



RAPPORT

Kommunenenes arbeid med å forebygge barne- og ungdomskriminalitet

Del av prosjektet «Kompetansetilbud til kommunenes forebyggende arbeid på oppvekstfeltet»



Foto: iStock, Delmaine Donson

Forord

På oppdrag for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har Menon Economics, i samarbeid med Lena Westby ved NTNU Samfunnsforskning AS, gjennomført en kartlegging av kompetansetilbud som støtter kommunene i deres forebyggende arbeid på oppvekstfeltet. Vi har utarbeidet tre rapporter. Den ene rapporten gir et kunnskapsgrunnlag for videre arbeid med strukturer for faglig støtte til kommunene, og belyser i hvilken grad det er samsvar mellom kommunenes behov og det tilgjengelige støtteapparatet. Den andre rapporten ser særskilt på barnevernsfeltet, hvilke fagområder og sakstyper ansatte i barnevernstjenester og barnevernsinstitusjoner opplever som mest krevende i arbeidet, og hvilke kompetansemiljøer og veiledningstilbud som brukes i slike saker. Denne rapporten retter seg mot barne- og ungdomskriminalitet og kartlegger hvordan kommunene organiserer og følger opp det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

Prosjektet er gjennomført av et team fra Menon Economics. Prosjektleder har vært Simen Pedersen. Caroline Andrea Vinter, Iselin Kjelsaas, Thea Lyse Sævik og Lena Lossius Westby har bidratt som prosjektmedarbeidere. Therese Stoveland-Alfsen har vært kvalitetssikrer.

Vi vil takke Bufdir for et spennende og relevant oppdrag. Vi vil også rette en stor takk til alle som har stilt opp til intervjuer og delt erfaringer, vurderinger og innspill underveis i arbeidet.

Juni 2026

Simen Pedersen
Prosjektleder
Menon Economics

Om Menon Economics

Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt.

Les mer om vårt arbeid på menon.no.

Bufdir, som oppdragsgiver for denne rapporten, leder Etatssamarbeidet

Etatssamarbeidet for utsatte barn og unge består av 13 ulike statlige etater som sammen skal jobbe for å forenkle og samordne innsatser, tjeneste og tilbud til utsatte barn- unge og deres familier. Etatssamarbeidet ble opprettet i 2022, på oppdrag fra Departementenes kjernegruppe for utsatte barn og unge (KUBU). Etatssamarbeidet støtter opp under og mottar oppdrag fra KUBU.

Forebyggingsoppdraget går ut på å utarbeide veiledning og samordne statlige virkemidler til kommunens ansvar innen oppvekstområdet. Arbeidet med oppdraget ledes av Barne- og ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Etatene som deltar i arbeidet for øvrig er Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings og mangfoldsdirektoratet og Sekretariatet for konfliktrådene (SFK).

Innhold

Sammendrag	4
1 Bakgrunn, problemstillinger og avgrensninger	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Formål og problemstillinger	8
1.3 Leserveiledning	9
2 Metode og informasjonskilder	10
2.1 Spørreundersøkelsen	10
2.2 Casestudien i kommunene	11
2.3 Dybdeintervjuer med barnevernstjenester og barnevernsinstitusjoner	11
2.4 Representativitet og geografisk fordeling	11
2.5 Styrker, svakheter og forbehold	12
3 Resultater fra spørreundersøkelsen	14
3.1 Kommunenes vurdering av barne- og ungdomskriminalitet som utfordring	14
3.2 Organisering, samordning og forankring av det kriminalitetsforebyggende arbeidet	17
3.3 Utfordringer i arbeidet med barne- og ungdomskriminalitet	21
3.4 Kompetansetilbud og kompetansebehov	23
3.5 Institusjonenes arbeid med barne- og ungdomskriminalitet	25
4 Erfaringer fra kommunene og barnevernsinstitusjoner	30
4.1 Barne- og ungdomskriminalitet – forståelse av begrepet og omfang	30
4.2 Organisering av det forebyggende arbeidet mot barne- og ungdomskriminalitet	32
4.3 Hvordan skiller det forebyggende arbeidet mot kriminalitet seg fra annet forebyggende arbeid?	34
4.4 Særskilte utfordringer i forebygging av barne- og ungdomskriminalitet?	34
4.5 Suksesskriterier og barrierer for organisering og gjennomføring av det kriminalitetsforebyggende arbeidet i kommunene	36
4.6 Behov for kompetanseutvikling og veiledning	38
5 Oppsummering av funn	39
5.1 Forståelse av barne- og ungdomskriminalitet	39
5.2 Organisering og samordning	40
5.3 Kriminalitetsforebygging som del av det generelle forebyggende arbeidet	40
5.4 Særskilte utfordringer	41
5.5 Suksesskriterier og barrierer	41
5.6 Kompetansebehov	42
6 Anbefalinger	43
6.1 Til staten	43
6.2 Til kommunene	44
Referanser	46

Sammendrag

Barne- og ungdomskriminalitet oppleves som et begrenset problem i små kommuner, men som et reelt og til dels alvorlig utfordringsbilde i de største bykommunene. De fleste kommuner har formaliserte strukturer for samordning av det kriminalitetsforebyggende arbeidet på systemnivå, men forankringen i planverk er svakere og integrasjonen i det generelle forebyggende arbeidet varierer betydelig med kommunestørrelse. Strukturene fungerer ikke alltid godt i praksis, og uklare roller og manglende samarbeid på tvers av tjenester er gjennomgående utfordringer. Manglende tilbud til ungdom med sammensatte behov, ressursknapphet og vanskeligheten med å komme tidlig nok inn oppgis som de største barrierene, mens digitale arenaer peker seg ut som en særskilt utfordring der alle aktørgrupper opplever begrenset kunnskap og handlingsrom. Kompetansebehovet virker å være betydelig på tvers av ansatte i kommuner og barnevernsinstitusjoner, og mer systematiske former for kompetanseutvikling er lite utbredt.

Funnene våre viser at kommunestørrelse er den mest gjennomgående skillelinjen i hvordan kommunale ledere forstår og vurderer barne- og ungdomskriminalitet. I de største bykommunene beskrives et sammensatt og til dels alvorlig problem med innslag av organisert vold, rus og rekruttering av yngre barn inn i kriminelle miljøer. I små kommuner er bildet et annet, og representanter fra disse kommunene beskriver ungdomsmiljøene som rolige, og flere forteller at temaet knapt har vært oppe til diskusjon. Spørreundersøkelsen bekrefter dette mønsteret. Ingen respondenter fra små kommuner oppgir barne- og ungdomskriminalitet som en stor utfordring, mens halvparten av respondentene fra store kommuner gjør det.

Et flertall av oppvekstledere, helseledere og barnevernsledere i kommunene forstår kriminalitet blant barn og ungdom som et symptom på underliggende forhold som levekårsutfordringer, omsorgssvikt og utenforskap, snarere enn som et primærproblem. Barnevernslederne legger en noe snevrere forståelse i begrepet enn oppvekst- og helselederne, og er særlig opptatt av ungdom som er i regelmessig kontakt med politiet og som har begått gjentatte lovbrudd. Barnevernslederne fremhever samtidig at kriminaliteten har endret karakter, ved at de uskreve reglene og maktforholdene i rusmiljøene har endret seg, og at barn helt ned i slutten av barneskolen nå involveres i oppbevaring av narkotika. Institusjonslederne beskriver et sammensatt bilde der kriminelle handlinger sjelden står alene, men inngår i en bredere problematikk som også omfatter rusbruk, voldsutøvelse og psykiske vansker, og noen forteller om ungdom som har mottatt volds- og drapsoppdrag via digitale plattformer.

De fleste respondentene oppgir i spørreundersøkelsen at kommunen har tatt i bruk formaliserte strukturer for kriminalitetsforebyggende samarbeid. De mest utbredte er SLT og politiråd, to nasjonale modeller som ikke er lovpålagte, men som mange kommuner velger å ta i bruk. SLT, som står for samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak, er en modell for å samordne kommunale tjenester og politi i det forebyggende arbeidet rettet mot barn og unge, mens politiråd er et formalisert samarbeid mellom kommunens øverste ledelse og lokalt politi om det strategiske kriminalitetsforebyggende arbeidet. 86 prosent av respondentene oppgir at kommunen har en formalisert samordningsfunksjon, og 66 prosent oppgir at kommunen har både SLT og politiråd. Graden av formalisering varierer imidlertid betydelig med kommunestørrelse. I store og mellomstore kommuner oppgir over 80 prosent at kommunen har begge ordningene, mens bare 30 prosent av respondentene fra små

kommuner oppgir at kommunen har SLT og politiråd. Forankringen i planverk er gjennomgående svakere, og 15 prosent oppgir at temaet ikke er forankret i planverk i det hele tatt.

Disse samarbeidsstrukturene fungerer ikke alltid godt i praksis. Flere barnevernsledere påpeker at samarbeidet mellom barnevern, politiråd og SLT-koordinator er overraskende lite utviklet, og at uklare roller og manglende felles forståelse av ansvar på tvers av tjenester er en gjennomgående utfordring. Flere aktører kan være involvert i et slikt samarbeid på systemnivå, blant annet oppsøkende tjenester og Nav, ettersom mange av ungdommene er mindreårige og fortsatt bor hjemme. I de største kommunene beskrives mer spissede arbeidsformer. I én kommune fortelles det om arbeids-, prosjekt- og styringsgrupper forankret i kommuneledelsen, der deltakerne kan innkalles på kort varsel for å drøfte enkeltsaker, og en annen kommune inngår i en formalisert fempartsavtale mellom Konfliktrådet, politiet, Bufetat og psykisk helsevern for barn og unge. Kommunale ledere skiller i liten grad kriminalitetsforebygging fra det øvrige forebyggende arbeidet, og innsatsen er i de fleste kommuner integrert i den universelle forebyggingen uten egne tiltak rettet spesifikt mot kriminalitet. Flere understreker at god universell forebygging i seg selv reduserer risikoen for kriminalitet, men også at man ofte har kommet for sent inn når arbeidet først må rettes spesifikt mot rus og kriminalitet.

Når respondentene i spørreundersøkelsen blir bedt om å vurdere hva som er mest utfordrende i arbeidet med å forebygge barne- og ungdomskriminalitet, peker manglende tilbud til ungdom med sammensatte behov seg ut som den største utfordringen på tvers av alle kommunestørrelser, oppgitt av 68 prosent. Manglende tid og kapasitet og vanskeligheter med å komme tidlig nok inn følger deretter. Flere av utfordringene aktørene løfter, er ikke spesifikke for kriminalitetsforebygging, men gjelder det forebyggende arbeidet på oppvekstfeltet bredt. Noen peker seg likevel ut som særlig relevante for barne- og ungdomskriminalitet. Digitale arenaer trekkes frem på tvers av alle aktørgrupper som en voksende og særskilt utfordrende dimensjon. Kommunale ledere opplever det som krevende å få kunnskap om hva som skjer på digitale plattformer, og særlig hvordan problematikk overføres fra digitale til fysiske rom. Institusjonslederne fremhever begrenset handlingsrom i saker der ungdom rekrutteres inn i kriminelle miljøer via nett, og barnevernslederne løfter utfordringer knyttet til informasjonsdeling med politiet, der rusproblematikk hos ungdom kan være kjent for politiet uten at barnevernet varsles. Andre utfordringer som trekkes frem, er foreldre som i liten grad samarbeider med hjelpeapparatet, og vanskelig samarbeid med videregående skoler som følge av ulik organisering og forankring mellom kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

Tidlig innsats, tverrfaglig samarbeid og relasjonsbygging fremheves som de viktigste suksesskriteriene på tvers av alle aktørgrupper. Fritidstilbud, foreldrestøtte og samarbeid med frivilligheten nevnes som konkrete virkemidler av oppvekstlederne. Institusjonslederne understreker at ansatte må være utholdende og stå i krevende relasjoner over tid, og at stabile personalgrupper og forsvarlig bemanning er grunnleggende forutsetninger. De viktigste barrierene er manglende ressurser og kapasitet, fragmentering mellom tjenester og forvaltningsnivåer og høy turnover i nøkkelroller. Kommunale ledere beskriver at det langsiktige forebyggende arbeidet kan bli nedprioritert til fordel for andre lovpålagte oppgaver når kommuneøkonomien er stram, ettersom forebygging sjelden gir umiddelbare og målbare resultater og dermed lettere taper i konkurransen om knappe ressurser. Flere peker også på at tilgang på statlige tilskuddsmidler kan styre kommunale prioriteringer mot å løse på forhånd definerte problemer fremfor å handle ut fra egne lokale analyser og behov. Institusjonslederne fremhever at overgangen ved fylte 18 år er et kritisk punkt, der ungdom står i fare for å falle tilbake til tidligere nettverk når oppfølgingen avsluttes eller endrer karakter.

Kartleggingen viser at kompetansebehovet er betydelig på tvers av alle aktørgrupper. 92 prosent av institusjonslederne oppgir i spørreundersøkelsen et klart behov for særskilt kompetanse eller veiledning for ansatte som jobber med ungdom som begår kriminalitet. Blant respondenter fra kommunene er tidlig identifisering av risiko det området der flest oppgir behov for mer kompetanse,

nevnt av 61 prosent, etterfulgt av tverrfaglig samhandling og foreldrearbeid med 44 prosent hver. Digital kriminalitet og ungdoms bruk av sosiale medier løftes som et kompetansehull på tvers av alle aktørgrupper, og kommunale ledere etterspør fenomenkunnskap om hva som driver ungdom inn i kriminalitet og hvilke tiltak som faktisk virker.

På grunnlag av funnene gir vi ti anbefalinger – fem til staten og fem til kommunene. Anbefalingene til staten handler om å tydeliggjøre forventninger og planforankring, legge til rette for informasjonsdeling, styrke kunnskapen om digitale arenaer, innrette finansieringsordningene mer langsiktig og tette igjen overgangen til voksentjenester. Anbefalingene til kommunene handler om å sikre tiltak også for ungdom i risiko, styrke den praktiske samordningen mellom tjenestene, forankre arbeidet i ledelse og planverk, prioritere sentrale kompetanseområder og bruke interkommunalt samarbeid for å redusere sårbarhet. Anbefalingene peker ut innsatsområder og må leses i lys av forbeholdene i metodekapitlet.

1 Bakgrunn, problemstillinger og avgrensninger

Kommunene har et bredt ansvar for forebyggende arbeid på oppvekstfeltet. Selv om barne- og ungdomskriminalitet ikke er eksplisitt nevnt i lovverket som regulerer kommunenes forebyggende arbeid, kan kommunens forebyggende arbeid motvirke også barne- og ungdomskriminalitet. De siste årene har den registrerte kriminaliteten blant barn og unge under 18 år økt, og Riksrevisjonen konkluderer med at myndighetene ikke har gjort nok for å snu utviklingen. Denne rapporten kartlegger hvordan kommunene forstår, organiserer og følger opp arbeidet for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet.

1.1 Bakgrunn

Kommunene har et tydelig og omfattende ansvar for å legge til rette for gode oppvekstvilkår for barn og unge. Oppvekstvilkår inkluderer alle relasjonelle og strukturelle forhold som påvirker barn og unges utvikling, helse og læring (Hestevik et al., 2025). Ansvaret er forankret i flere sektorlover, blant annet innen barnehage, grunnskole, barnevern og helse- og velferdstjenester, og suppleres av et sektorovergripende forebyggingsansvar etter folkehelseloven. Barne- og ungdomskriminalitet er ikke eksplisitt nevnt i lovverket som regulerer kommunenes forebyggende arbeid, selv om kommunene har ansvar etter annet lovverk som kan motvirke slik kriminalitet (Bufdir mfl., 2025). Med barne- og ungdomskriminalitet mener vi lovbrudd begått av barn og unge under 18 år. Begrepet omfatter både mindre alvorlige og mer alvorlige handlinger, og brukes i rapporten om kommunenes forebyggende arbeid, tidlig innsats og oppfølging av barn og unge som står i risiko for å bli, eller allerede er, involvert i kriminalitet.¹ Den kriminelle lavalderen er 15 år, men forebyggingsperspektivet omfatter også barn under denne alderen.

Kommunen skal både levere tjenester med høy kvalitet og samtidig jobbe systematisk for å bygge gode oppvekstvilkår for alle barn og forebygge at problemer oppstår. Oppdraget utøves gjennom summen av kommunale tjenester, tilbud og tiltak rettet mot barn, unge og deres familier, og fordrer samordning på tvers av sektorer og fagfelt. For at kommunene skal lykkes med dette, må ansvaret for forebyggende arbeid være solid forankret og faglig omforent på kommunalt nivå. En nylig kartlegging fra Rambøll (Sjøvold et al., 2024) viser store variasjoner i hvordan kommuner forstår og organiserer forebyggingsansvaret. Flere kommuner mangler en tydelig problemforståelse og en systematikk for å omsette kunnskap til praksis.

Kartleggingen viser også at kriminalitetsforebygging er et område som ikke virker å være like fremtredende i kommunenes forebyggende arbeid. Kommunene fokuserer i større grad på andre deler av forebyggende arbeid som skole, barnehage, helsestasjon og fritidstilbud. Generelt forebyggende arbeid vil samtidig også kunne bidra til forebygging av barne- og ungdomskriminalitet. Risiko- og beskyttelsesfaktorene for barne- og ungdomskriminalitet er i stor grad de samme som for andre problemutfall, som rus, psykiske helseplager og skolefravær. Gode oppvekstvilkår virker derfor forebyggende på tvers av disse utfallene. En gjennomgang av norsk og internasjonal litteratur (Hestevik et

¹ Avgrensningen til under 18 år er et bevisst valg, og henger sammen med at det er denne aldersgruppen den offisielle kriminalitetsstatistikken og Riksrevisjonens undersøkelse tar utgangspunkt i, og at 18 år markerer overgangen til å bli behandlet som voksen i strafferettssystemet. Vi merker oss samtidig at enkelte tilgrensende statlige initiativer opererer med en bredere aldersavgrensning, som blant annet fanger opp unge voksne i overgangen ut av barnevernet og hjelpeapparatet. Dette perspektivet er relevant også for vår kartlegging, særlig for funnene om ettervern og overgangen til voksentjenester ved fylte 18 år, men vi har av hensyn til sammenliknbarhet med kriminalitetsstatistikken valgt å holde fast ved avgrensningen til under 18 år når vi omtaler selve fenomenet.

al., 2025) viser at de viktigste beskyttende faktorene mot ungdomskriminalitet er trygge og støttende miljøer i skolen og nærområdet samt god foreldretilknytning. Tilsvarende øker risikoen for at barn og unge begår kriminelle handlinger ved negative skolemiljøer, skolefravær, eksponering for kriminalitet i nærmiljøet, fattigdom og andre levekårsutfordringer, og omsorgssvikt i hjemmet. De strafferettslige reaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging ble innført for å gi barn og unge en alternativ straffegjennomføring basert på tverrfaglig oppfølging og gjenopprettende prosess, og plasserer kommunen som en sentral samarbeidspart i oppfølgingen av unge lovbryttere.

Selv om majoriteten av barn og unge er lovlydige, er det grunn til bekymring for utviklingen i barne- og ungdomskriminalitet. Politidirektoratet og Riksadvokaten (2025) rapporterer at det i 2024 var nærmere 21 700 anmeldte forhold mot barn og unge under 18 år, knyttet til litt over 11 200 unike gjerningspersoner. Til tross for en nedgang på om lag 5 prosent fra året før, er det samlede nivået av barne- og ungdomskriminalitet vesentlig høyere enn i årene før 2023.² Riksrevisjonen (2025) konkluderer i sin undersøkelse av myndighetenes innsats mot barne- og ungdomskriminalitet med at den registrerte kriminaliteten i denne aldersgruppen har økt siden 2015. Økningen skjer først og fremst blant barn under den kriminelle lavalder på 15 år, både for mindre alvorlige forhold og grov vold og ran. Riksrevisjonen finner det samlet sett kritikkverdig at myndighetene ikke har bidratt nok til å sikre at innsatsen er godt koordinert, og at tilstrekkelige tiltak ikke er iverksatt for å snu utviklingen.

Det er etablert flere statlige initiativ og tverrsektorielle satsinger for å forenkle og samordne tjenestene for utsatte barn, unge og familier. Særlig sentralt er Etatssamarbeidet for utsatte barn og unge, som skal bidra til å sikre helhetlig og koordinert hjelp til barn, unge og deres familier, slik at de får nødvendig og tilpasset hjelp og oppfølging.³ Som en del av dette arbeidet jobber Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet og Sekretariatet for konfliktrådene med å utrede hva som kan være gode strukturer for faglig støtte til kommuner i arbeidet med barns oppvekstvilkår. Direktoratene skal vurdere hvordan en mer samordnet innretning av statlige virkemidler overfor kommunene kan føre til bedre oppvekstvilkår for barn og unge gjennom blant annet et bedre og mer helhetlig tjenestetilbud, uavhengig av hvor man bor i landet og med effektiv ressursbruk.

1.2 Formål og problemstillinger

Menon Economics og Lena Westby ved NTNU Samfunnsforskning har på oppdrag fra Bufdir gjennomført en kartlegging av kompetansemiljøer som støtter kommunene med forebygging innenfor oppvekstfeltet. Statsforvalter og fylkeskommune inngår i kartleggingen, men har en annen rolle enn de øvrige kompetansemiljøene, ved at støtten i hovedsak utøves som integrert del av forvaltningsrollen og sjelden presenteres som avgrensede tilbud. Kartleggingen skal gi et solid kunnskapsgrunnlag for videre arbeid med strukturer for faglig støtte til kommunene i arbeidet med barns oppvekstvilkår. Det kan legge grunnlag for mer samordnet innretning av statlige virkemidler, mer helhetlige og likeverdige tjenester på tvers av landet samt bedre ressursutnyttelse. Kunnskapen skal også benyttes i Bufdirs arbeid for å styrke barnevernets kompetanse. For en nærmere beskrivelse av bakgrunnen for prosjektet, vises det til Menon-publikasjon nr. 73-2026 (Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning, 2026).

Oppdraget består av tre deler, med hver sin tilhørende rapport.

² Kriminalitetsstatistikken må samtidig tolkes med varsomhet da blant annet mørketall og praksis for rapportering kan påvirke tallene.

³ <https://www.bufdir.no/prosjekter/samordning/>. Etatssamarbeidet ledes og koordineres av Bufdir og består av Arbeids- og velferdsdirektoratet, Bufdir, Folkehelseinstituttet, Helsedirektoratet, Husbanken, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Medietilsynet, Politidirektoratet, Sekretariatet for konfliktrådene, Statped, Utdanningsdirektoratet og Utlendingsdirektoratet.

- **Del 1:** Kartlegging av aktører som tilbyr veiledning og kompetanseutvikling til kommuner i deres arbeid med forebygging på oppvekstfeltet, hvilket tilbud som gis og hvordan kommunene benytter og vurderer tilbudet.
- **Del 2:** Kartlegging av hvilke sakstyper og målgrupper som oppleves mest utfordrende innenfor barnevernet, og aktører med særskilt kompetanse om målgrupper med sammensatte utfordringer og komplekse saker.
- **Del 3:** En mer detaljert kartlegging av hvordan kommunene organiserer og følger opp det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

Denne rapporten omfatter del 3 av oppdraget. Innenfor del 3 skal følgende problemstillinger besvares:

- Hvordan forstår kommunene barne- og ungdomskriminalitet, for eksempel omfang og alvorlighetsgrad i handlingene?
- Hvordan organiserer og gjennomfører kommunene kriminalitetsforebyggende arbeid?
- Hvordan samarbeider kommunene/kommunale tjenester med instanser/tjenester på andre forvaltningsnivåer (for eksempel politi og videregående skoler)?
- Hvordan skiller det forebyggende arbeidet mot kriminalitet seg fra annet forebyggende arbeid?
- Er det særskilte utfordringer i forebygging av barne- og ungdomskriminalitet?
- Hva ser ut til å være suksesskriterier og barrierer for organisering og gjennomføring av det kriminalitetsforebyggende arbeidet i kommunene?

1.3 Leserveiledning

Kapittel 2 gjør rede for metoden og datagrunnlaget rapporten bygger på, og for styrker, svakheter og forbehold ved materialet. Kapittel 3 presenterer funn fra spørreundersøkelsen rettet mot oppvekstledere, barnevernsledere og helseledere i kommunal sektor, samt institusjonsledere og avdelingsledere ved barnevernsinstitusjoner, og tar først for seg kommunenes perspektiv og deretter institusjonenes. Kapittel 4 presenterer kvalitative erfaringer fra dybdeintervjuer med kommuner og barnevernsinstitusjoner. Kapittel 5 oppsummerer funnene på tvers av de to datagrunnlagene, og kapittel 6 gir anbefalinger til staten og til kommunene.

2 Metode og informasjonskilder

Denne rapporten bygger på data som er hentet inn som en integrert del av prosjektets øvrige datainnsamling, der barne- og ungdomskriminalitet inngikk som et eget tema i både intervjuene og spørreundersøkelsen. Kunnskapen hviler på tre kilder som utfyller hverandre, en spørreundersøkelse til kommunale ledere og ledere ved barnevernsinstitusjoner, en casestudie i 14 kommuner og dybdeintervjuer med syv barnevernstjenester og ni barnevernsinstitusjoner. Datagrunnlaget gir et bredt bilde av hvordan kommuner og institusjoner forstår og arbeider med å forebygge barne- og ungdomskriminalitet, men har samtidig klare begrensninger knyttet til lave svarandeler og utvalgsskjevhet. Funnene bør derfor leses som indikasjoner på mønstre og tendenser, og gir ikke grunnlag for å fastslå omfanget av fenomenet.

Kartleggingen er gjennomført på oppdrag fra Bufdir, der barne- og ungdomskriminalitet inngikk som et eget tema i de kvalitative intervjuene og som en egen del av spørreundersøkelsen til samtlige respondentgrupper. Den fullstendige metodebeskrivelsen, herunder utvalgskriterier, intervjuguider, gjennomføring og representativitetsvurderinger, er dokumentert i de to delrapportene for del 1 og del 2 (Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning, 2026a; Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning, 2026b). Fordi barne- og ungdomskriminalitet er et politisk prioritert og samtidig sensitivt felt, der funn kan bli tillagt vekt i beslutninger, gir vi her en selvstendig redegjørelse for hva kunnskapen i denne rapporten bygger på, og hvilke styrker, svakheter og forbehold som knytter seg til datamaterialet.

2.1 Spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen var felles for hele prosjektet og inneholdt en egen del om barne- og ungdomskriminalitet som ble stilt til alle respondentgruppene. To populasjoner er relevante for denne rapporten. Den første er kommunale ledere, det vil si oppvekstledere, helseledere og barnevernsledere (eller personer i tilsvarende roller) i landets kommuner. Den andre er ledere ved barnevernsinstitusjoner, der private institusjoner er representert ved institusjonsledere og statlige institusjoner ved avdelingsledere. Den delen av undersøkelsen som gjaldt barne- og ungdomskriminalitet, ble besvart av mellom 113 og 122 kommunale ledere og mellom 60 og 62 ledere ved barnevernsinstitusjoner, avhengig av spørsmål. Antall svar bak hver figur er oppgitt i tilknytning til figurene i kapittel 3.

Svarandelene er gjennomgående lave og varierer betydelig mellom gruppene. I kommuneundersøkelsen varierte svarandelen fra 12 prosent blant helseledere til 16 prosent blant oppvekstledere, mens den var om lag 14 prosent blant barnevernsledere. Blant ledere ved barnevernsinstitusjoner var svarandelen 45 prosent for private institusjonsledere og 23 prosent for avdelingsledere ved statlige institusjoner. De statistiske feilmarginene er tilsvarende store, fra om lag 7 prosentpoeng for det samlede kommuneutvalget til mellom 12 og 17 prosentpoeng for de enkelte respondentgruppene ved et 95 prosent konfidensnivå (Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning, 2026a; Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning, 2026b). De kvantitative funnene må derfor leses som indikasjoner på mønstre og tendenser, ikke som presise estimater for populasjonen. Vi legger særlig vekt på funn som peker i samme retning på tvers av respondentgrupper og kilder, og er varsomme med å tolke forskjeller mellom gruppene, ettersom slike forskjeller kan skyldes reelle ulikheter så vel som ulik rolle, perspektiv og organisatorisk nivå hos respondentene.

2.2 Casestudien i kommunene

De kvalitative dataene om kommunenes arbeid er hentet fra casestudien i del 1. Casestudien er gjennomført i et strategisk utvalg på 14 kommuner, sammensatt slik at det er like mange små kommuner (under 5 000 innbyggere) som mellomstore og store til sammen, og med kommuner fra alle landsdeler. I kommunene er det gjennomført strukturerte dybdeintervjuer med til sammen 37 informanter innenfor oppvekstsektoren, på både strategisk og operativt nivå. Informantene omfatter blant annet kommunalsjefer og virksomhetsledere innen oppvekst og helse, koordinatore som SLT-, folkehelse- og barnekoordinatorer, avdelingsledere i barnevern og skolehelsetjeneste samt rådgivere og fagspesialister. I rapporten omtaler vi denne informantgruppen samlet som oppvekstsektoren.

To avgrensninger ved utvalget er verdt å merke seg. Nav-ledere inngår ikke som egen informantgruppe, fordi Nav-kontoret er organisert ulikt mellom kommunene. Nav-perspektivet er likevel delvis ivarettatt gjennom informanter med koordinerings- og samordningsansvar på tvers av tjenester. Informanter fra helsesektoren deltok i casestudien, men uttalte seg i liten grad spesifikt om barne- og ungdomskriminalitet. Funnene om kommunenes arbeid hviler derfor i hovedsak på informanter fra oppvekstsektoren og barnevernet.

2.3 Dybdeintervjuer med barnevernstjenester og barnevernsinstitusjoner

De kvalitative dataene om barnevernet er hentet fra dybdeintervjuene i del 2. Utvalget består av to strategiske delutvalg, syv kommunale og interkommunale barnevernstjenester og ni barnevernsinstitusjoner, der alle tre eierformer (statlige, private ideelle og private kommersielle) og alle fem regioner er representert. Til sammen er det intervjuet 26 ledere innenfor det kommunale barnevernet og institusjonsbarnevernet.

For å lette lesningen bruker vi to samlebetegnelser gjennomgående i rapporten. Med *barnevernsledere* mener vi ledere av kommunale og interkommunale barnevernstjenester. Med *institusjonsledelse* mener vi de ulike lederfunksjonene ved barnevernsinstitusjonene, herunder enhetsledere, institusjonsjefer, avdelingsledere og fagkoordinatorer. Hvilke konkrete roller som inngår i hver gruppe, er nærmere beskrevet i delrapporten for del 2 (Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning, 2026b).

Alle intervjuene, både i casestudien og i del 2, er gjennomført digitalt på Microsoft Teams. Det ble innhentet muntlig samtykke til lydopptak og til transkribering ved hjelp av kunstig intelligens, og lydopptakene ble slettet etter kvalitetskontroll av transkripsjonene.

2.4 Representativitet og geografisk fordeling

Begge delrapportene har vurdert om kommunene som har besvart spørreundersøkelsen, skiller seg systematisk fra kommunene som ikke har svart, ettersom slik skjevhet påvirker hvor langt resultatene kan generaliseres. Representativiteten er testet med tosidige t-tester på tre strukturelle kjennetegn, innbyggertall, sentralitet (SSBs sentralitetsindeks) og økonomisk handlingsrom (korrigerte frie inntekter). Testene er gjort for kommunene, ikke for barnevernsinstitusjonene, ettersom institusjonene ikke er knyttet til kommunene på samme måte.

For kommuneundersøkelsen samlet (oppvekst-, helse- og barnevernsledere) skiller de kommunene som har svart, seg statistisk signifikant fra øvrige kommuner på alle tre variablene. De er i gjennomsnitt større, mer sentrale og har noe lavere økonomisk handlingsrom (Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning, 2026a). For den delen av barnevernslederene som inngår i del 2, er bildet noe

mildere. Utvalget er signifikant større og mer sentralt enn øvrige kommuner, men det er ingen signifikant forskjell i økonomisk handlingsrom (Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning, 2026b). Begge delrapportene konkluderer dermed med at utvalget har systematiske skjevheter langs sentrale strukturelle kjennetegn, særlig størrelse og sentralitet, og at resultatene må tolkes med varsomhet ved generalisering til kommune-Norge som helhet.

Denne skjevheten er særlig relevant for funnene om barne- og ungdomskriminalitet. Ettersom de kommunene som har svart, i gjennomsnitt er større og mer sentrale enn landsgjennomsnittet, og opplevelsen av barne- og ungdomskriminalitet som utfordring øker tydelig med kommunestørrelse, er det grunn til å tro at andelen som vurderer dette som en betydelig utfordring, kan være noe høyere i utvalget enn i kommune-Norge samlet. Funnene bør leses i lys av dette.

Den geografiske fordelingen viser at alle landets fylker og alle Bufetat-regioner er representert, men at svarandelen varierer betydelig geografisk. I kommuneundersøkelsen er svarandelen særlig lav i Nord-Norge, og lavest i Nordland med om lag 17 prosent, noe som innebærer at de nordligste kommunene er svakt representert (Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning, 2026a). Det samme mønsteret går igjen i del 2, der barnevernsledere har lavest svarandel i alle regioner og særlig lav respons i Region nord med om lag 5 prosent, mens private institusjonsledere har klart høyest svarandel, særlig i Region sør og Region øst (Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning, 2026b). Underrepresentasjonen av Nord-Norge bør tas i betraktning når resultatene tolkes, ettersom kommunene i landsdelen i gjennomsnitt er mindre, mindre sentrale og preget av større avstandsulempen enn kommuner i resten av landet. Dette er forhold som både kan påvirke kapasiteten til å besvare undersøkelser og behovene for kompetansestøtte.

2.5 Styrker, svakheter og forbehold

Datagrunnlaget gir et bredt og sammensatt bilde av hvordan kommuner og barnevernsinstitusjoner forstår, organiserer og følger opp arbeidet med å forebygge barne- og ungdomskriminalitet. Kombinasjonen av en spørreundersøkelse med nasjonal bredde og kvalitative intervjuer i et strategisk utvalg gjør det mulig å se mønstre fra surveyen i lys av tjenestenes egne erfaringer og begrunnelser. Samtidig er det flere forhold som svekker grunnlaget for sikre slutninger, og som leseren bør ta med i tolkningen av funnene.

For det første er ikke barne- og ungdomskriminalitet hovedtemaet i datainnsamlingen, men ett av flere tema. I de kvalitative intervjuene var informantene rekruttert ut fra sin rolle i kommunenes forebyggende arbeid på oppvekstfeltet og i barnevernet bredt, ikke ut fra særskilt kompetanse på eller erfaring med kriminalitetsforebygging. Mange av informantene har derfor begrenset erfaring med problematikken, og funnene gjenspeiler i stor grad et alminnelig oppvekst- og barnevernsperspektiv snarere enn et spesialisert kriminalitetsforebyggende ståsted.

For det andre er case-utvalget vektet mot små kommuner, der barne- og ungdomskriminalitet i liten grad oppleves som en utfordring og flere informanter forteller at temaet knapt har vært drøftet. Dette preger det kvalitative materialet. Beskrivelsene av et alvorlig og sammensatt utfordringsbilde kommer i hovedsak fra de største kommunene, mens en betydelig del av materialet beskriver et felt med lite registrert kriminalitet og få dedikerte tiltak. Et utvalg som i større grad besto av kommuner der barne- og ungdomskriminalitet er en tydelig utfordring, ville sannsynligvis gitt et mer detaljert og inngående bilde av hvordan slikt arbeid organiseres og gjennomføres i praksis. Funnene bør leses med dette for øye, og beskrivelsene av hvordan arbeidet utføres når problematikken tilspisser seg, hviler på et mindre antall informanter.

For det tredje gir undersøkelsen ikke grunnlag for å fastslå omfanget av barne- og ungdomskriminalitet. Spørreundersøkelsen måler hvordan respondentene *opplever* og *vurderer* omfanget, ikke det faktiske omfanget, og de kvalitative beskrivelsene av antall saker eller ungdommer er informantenes anslag, ikke registerbaserte tall. Vurderinger av det reelle omfanget og utviklingen over tid bør derfor baseres på offisiell kriminalitetsstatistikk og registerdata, ikke på datamaterialet i denne rapporten. Tallene fra spørreundersøkelsen og anslagene fra intervjuene må forstås som uttrykk for aktørenes erfaring og problemforståelse.

For det fjerde er det metodiske begrensninger ved hver enkelt datakilde. De kvantitative funnene er beheftet med lave svarandeler, store feilmarginer og en dokumentert utvalgsskjevhet mot større og mer sentrale kommuner, slik det er beskrevet over. De kvalitative funnene lar seg ikke generalisere statistisk, men gir overførbar innsikt i mønstre, forståelser og begrunnelser. Av hensyn til informantenes anonymitet, og fordi de små utvalgene gjør at enkeltkommuner ellers kunne identifiseres, omtaler vi i flere tilfeller kommunene uten å oppgi størrelse eller geografisk plassering.

Samlet sett er datagrunnlaget godt egnet til å belyse hvordan kommuner og institusjoner forstår og arbeider med barne- og ungdomskriminalitet, og til å identifisere gjennomgående mønstre, suksesskriterier, barrierer og kompetansebehov. Det er mindre egnet til å tallfeste omfanget av fenomenet og til å gi presise estimater for enkeltgrupper. Vi legger derfor størst vekt på funn som er konsistente på tvers av datakilder og respondentgrupper, og er tilbakeholdne med å trekke vidtrekkende konklusjoner på grunnlag av enkeltstående utsagn eller marginale forskjeller mellom grupper.

3 Resultater fra spørreundersøkelsen

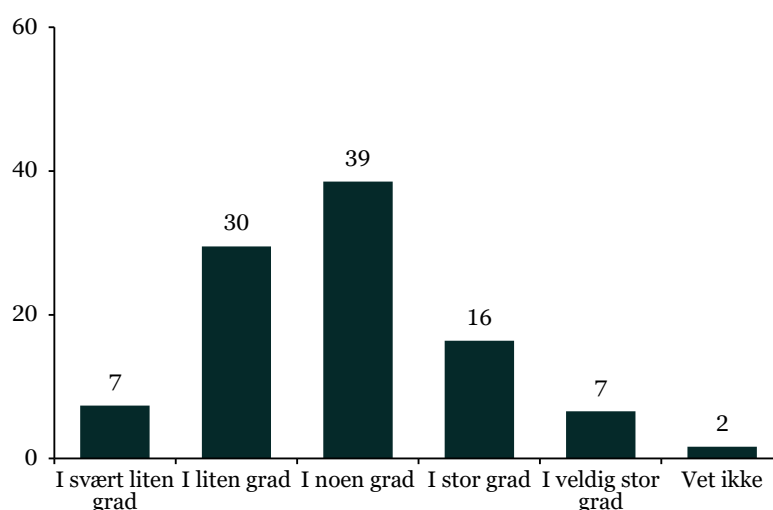
Forebygging av barne- og ungdomskriminalitet er forankret i formaliserte samordningsstrukturer i de fleste kommuner, men integrering i planverk og i det generelle forebyggende arbeidet er svakere, særlig i små kommuner. Opplevelsen av barne- og ungdomskriminalitet som utfordring varierer sterkt med kommunestørrelse. Ingen av respondentene fra små kommuner oppgir det som en stor utfordring, mens halvparten av respondentene fra store kommuner gjør det. Manglende tilbud til ungdom med sammensatte behov, manglende tid og kapasitet og at det er vanskelig å komme tidlig nok inn er de utfordringene respondentene oftest trekker frem.

Barnevernsinstitusjonene arbeider i varierende grad med ungdom med kriminalitetsrelaterte utfordringer, og nesten alle respondentene oppgir et klart behov for mer kompetanse eller veiledning på feltet. Vold og trusler og rus er de formene for problematikk flest rangerer som mest krevende. Samarbeidet med politiet vurderes som best fungerende av de aktørene institusjonene er spurt om, mens samarbeidet med psykisk helsevern for barn og ungdom og PPT vurderes som minst velfungerende.

3.1 Kommunenes vurdering av barne- og ungdomskriminalitet som utfordring

Flertallet av respondentene fra kommunene vurderer ikke barne- og ungdomskriminalitet som en stor utfordring, men bildet varierer betydelig med kommunestørrelse. Av 122 respondenter fra kommunene som besvarte spørsmålet, svarte 39 prosent «i noen grad», 30 prosent «i liten grad» og 7 prosent «i svært liten grad», se Figur 3-1. 23 prosent oppga at de opplever barne- og ungdomskriminalitet som en utfordring i stor eller veldig stor grad. Det er ingen vesentlige forskjeller mellom oppvekstledere, helseledere og barnevernsledere i hvordan de vurderer omfanget.

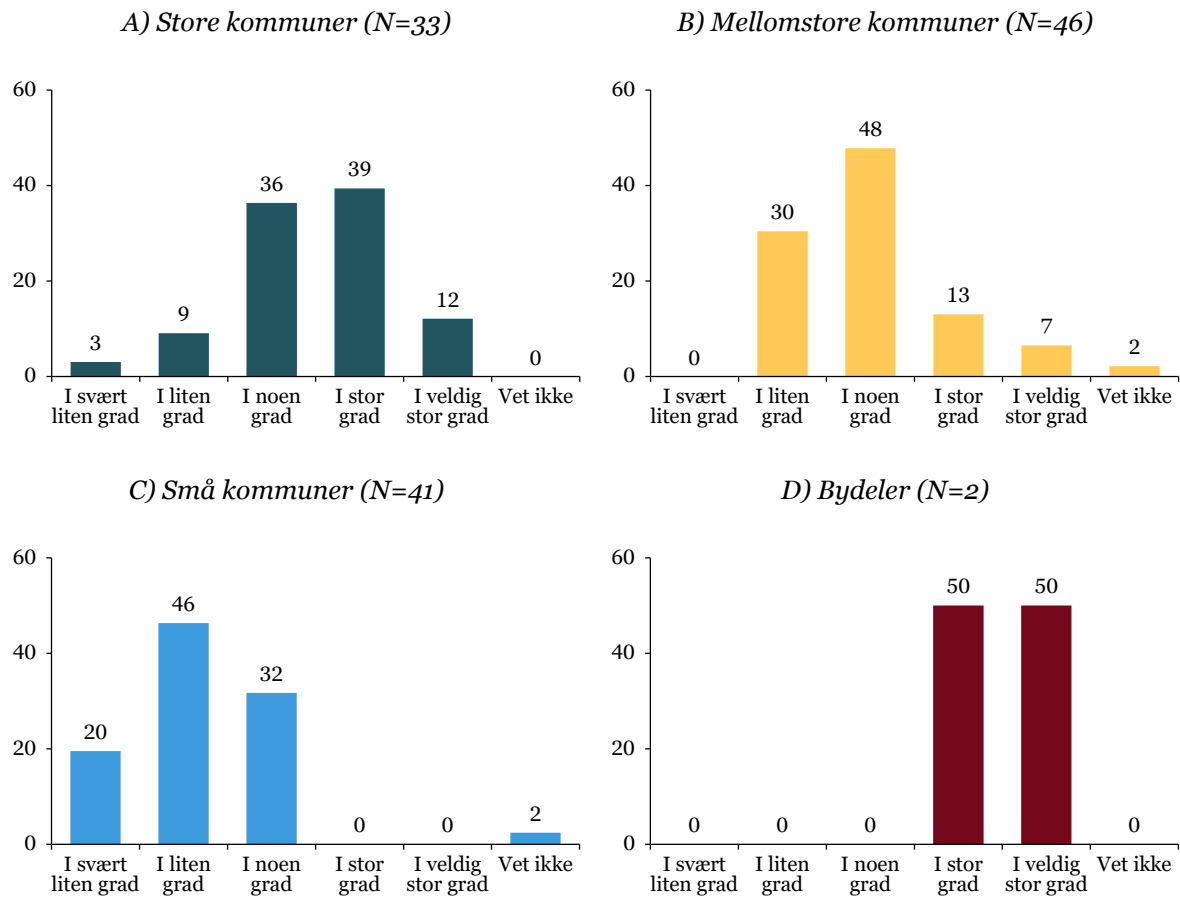
Figur 3-1 I hvilken grad kommunen opplever at barne- og ungdomskriminalitet er en relevant utfordring i kommunen i dag, i prosent



Kilde: Spørreundersøkelser til oppvekstledere, barnevernsledere og helseledere i kommunal sektor. N = 122.

Kommunestørrelse skiller seg derimot ut som en tydelig faktor. Ingen av respondentene i små kommuner oppgir at barne- og ungdomskriminalitet er en utfordring i stor eller veldig stor grad, mens halvparten av respondentene i store kommuner gjør det, se Figur 3-2. I mellomstore kommuner ligger andelen på 20 prosent. Funnene viser et tydelig mønster der opplevelsen av barne- og ungdomskriminalitet som utfordring øker med kommunestørrelse.

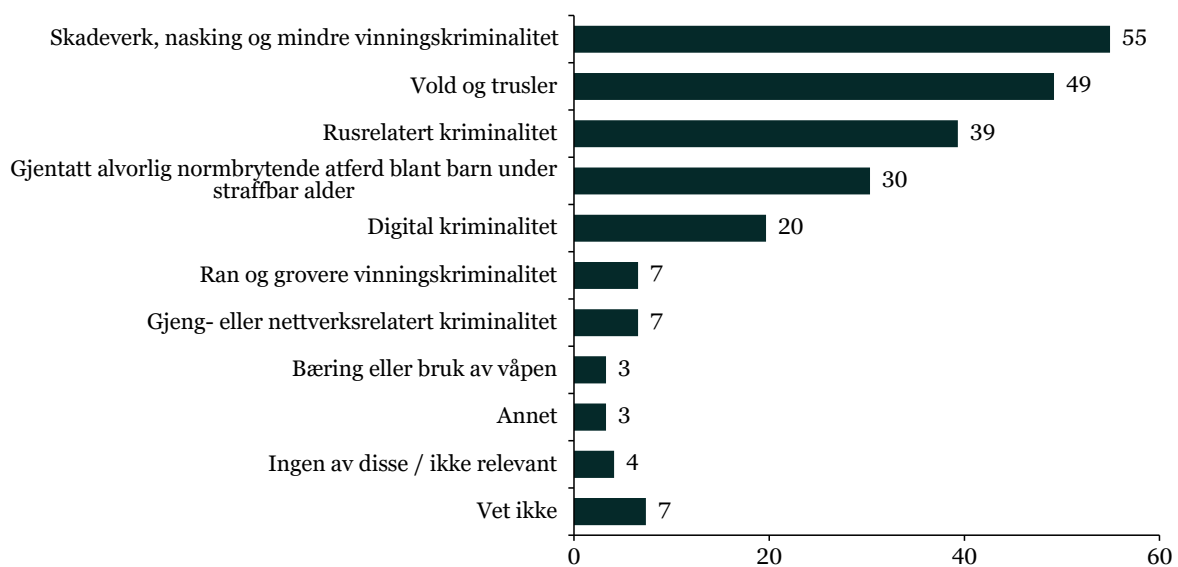
Figur 3-2 I hvilken grad kommunen opplever at barne- og ungdomskriminalitet er en relevant utfordring i kommunen i dag, fordelt på kommunestørrelse, i prosent



Kilde: Spørreundersøkelser til oppvekstledere, barnevernsledere og helseledere i kommunal sektor.

Når respondentene fra kommunene beskriver hvilke former for barne- og ungdomskriminalitet som er mest relevante, peker skadeverk, nasking og annen mindre vinningskriminalitet seg ut som den hyppigst nevnte kategorien, med 55 prosent av respondentene, se Figur 3-3. Deretter følger vold og trusler med 49 prosent og rusrelatert kriminalitet med 39 prosent. Gjentatt alvorlig normbrytende atferd blant barn under straffbar alder nevnes av 30 prosent, mens digital kriminalitet nevnes av 20 prosent. Ran og grovere vinningskriminalitet, gjeng- eller nettverksrelatert kriminalitet og bæring eller bruk av våpen er lite fremtredende totalt sett, men med klare forskjeller mellom kommunestørrelsene.

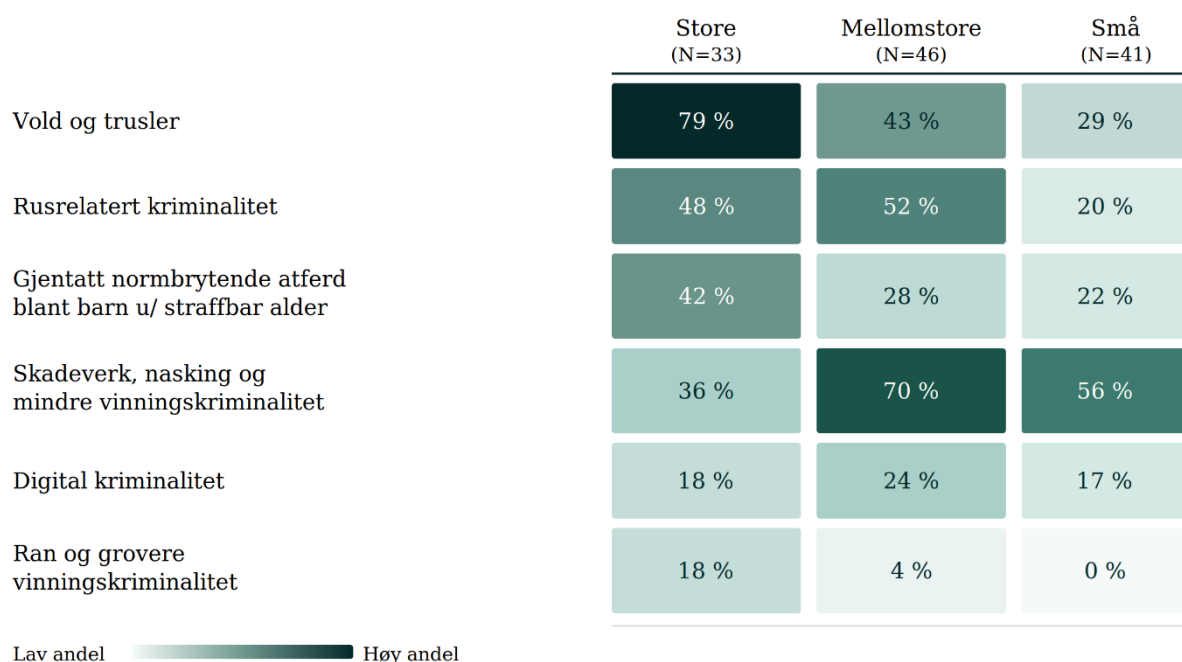
Figur 3-3 Respondentenes vurdering av hvilke former for barne- og ungdomskriminalitet som er mest relevante i kommunen, i prosent*



**Respondentene kunne huke av for de tre viktigste. Kilde: Spørreundersøkelser til oppvekstledere, barnevernsledere og helseledere i kommunal sektor. N = 122.*

Mønsteret etter kommunestørrelse er tydelig. I store kommuner er vold og trusler den dominerende kategorien, nevnt av 79 prosent, etterfulgt av rusrelatert kriminalitet med 48 prosent og gjentatt alvorlig normbrytende atferd blant barn under straffbar alder med 42 prosent, se Figur 3-4. I mellomstore kommuner toppe skadeverk, nasking og annen mindre vinningskriminalitet med 70 prosent, mens rusrelatert kriminalitet og vold og trusler ligger på henholdsvis 52 og 43 prosent. Små kommuner rapporterer et mindre alvorlig bilde, der skadeverk, nasking og annen mindre vinningskriminalitet dominerer med 56 prosent og vold og trusler nevnes av 29 prosent. Ran og grovere vinningskriminalitet og gjeng- eller nettverksrelatert kriminalitet er nesten fraværende i små og mellomstore kommuner, men nevnes av henholdsvis 18 og 15 prosent av respondentene i store kommuner.

Figur 3-4 Topp seks former for barne- og ungdomskriminalitet som oppgis mest relevante i kommunen, fordelt på kommunestørrelse



**Bydeler (N=2) er ikke inkludert i figuren grunnet lavt antall respondenter. Kilde: Spørreundersøkelser til oppvekstledere, barnevernsledere og helseledere i kommunal sektor.*

Samlet tegner funnene et bilde der barne- og ungdomskriminalitet oppleves som en begrenset utfordring i mange kommuner, men som et tydelig og til dels alvorlig problem i de største. Mens små kommuner primært møter skadeverk, nasking og annen mindre vinningskriminalitet, preges de store kommunene i langt større grad av vold og trusler, rusrelatert kriminalitet og gjentatt alvorlig normbrytende atferd blant barn under straffbar alder.

3.2 Organisering, samordning og forankring av det kriminalitetsforebyggende arbeidet

På nasjonalt nivå er det utviklet to modeller for kriminalitetsforebyggende samarbeid som kommunene kan ta i bruk. SLT er en samordningsmodell for rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak rettet mot barn og unge, der kommunale tjenester og politi koordinerer innsatsen.⁴ Sekretariatet for konfliktrådene har det nasjonale ansvaret for SLT-modellen og gir faglig støtte og veiledning til kommuner som har valgt å ta modellen i bruk (Konfliktrådet, u.d.). Politiråd er et formalisert samarbeid mellom øverste kommuneledelse og lokalt politi, og skal fungere som et strategisk organ for det kriminalitetsforebyggende arbeidet lokalt (KS og Politidirektoratet, 2023). Ingen av ordningene er lovpålagte.

Basert på spørreundersøkelsen har de fleste kommunene tatt i bruk én eller begge av disse strukturene. Av 121 respondenter fra kommunene som besvarte spørsmålet, oppgir 86 prosent at kommunen har en formalisert samordningsfunksjon, se Figur 3-5. 66 prosent oppgir at kommunen både har SLT-struktur og politiråd, mens 18 prosent har kun politiråd. 5 prosent oppgir at arbeidet samordnes uformelt, og 2

⁴ Oslo kommune og Oslo politidistrikt har utviklet SaLTø som sin egen samarbeidsmodell for å koordinere det rus- og kriminalitetsforebyggende arbeidet rettet mot barn og unge.

prosent at det ikke finnes noen samordning.⁵ SLT-modellen benyttes i dag i rundt 200 av landets kommuner (Konfliktrådet, u.d.), noe som tilsvarer en noe lavere andel enn i utvalget vårt, i tråd med overrepresentasjonen av store og sentrale kommuner.

Figur 3-5 **Respondentenes vurdering av om kommunen har en formalisert funksjon eller struktur for samordning av det kriminalitetsforebyggende arbeidet, i prosent**



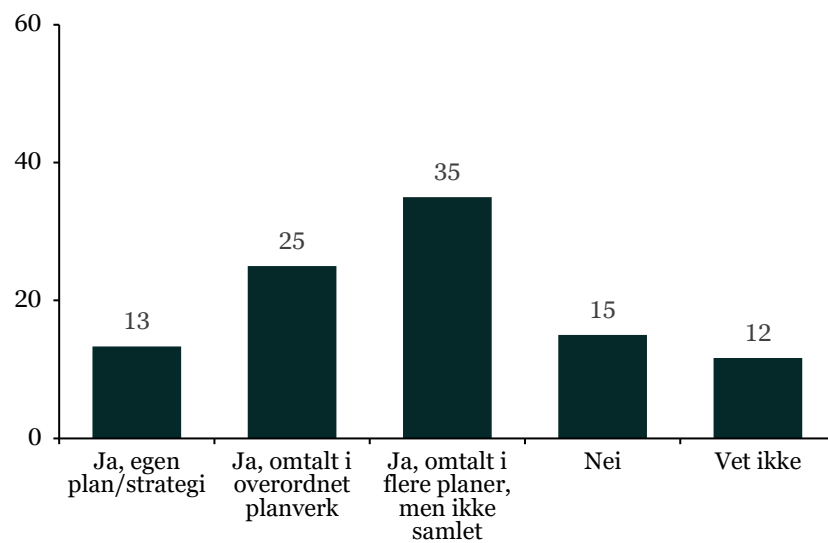
Kilde: Spørreundersøkelser til oppvekstledere, barnevernsledere og helseledere i kommunal sektor. N = 121.

Graden av formalisering varierer med kommunestørrelse. Respondenter fra store og mellomstore kommuner oppgir i henholdsvis 94 og 96 prosent av tilfellene at kommunen har en formalisert samordningsstruktur, og i begge størrelsesgrupper oppgir over 80 prosent at kommunen har både SLT-struktur og politiråd. I små kommuner er bildet et annet. 68 prosent oppgir å ha en formalisert struktur, men bare 30 prosent oppgir å ha både SLT-struktur og politiråd, og 33 prosent oppgir å ha kun politiråd uten SLT.

Forebygging av barne- og ungdomskriminalitet er i varierende grad nedfelt i kommunenes planverk. Av 120 respondenter fra kommunene, svarer 73 prosent at forebygging av barne- og ungdomskriminalitet minst er omtalt i ett plandokument, se Figur 3-6. 13 prosent oppgir at de har en egen plan eller strategi, mens 35 prosent oppgir at temaet er omtalt i flere planer uten å være samlet. Én av fire har det omtalt i overordnet planverk, og 15 prosent oppgir at temaet ikke er forankret i planverk i det hele tatt. Store kommuner skiller seg ut ved at samtlige respondenter oppgir at temaet er forankret i planverk, mot 67 prosent i mellomstore og 62 prosent i små kommuner.

⁵ Vi har undersøkt om andelene endrer seg dersom analysen gjøres på kommunenivå og ikke på respondent-nivå. Der det er duplikater fra samme kommune, har de i all hovedsak svart det samme, og andelene endrer seg ikke når disse fjernes. Tallene presenteres derfor på respondent-nivå i tråd med rapportens øvrige analyser.

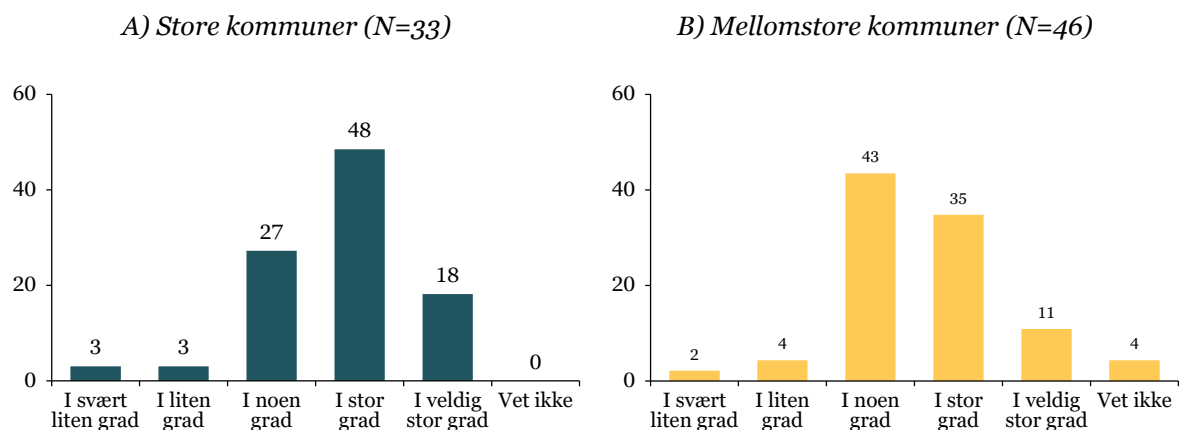
Figur 3-6 Respondentenes vurdering av om forebygging av barne- og ungdomskriminalitet er integrert i kommunens planer, strategier eller styringsdokumenter, i prosent

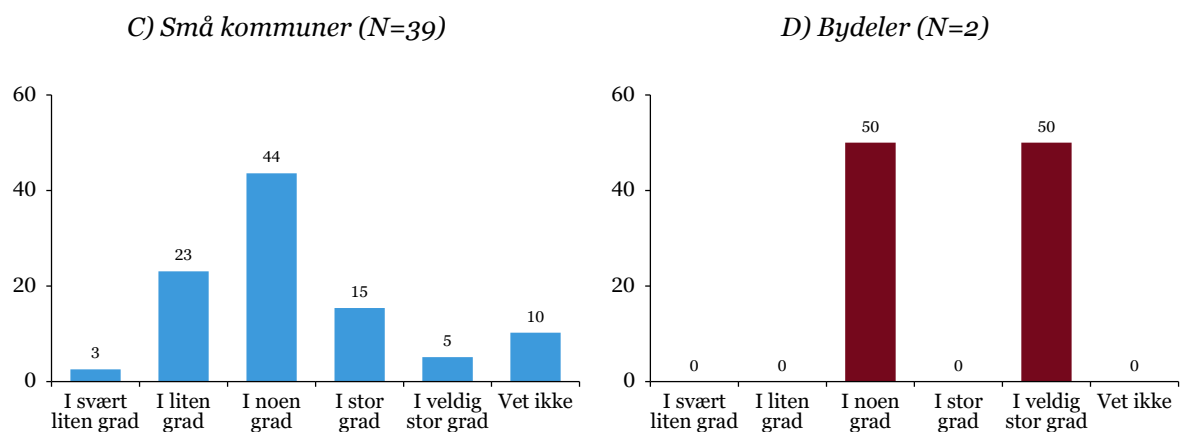


Kilde: Spørreundersøkelser til oppvekstledere, barnevernsledere og helseledere i kommunal sektor. N = 120.

Forebygging av barne- og ungdomskriminalitet er i noen grad integrert i det generelle forebyggende arbeidet rettet mot barn og unge, men graden varierer med kommunestørrelse. Av 120 respondenter som besvarte spørsmålet, oppgir 43 prosent at kriminalitetsforebygging er integrert i det generelle forebyggende arbeidet i stor eller veldig stor grad, se Figur 3-7. I store kommuner er andelen 66 prosent, mot 46 prosent i mellomstore kommuner og 20 prosent i små kommuner. Det er samtidig verdt å merke seg at generelt forebyggende arbeid rettet mot barn og unge i seg selv kan bidra til å forebygge kriminalitet, selv der kriminalitetsforebygging ikke er eksplisitt integrert.

Figur 3-7 I hvilken grad respondentene opplever at kriminalitetsforebygging er integrert i kommunens generelle forebyggende arbeid rettet mot barn og unge, fordelt på kommunestørrelse, i prosent

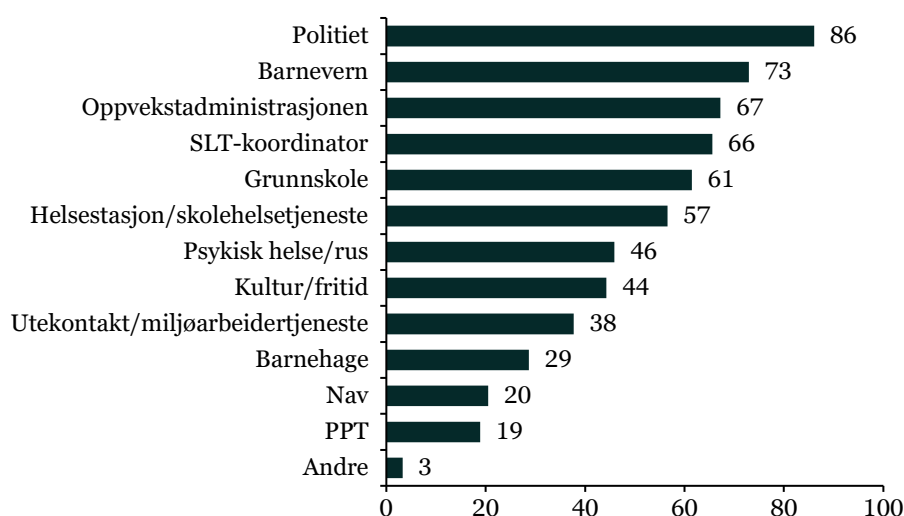




Kilde: Spørreundersøkelser til oppvekstledere, barnevernsledere og helseledere i kommunal sektor.

Det kriminalitetsforebyggende arbeidet kan involvere mange ulike tjenester og instanser, både kommunale og andre. I spørreundersøkelsen er respondentene bedt om å vurdere hvilke enheter/tjenester som har et tydelig ansvar i kommunens arbeid med å forebygge barne- og ungdomskriminalitet. 86 prosent av respondentene fra kommunene oppgir at politiet har et tydelig ansvar, se Figur 3-8. Barnevernet nevnes av 73 prosent, oppvekstadministrasjonen av 67 prosent og SLT-koordinator av 66 prosent.⁶ Grunnskolen og helsestasjon og skolehelsetjeneste nevnes av henholdsvis 61 og 57 prosent. Nav og PPT nevnes av henholdsvis 20 og 19 prosent.

Figur 3-8 Respondentenes vurdering av hvilke enheter/tjenester som har et tydelig ansvar i kommunens arbeid med å forebygge barne- og ungdomskriminalitet, i prosent*



*Respondentene kunne huke av på flere alternativer. Kilde: Spørreundersøkelser til oppvekstledere, barnevernsledere og helseledere i kommunal sektor. N = 122.

Det er forskjeller mellom respondentgruppene i hvem de oppgir har et tydelig ansvar i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Oppvekstlederne fremhever særlig oppvekstadministrasjonen, som nevnes av 86 prosent av dem, mens helselederne i større grad peker på grunnskolen med 79

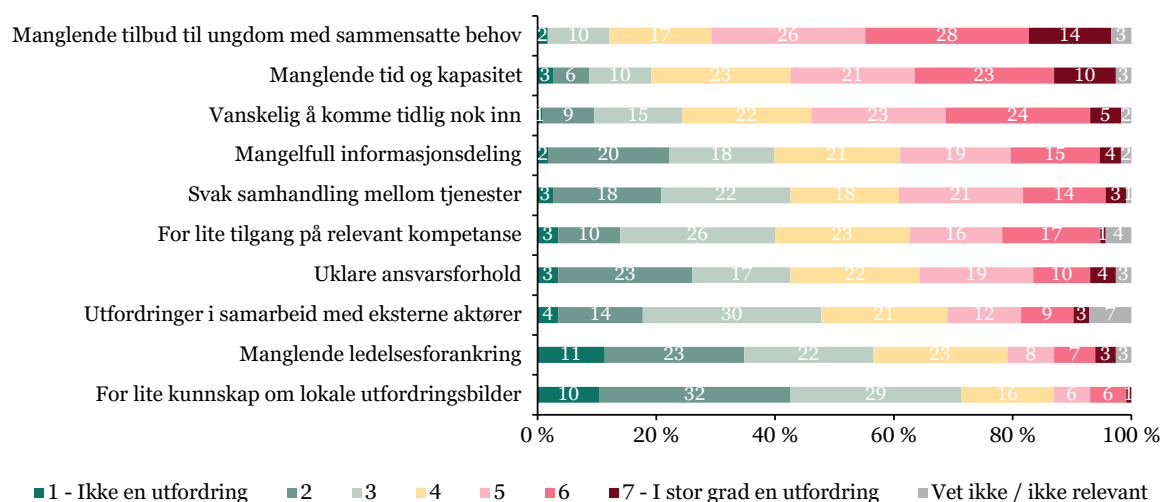
⁶ SLT-koordinator er en koordineringsfunksjon, ikke en selvstendig tjeneste eller enhet. Funksjonen kan være plassert i en enkelt tjeneste eller enhet, eller mer tjenesteovergripende.

prosent og helsestasjon og skolehelsetjeneste med 71 prosent. Barnevernslederne er den gruppen som hyppigst nevner SLT-koordinator med 72 prosent.

3.3 Utfordringer i arbeidet med barne- og ungdomskriminalitet

Respondentene fra kommunene ble bedt om å vurdere i hvilken grad ulike forhold utgjør utfordringer i arbeidet med å forebygge barne- og ungdomskriminalitet. Manglende tilbud til ungdom med sammensatte behov, manglende tid og kapasitet og at det er vanskelig å komme tidlig nok inn peker seg ut som de tre største utfordringene i arbeidet med å forebygge barne- og ungdomskriminalitet. 68 prosent oppgir at manglende tilbud til ungdom med sammensatte behov er en utfordring i noen eller stor grad, etterfulgt av manglende tid og kapasitet med 54 prosent og vanskelig å komme tidlig nok inn med 52 prosent, se Figur 3-9. I den andre enden av skalaen er for lite kunnskap om lokale utfordringsbilder og manglende ledelsesforankring de dimensjonene færrest oppgir som utfordringer, med henholdsvis 13 og 18 prosent.

Figur 3-9 Respondentenes vurdering av i hvilken grad følgende er en utfordring i kommunens arbeid med å forebygge barne- og ungdomskriminalitet, i prosent*



*Skalaen i figuren går fra 1 = Ikke en utfordring til 7 = I stor grad en utfordring. Kilde: Spørreundersøkelser til oppvekstledere, barnevernsledere og helseledere i kommunal sektor. N = 113-116.

Mønsteret er i stor grad likt på tvers av respondentgruppene, men noen forskjeller er verdt å merke seg. Barnevernslederne skiller seg særlig ut ved at 65 prosent oppgir at det er vanskelig å komme tidlig nok inn som en utfordring i noen eller stor grad, mot 47 prosent blant oppvekstlederne og 50 prosent blant helselederne. Barnevernslederne er også den gruppen som i størst grad oppgir manglende tilbud til ungdom med sammensatte behov som en utfordring med 75 prosent, mot 63 prosent blant oppvekstlederne og 67 prosent blant helselederne. Manglende ledelsesforankring skiller seg ut som en utfordring blant barnevernslederne, der 36 prosent oppgir dette, mot 10 prosent blant oppvekstlederne og 17 prosent blant helselederne.

Figur 3-10 viser i hvilken grad ulike faktorer oppleves som utfordringer, fordelt på kommunestørrelse. En negativ verdi (rød) betyr at flere respondenter opplever påstanden som en stor utfordring enn ikke. En positiv verdi (grønn) betyr det motsatte. Jo mørkere farge, jo sterkere er denne tendensen. For eksempel betyr -63 for «Manglende tilbud til ungdom med sammensatte behov» i store kommuner at 63 prosentpoeng flere opplever dette som en stor utfordring enn ikke.

Figur 3-10 Respondentenes vurdering av utfordringer i kommunens arbeid med å forebygge barne- og ungdomskriminalitet, etter kommunestørrelse*



*Figuren viser nettoverdi = andel 1-3 minus andel 5-7. Nøytrale svar (4) fordeles likt og kanselleres ut. Vet ikke (0-7 prosent) er utelukket. Kilde: Spørreundersøkelser til oppvekstledere, barnevernsledere og helseledere i kommunal sektor

Figuren viser at utfordringene varierer noe med kommunestørrelse, men manglende tilbud til ungdom med sammensatte behov oppleves som den største utfordringen uavhengig av størrelse. Manglende tid og kapasitet oppleves i størst grad i små kommuner, der betydelig flere (54 prosentpoeng) opplever dette som en utfordring enn ikke. Vanskelig å komme tidlig nok inn viser det motsatte mønsteret og oppleves i størst grad i store kommuner, der klart flere (48 prosentpoeng) opplever dette som en utfordring enn ikke.

Vi ser videre at mangelfull informasjonsdeling og for lite tilgang på relevant kompetanse er mest fremtredende som en utfordring i små kommuner, mens mellomstore kommuner skiller seg ut ved at flere opplever dette som ikke en utfordring enn som en utfordring. For lite kunnskap om lokale utfordringsbilder og manglende ledelsesforankring er grønne på tvers av alle kommunestørrelser, noe som tyder på at disse i liten grad oppleves som barrierer.

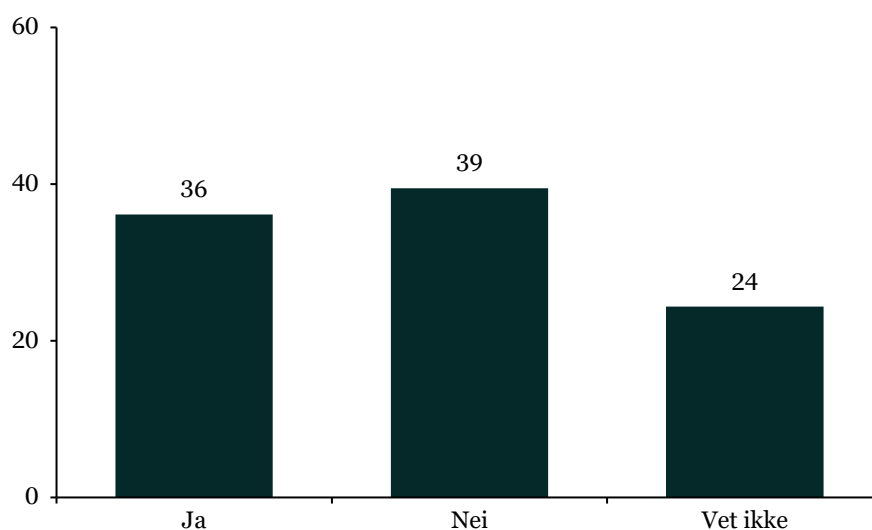
De åpne svarene fra spørreundersøkelsen utdyper utfordringsbildet. Av 58 respondenter som besvarte det åpne spørsmålet om den største utfordringen kommunen møter, er ressurser og kapasitet det temaet flest trekker frem, nevnt av 16 respondenter. Typiske beskrivelser handler om for få ansatte, stram kommuneøkonomi og at det langsiktige forebyggende arbeid nedprioriteres når akutte og

lovpålagte oppgaver krever ressurser. Tidlig innsats nevnes av 11 respondenter, der den gjennomgående bekymringen er at kommunen kommer for sent inn og bruker for mye ressurser på reparerende tiltak. Tverrfaglig samarbeid og koordinering trekkes frem av ti respondenter, og beskrives gjerne som silotenkning og mangel på felles forståelse av roller og ansvar på tvers av tjenester. Ti respondenter peker også på mangel på treffsikre tiltak, altså at behovet kan identifiseres, men at egnede virkemidler ikke finnes eller ikke er tilgjengelige. Ni respondenter nevner utfordringer knyttet til samarbeidet med politiet, og beskriver dette som lite politiressurser, svake reaksjoner på lovbrudd og fraværende politideltakelse i det forebyggende arbeidet.

3.4 Kompetansetilbud og kompetansebehov

36 prosent av respondentene fra kommunene oppgir at kommunen har brukt eksterne kompetansemiljøer eller kompetansetilbud de siste to årene for å styrke arbeidet med barne- og ungdomskriminalitet, se Figur 3-11. 39 prosent oppgir at de ikke har gjort det, og 24 prosent svarer «vet ikke». Bruken av ekstern kompetanse øker tydelig med kommunestørrelse. 53 prosent av respondentene fra store kommuner oppgir at de har brukt ekstern kompetanse, mot 34 prosent i mellomstore og 23 prosent i små kommuner. Oppvekstlederne er den gruppen som i størst grad oppgir å ha brukt ekstern kompetanse med 46 prosent, mot 32 prosent blant helselederne og 21 prosent blant barnevernslederne.

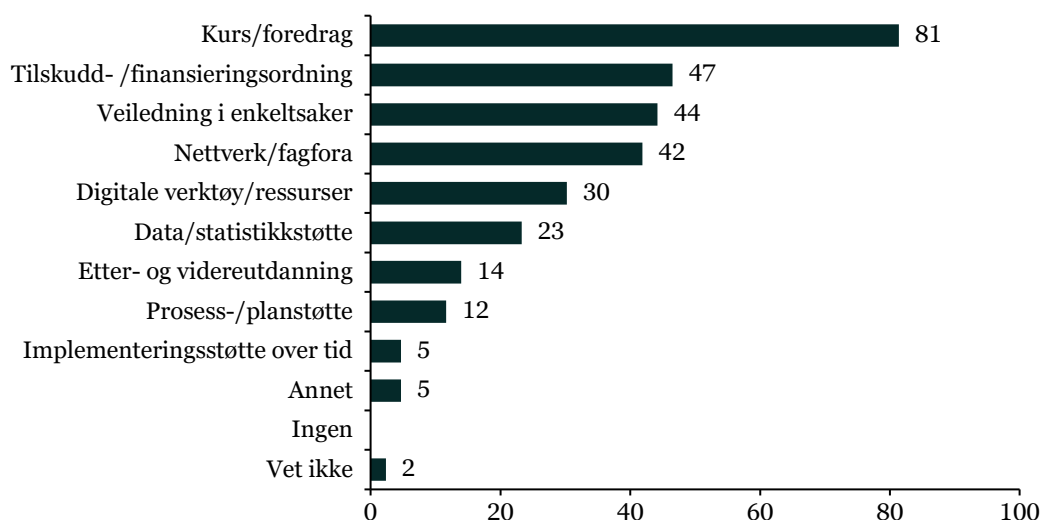
Figur 3-11 **Respondentenes vurdering av om kommunen de siste to årene har brukt eksterne kompetansemiljøer eller kompetansetilbud for å styrke arbeidet med barne- og ungdomskriminalitet, i prosent**



Kilde: Spørreundersøkelser til oppvekstledere, barnevernsledere og helseledere i kommunal sektor. N = 119

Blant de 43 respondentene som oppgir å ha brukt kompetansetilbud, er kurs og foredrag den klart vanligste formen, oppgitt brukt av 81 prosent, se Figur 3-12. Deretter følger tilskudds- og finansieringsordninger og veiledning i enkeltsaker, med henholdsvis 47 og 44 prosent. Nettverk og fagfora oppgis brukt av 42 prosent, mens digitale verktøy og ressurser nevnes av 30 prosent. Mer systematiske former for kompetanseutvikling, som prosess- og planstøtte og implementeringsstøtte over tid, er blitt brukt av henholdsvis 12 og 5 prosent.

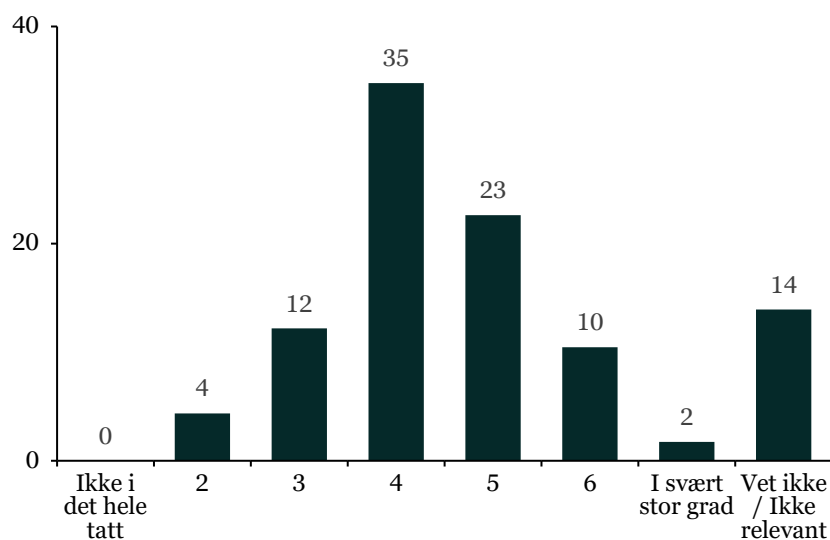
Figur 3-12 Type kompetansetilbud kommunen har brukt de siste to årene for å styrke arbeidet med barne- og ungdomskriminalitet, i prosent



Kun stilt til respondenter som oppga at kommunen har brukt eksterne kompetansemiljøer eller kompetansetilbud. Flere svar mulig. Kilde: Spørreundersøkelser til oppvekstledere, barnevernsledere og helseledere i kommunal sektor. N = 43

Respondentene fra kommunene er delte i synet på om tilgjengelige kompetansetilbud innenfor barne- og ungdomskriminalitet er relevante for kommunens behov. Av 115 respondenter som besvarte spørsmålet, oppgir 35 prosent at tilbudene er relevante i noen eller stor grad, mens 35 prosent plasserer seg på midten av skalaen, se Figur 3-13. 16 prosent oppgir at tilbudene i liten grad er relevante, og 14 prosent svarer «vet ikke». Det er et tydelig mønster etter kommunestørrelse. 49 prosent av respondentene fra store kommuner og 41 prosent fra mellomstore kommuner vurderer tilbudene som relevante i noen eller stor grad, mot 18 prosent i små kommuner.

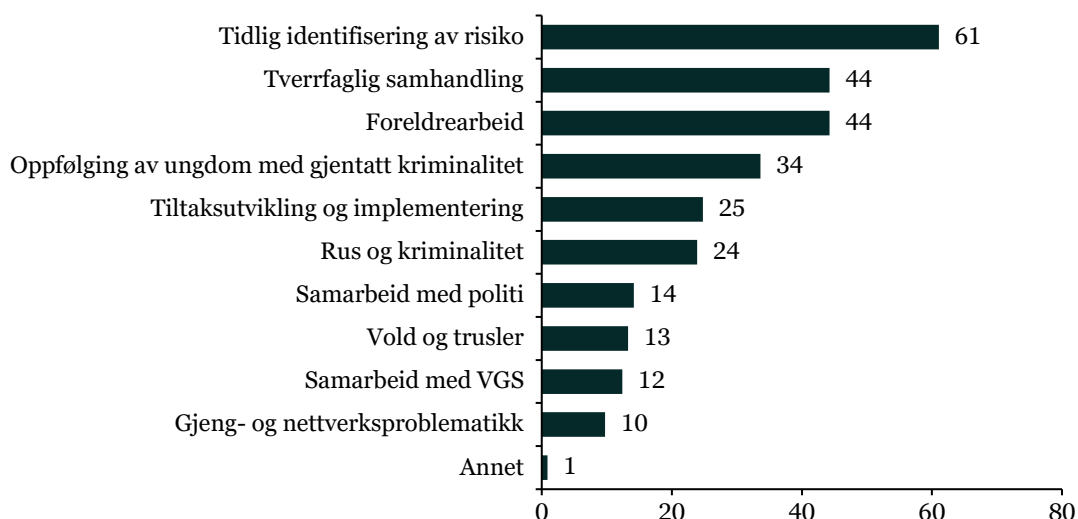
Figur 3-13 I hvilken grad respondentene opplever at tilgjengelige kompetansetilbud innenfor barne- og ungdomskriminalitet er relevante for kommunens behov, i prosent



Kilde: Spørreundersøkelser til oppvekstledere, barnevernsledere og helseledere i kommunal sektor. N = 115.

Tidlig identifisering av risiko er det området flest respondenter fra kommunene oppgir at de har særlig behov for mer kompetanse, nevnt av 61 prosent av 113 respondenter som besvarte spørsmålet, se Figur 3-14. Tverrfaglig samhandling og foreldrearbeid⁷ følger begge med 44 prosent, mens oppfølging av ungdom med gjentatt kriminalitet nevnes av 34 prosent. Samarbeid med politi og samarbeid med videregående skoler nevnes av henholdsvis 14 og 12 prosent.

Figur 3-14 Områder der respondentene oppgir at kommunen har særlig behov for mer kompetanse knyttet til barne- og ungdomskriminalitet, i prosent*



*Respondentene kunne velge inntil tre områder. Kilde: Spørreundersøkelser til oppvekstledere, barnevernsledere og helseledere i kommunal sektor. N = 113.

Det er noen interessante forskjeller mellom respondentgruppene i hva de oppgir som kompetansebehov. Tidlig identifisering av risiko topper listen for alle tre grupper, men er særlig fremtredende blant helselederne med 78 prosent og barnevernslederne med 69 prosent, mot 53 prosent blant oppvekstlederne. Foreldrearbeid nevnes av 53 prosent av oppvekstlederne og 57 prosent av helselederne, men bare av 21 prosent av barnevernslederne. Barnevernslederne skiller seg ut ved at oppfølging av ungdom med gjentatt kriminalitet nevnes av 41 prosent, mot 39 prosent blant oppvekstlederne og 22 prosent blant helselederne.

3.5 Institusjonenes arbeid med barne- og ungdomskriminalitet

Barnevernsinstitusjoner arbeider i varierende grad med ungdom der kriminalitet, vold eller alvorlig normbrytende atferd inngår i utfordringsbildet. Bildet er noenlunde likt på tvers av institusjonstype, men med noen nyanser. Statlige institusjoner beskriver i større grad variasjon avhengig av hvilken ungdomsgruppe som er plassert til enhver tid, og trekker frem at kriminalitet ofte er en del av en sammensatt problematikk snarere enn en primærutfordring. Private ideelle institusjoner tegner et tilsvarende bilde, der omfanget varierer med målgruppe og plasseringsparagraf. Private kommersielle institusjoner skiller seg noe ut ved at flere beskriver kriminalitetsrelaterte utfordringer som gjennomgående for nesten hele ungdomsgruppen, og noen oppgir at de arbeider spesifikt med ungdom under

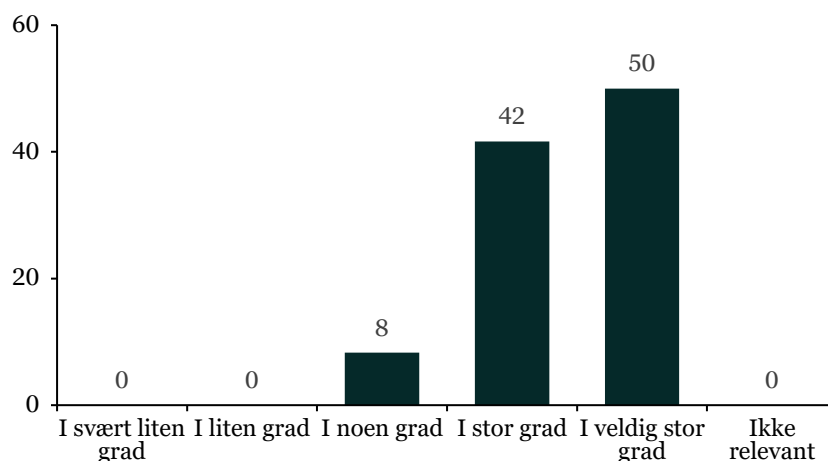
⁷ Med foreldrearbeid mener vi det systematiske arbeidet tjenestene gjør for å involvere, støtte og veilede foreldre og andre omsorgspersoner som en del av det forebyggende arbeidet, for eksempel gjennom foreldresamarbeid, foreldreveiledning og støtte til grensesetting. Begrepet ble ikke nærmere definert i spørreundersøkelsen, og det kan derfor ikke utelukkes at respondentene har lagt noe ulik forståelse i det.

straffegjennomføring eller i påvente av dom. Et fåtall respondenter på tvers av alle institusjonstyper oppgir at dette ikke inngår i deres målgruppe.

Respondentene er delte i synet på om institusjonene er godt nok kompetansemessig rustet til å følge opp ungdom med kriminalitetsrelaterte utfordringer, men bildet varierer mellom institusjonstypene. Respondenter fra statlige institusjoner er mest sprikende i sine vurderinger. Noen beskriver seg som godt rustet med systematisk kompetansebygging og tett samarbeid med politi og andre aktører, mens en betydelig andel peker på klare mangler og beskriver arbeidet som nybrottsarbeid der man finner veien sammen med andre instanser. Private ideelle institusjoner tegner et tilsvarende todelt bilde, men fremhever særlig digital kriminalitet og rekruttering via nett som et voksende kompetansehull. Flere peker på at kompetansen er ferskvare og at turnover i personalgruppen gjør det krevende å opprettholde et stabilt nivå. Private kommersielle institusjoner beskriver seg gjennomgående som bedre rustet enn de øvrige, og trekker frem erfaring med spesifikke målgrupper og systematisk samarbeid med politi og spesialisthelsetjeneste som forklaringer. Også blant respondentene fra private kommersielle institusjoner nevnes digitale arenaer som et område der kompetansen ikke alltid strekker til.

Til tross for at noen respondenter beskriver institusjonene som godt rustet, viser svarene på spørsmål om behov for særskilt kompetanse eller veiledning for ansatte som jobber med barne- og ungdomskriminalitet et klart og gjennomgående kompetansebehov på tvers av institusjonstypene. Av 60 respondenter, oppgir 50 prosent behov i veldig stor grad, og 42 prosent i stor grad, se Figur 3-15. Til sammen oppgir altså 92 prosent et klart kompetansebehov, og ingen oppgir at det er lite relevant. Det er noen forskjeller mellom institusjonstypene. Private kommersielle institusjoner skiller seg ut ved at 63 prosent oppgir behov i veldig stor grad, mot 52 prosent blant statlige og 31 prosent blant private ideelle. Private ideelle er den gruppen som i størst grad plasserer seg på midten med 50 prosent i stor grad og 19 prosent i noen grad.

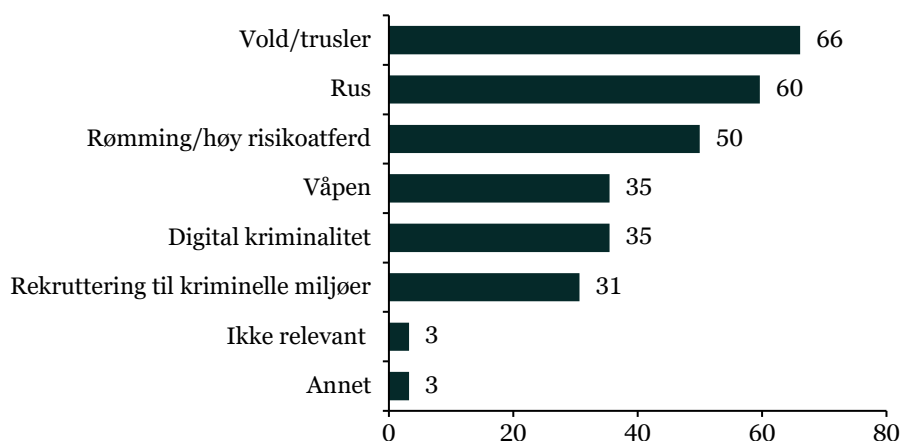
Figur 3-15 I hvilken grad respondentene mener det er behov for særskilt kompetanse eller veiledning for ansatte som jobber med barne- og ungdomskriminalitet, i prosent



Kilde: Spørreundersøkelser til institusjonsledere og avdelingsledere. $N = 60$.

Vold og trusler og rus er de formene for problematikk institusjonene hyppigst rangerer som de tre mest krevende. Av 62 respondenter, oppgir 66 prosent at vold og trusler er blant de tre mest krevende, etterfulgt av rus med 60 prosent og rømming og høy risikoatferd med 50 prosent, se Figur 3-16. Våpen og digital kriminalitet nevnes av 35 prosent hver, mens rekruttering til kriminelle miljøer oppgis av 31 prosent.

Figur 3-16 Typer problematikk respondentene opplever som mest krevende i arbeidet med ungdom med kriminalitetsrelaterte utfordringer, i prosent*



*Respondentene kunne krysse av for inntil tre alternativer. Kilde: Spørreundersøkelser til institusjonsledere og avdelingsledere. N = 62.

Det er tydelige forskjeller mellom institusjonstypene i hva de rangerer som de mest krevende, se Figur 3-17. Rus er det alternativet flest statlige institusjoner krysser av, der 80 prosent oppgir dette, mot 38 prosent blant private ideelle og 52 prosent blant private kommersielle. Private ideelle skiller seg ut ved at vold og trusler topper listen med 75 prosent, og at digital kriminalitet rangeres blant de tre viktigste av 56 prosent, noe som er betydelig høyere enn blant statlige med 28 prosent og private kommersielle med 29 prosent. Rømming og høy risikoatferd rangeres hyppigst blant private ideelle med 63 prosent, mot 56 prosent blant statlige og 33 prosent blant private kommersielle. Private kommersielle skiller seg ut ved at våpen rangeres blant de viktigste av 48 prosent, mot 32 prosent blant statlige og 25 prosent blant private ideelle.

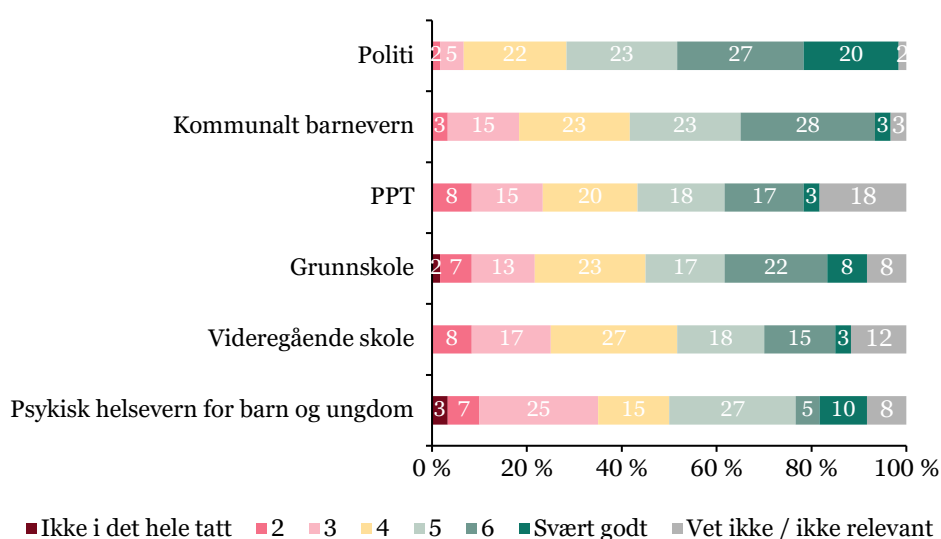
Figur 3-17 Typer problematikk respondentene opplever som mest krevende i arbeidet med ungdom med kriminalitetsrelaterte utfordringer, fordelt på institusjonstype, i prosent*

	Statlige (N=25)	Privat ideelle (N=16)	Privat komm. (N=21)
Vold/trusler	68 %	75 %	57 %
Rus	80 %	38 %	52 %
Rømming/ høy risikoatferd	56 %	63 %	33 %
Våpen	32 %	25 %	48 %
Digital kriminalitet	28 %	56 %	29 %
Rekruttering til kriminelle miljøer	20 %	38 %	38 %

*Respondentene kunne krysse av for inntil tre alternativer. Kilde: Spørreundersøkelser til institusjonsledere og avdelingsledere. N = 62.

Av de aktørene respondentene er bedt om å vurdere, er det samarbeidet med politiet som fungerer best. 70 prosent av respondentene oppgir at samarbeidet med politiet fungerer godt, etterfulgt av kommunalt barnevern med 54 prosent og grunnskole med 47 prosent, se Figur 3-18. Samarbeidet med psykisk helsevern for barn og ungdom og PPT vurderes som minst velfungerende, med henholdsvis 42 og 38 prosent som oppgir at samarbeidet fungerer godt. For PPT er det imidlertid 18 prosent som oppgir «vet ikke / ikke relevant».

Figur 3-18 Respondentenes vurdering av hvor godt samarbeidet med ulike aktører fungerer i arbeidet med ungdom med kriminalitetsrelaterte utfordringer, i prosent



Kilde: Spørreundersøkelser til institusjonsledere og avdelingsledere. N = 60.

Brutt ned på institusjonstype er det tydelige forskjeller i andelen som oppgir at samarbeidet med ulike aktører fungerer godt. Samarbeidet med politiet fungerer godt for de fleste på tvers av alle institusjonstyper, men statlige institusjoner skiller seg ut med 76 prosent som oppgir at samarbeidet fungerer godt, mot 69 prosent blant private kommersielle og 63 prosent blant private ideelle. Samarbeidet med kommunalt barnevern vurderes som best fungerende blant private kommersielle, der 68 prosent oppgir at samarbeidet fungerer godt, mot 56 prosent blant private ideelle og 44 prosent blant statlige. Private ideelle skiller seg positivt ut i samarbeidet med grunnskole, der 62 prosent oppgir godt samarbeid, mot 43 prosent blant private kommersielle og 40 prosent blant statlige. Samarbeidet med psykisk helsevern for barn og ungdom vurderes gjennomgående lavt, men statlige institusjoner rapporterer noe høyere med 52 prosent, mot 37 prosent blant private ideelle og 32 prosent blant private kommersielle.

De åpne svarene på spørsmål om forutsetninger for å lykkes bedre i forebygging og oppfølging av ungdom med kriminalitetsrelaterte utfordringer peker i stor grad på de samme temaene på tvers av institusjonstype. Relasjonsarbeid fremheves som selve kjernen i arbeidet, der ansatte må være tett på, tåle krevende situasjoner over tid og bygge tillit med ungdom som ofte har sammensatte belastninger. Tverrfaglig samarbeid mellom barnevern, politi, skole og helse nevnes av mange som en grunnleggende forutsetning, og understrekes å måtte være raskt etablert, forpliktende og preget av gjensidig kjennskap til hverandres roller og handlingsrom. Tilstrekkelig bemanning og kontinuitet i personalgruppen

trekkes frem som avgjørende for å opprettholde relasjoner og faglig kvalitet over tid, og høy turnover nevnes som en sentral barriere. Flere løfter tidlig innsats som avgjørende og mener at ungdomsoppfølging iverksettes for sent, til tross for at kriminaliteten ofte har vært aktuell siden ungdommen var 12–13 år. Ungdomsoppfølging er en strafferettslig reaksjon i regi av Konfliktrådet, der ungdom mellom 15 og 18 år som har begått lovbrudd følges opp tverrfaglig over inntil ett år som alternativ til andre straffereaksjoner (Konfliktrådet, u.d.). Ettervern etter fylte 18 år nevnes som et kritisk hull, og digitale arenaer trekkes frem som et voksende utfordringsbilde der institusjonene opplever begrenset handlingsrom og kompetanse.

4 Erfaringer fra kommunene og barnevernsinstitusjonene

Kommuner, barnevernstjenester og institusjoner beskriver barne- og ungdomskriminalitet langs et bredt spekter, fra nasking og skadeverk til organisert vold, rus og rekruttering via digitale plattformer. Omfanget oppleves svært ulikt, og små kommuner beskriver problemet som lite fremtredende mens store kommuner rapporterer om mer alvorlig og sammensatt problematikk. Det forebyggende arbeidet er i de fleste kommuner integrert i den ordinære tverrfaglige strukturen uten egne dedikerte tiltak mot kriminalitet. Tidlig innsats, tverrfaglig samarbeid og relasjonsbygging fremheves som de viktigste suksesskriteriene, mens manglende ressurser, sen identifisering og digitale arenaer der voksne har begrenset innsyn er de mest gjennomgående barrierene. Kompetansebehovet er betydelig på tvers av alle aktørgrupper, særlig knyttet til digital kriminalitet, tidlig risikoidentifisering og tverrfaglig samhandling.

4.1 Barne- og ungdomskriminalitet – forståelse av begrepet og omfang

Oppvekstsektoren

I intervjuene har vi spurt representanter fra kommunene hvordan de forstår begrepet barne- og ungdomskriminalitet, og hvordan de erfarer omfanget av barne- og ungdomskriminalitet i kommunen der de er ansatt. Av de vi har intervjuet, svarer én at de aldri har definert hva som ligger i begrepet barne- og ungdomskriminalitet. En av informantene definerer barne- og ungdomskriminalitet innenfor fire utfordringsområder: 1) vold og rus, 2) trafikkforseelser, 3) lovbrudd på digitale medier/internett, og 4) seksuelle overgrep (handler også ofte om deling av seksualisert innhold på nett). Flere av informantene beskriver sin forståelse av barne- og ungdomskriminalitet langs et kontinuum fra nasking og hærverk til alvorlige voldsforbrytelser. Det er også et flertall av informantene som knytter kriminalitet hos barn og ungdom til rus og vold. For to av kommunene beskrives bruk av alkohol fra tidlig alder: «Vi ser på rusfeltet at de debutterer tidligere. Altså alkohol, det er i hovedsak alkohol det handler om», og «De begynner lenge før de er konfirmert (...). Vi har et ROP⁸-team ned til 16 år, men de er ikke interessert i endring når de er 16». Organiserte slåsskamper, gjengproblematikk og trusler på sosiale medier beskrives også som forståelser innenfor begrepet barne- og ungdomskriminalitet. En representant fra en av kommunene påpeker at kriminaliteten som foregår på sosiale medier er noe voksne i liten grad får med seg, og som derfor er vanskelig både å anmelde og å forebygge.

En informant fremhever at kriminalitet blant barn og ungdom egentlig er et sekundærproblem som springer ut av underliggende forhold som levekårsutfordringer, mobbing og utenforskap. Kriminaliteten kan derfor forstås som et løsningsforsøk for å finne tilhørighet. En annen påpeker at når barn og ungdom begår lovbrudd, må en alltid tenke at det ligger en årsak bak, og at faktorer som fører til kriminalitet handler om sosioøkonomiske utfordringer og fattigdom, vold i nære relasjoner og skoleproblematikk. En tredje informant nevner spesifikt hvordan barn og ungdom som utøver volds-kriminalitet i høy grad har blitt utsatt for vold i hjemmet selv.

⁸ Samtidige alvorlige rusmiddelproblemer og psykisk lidelser (ROP).

Når det gjelder beskrivelser av omfang av barne- og ungdomskriminalitet, er det store forskjeller mellom små og store kommuner, der det særlig er representanter fra de store bykommunene som beskriver omfanget som problematisk. En fra en kommunene med lite U18-saker, det vil si straffesaker som involverer lovbrøttere under 18 år, uttrykker at «Det er nok et storbyfenomen», mens en annen sier: «Jeg tror ikke det har vært oppe som tema en eneste gang, at vi må snakke om barne- og ungdomskriminalitet». Ni av de som har svart på spørsmålet, oppgir at barne- og ungdomskriminalitet ikke er av et omfang som utgjør et problem for kommunen, og beskriver ungdomsmiljøene som rolige. Samtidig forteller informanter fra to av kommunene at kriminalitet blant barn og unge i kommunen kan gå i bølger. Én forteller at de har registrert vold- og rusproblematikk blant 30–40 ungdommer i kommunen, og omtrent det dobbelte når det kommer til trafikkforseelser.

Barnevernsledere

Flere av barnevernslederne beskriver begrepet barne- og ungdomskriminalitet innenfor rammene av straffbare handlinger etter definisjoner gitt i straffeloven. En av barnevernslederne spisser begrepet mot ungdom som er i regelmessig kontakt med politiet, og som utsetter andre for vold og kriminalitet, mens en annen legger høy alvorlighetsgrad og gjentakende kriminelle handlinger i begrepet. Én barnevernsleder sier at terskelen for hvordan man vurderer alvorlighetsgrad oppleves høyere i urbane strøk enn i rurale områder. Barnevernslederne har erfaring med ungdom som fremsetter trusler, utagerer på måter som er skadelig for andre, tyveri, nasking og Vipps-ran, oppbevaring og bæring av våpen, oppbevaring av illegale rusmidler, og deltakelse i organiserte slåsskamper. En av barnevernslederne fremhever hvordan kriminelle miljøer utnytter sårbare barn fra familier med omsorgssvikt, vold mellom foreldre, dårlig tilknytning til skole, dårlige levekår og ofte utenlandsk opprinnelse. Også barn med diagnoser som autisme, lettere psykisk utviklingshemming og psykiske lidelser erfares å ha større risiko for å havne i dårlige miljøer.

Flere barnevernsledere påpeker at bruk av illegale rusmidler og lovbrudd knyttet til rusmidler er en del av bildet rundt barne- og ungdomskriminaliteten. To av barnevernslederne forteller at rusmiljøenes indre justis har endret seg. Barnevernet observerer at barn ned i 12-årsalder involveres i rusmiljøene, og at barn helt ned i slutten av barneskolen oppbevarer narkotika.

To av barnevernslederne som arbeider i store kommuner anslår antallet barn og unge involvert i kriminalitet til å variere mellom fem og femten i den ene kommunen, og om lag tjue i den andre, hvorav ti av disse er institusjonsplassert på bakgrunn av problematikken. En av kommunene forteller om et høyt antall barn og ungdom som har utviklet rusproblematikk uten å kunne tallfeste antallet nærmere, mens en annen peker på et fåtall enkelttilfeller som strever med rus- og voldsproblematikk. De resterende barnevernslederne forteller at det er lite registrert barne- og ungdomskriminalitet i kommunene de er ansatt i.

Institusjonsledelse

Institusjonslederne forteller at barne- og ungdomskriminalitet de erfarer under plassering spenner seg fra vagabondering, skadeverk, og tyveri og nasking i butikker, til kjøp og salg av rusmidler, vold og slagsmål, biltyveri og ulovlig kjøring. I tillegg har et par av institusjonene erfart at ungdommer har blitt rekruttert til rus- og voldsmiljøer, og fått tilbud om volds- og drapsoppdrag over digitale plattformer. En institusjonsleder nevner også gutter og jenter som selger seksuelle tjenester over nett, som selger seg i bytte mot rusmidler og som rekrutterer andre ungdommer inn i nettmiljøet. En annen institusjonsleder er kjent med at det har vært radikaliseringsutfordringer knyttet til plassering i fosterhjem som institusjonen drifter. Flere av institusjonslederne beskriver ungdommene som sårbare og lette å lede når de blir lokket med lettjente penger, og at de plutselig løftes opp som populære inn i det kriminelle miljøet når de utfører handlinger bestilt av eldre kriminelle.

Halvparten av institusjonslederne forteller at kriminalitet ikke er en utfordring hos dem, og dette gjelder spesielt for institusjonene med barneavdelinger. Det kan ha vært episoder med nasking i butikk der politiet har ringt institusjonen, men ikke alvorligere lovbrudd. En av institusjonslederne påpeker at selv om institusjonen ikke opplever kriminalitet blant sine ungdommer, «skal vi ikke være naive».

4.2 Organisering av det forebyggende arbeidet mot barne- og ungdomskriminalitet

Oppvekstsektoren

Ett av temaene for undersøkelsen er hvordan det forebyggende arbeidet mot barne- og ungdomskriminalitet organiseres i oppvekstfeltet. Blant de små og mellomstore kommunene beskrives organiseringen av det forebyggende arbeidet mot barne- og ungdomskriminalitet som en del av det «ordinære» forebyggende arbeidet. Et par representanter fra disse kommunene uttaler eksplisitt at kriminalitet blant barn og ungdom ikke eksisterer i kommunen, og at de derfor ikke har målrettet innsatser mot dette: «Det er ikke tiltak spisset spesifikt inn mot barne- og ungdomskriminalitet. Så det sier vel noe om hvor liten utfordringen faktisk er.». Representanter fra kommunene beskriver ulike strukturer for det forebyggende arbeidet der det vanlige er samarbeidsmøter på ledernivå og tverrfaglige samarbeidsteam med representanter fra tjenesteområder som helse, oppvekst og kultur innenfor oppvekstsektoren. Flere understreker satsing på tverrfaglig innsats som et nøkkelområde innenfor forebygging: «Vi har styrket arbeidet med tverrfaglig innsats. Det er et forsøk på å komme tidligere inn slik at vi forebygger at det kommer ut som kriminalitet» og «Vi har en samlet formening om tverrfaglighet [om kriminalitetsforebygging]. Vi er blitt mye sterkere tverrfaglig.». I flere kommuner fremheves godt samarbeid med politiet gjennom politiråd, og politikontakten som fast deltaker i tverrfaglige samarbeidsteam. I de kommunene som har ansatt SLT-koordinator, er denne inkludert i det ordinære forebyggende arbeidet. Flere nevner forebygging av rusproblematikk i sammenheng med forebygging av kriminalitet, og har koplet på rustjenester eller ROP det forebyggende arbeidet. Informantene opplever at det er svært utfordrende både å få oversikt over rusproblematikk blant barn og ungdom, og å komme i posisjon til å hjelpe dem det gjelder. Representanter fra to av kommune forteller at plan, bygg og eiendom deltar i det tverrsektorielle forebyggende arbeidet der oppvekstsektoren spiller inn hvordan bygg og arealplanlegging kan utvikles med tanke på trygghet for barn og ungdom.

Flere kommuner har inngått avtaler med politiet som drar ut på barne- og ungdomsskoler og snakker med elevene, og i den ene kommunen er også brannvesen koplet på det forebyggende arbeidet. En av kommunene har opprettet ungdomslos i videregående skole som jobber spesielt opp mot borteboere (hybelboere). Informanter fra et par kommuner forteller om spesifikke innsatser rettet mot foreldre særlig når det gjelder digitale plattformer og nettvett. En av kommunene har rettet denne innsatsen inn allerede i barnehage fordi det er observert at foreldre trenger støtte når det gjelder å grensesette barnas bruk av skjerm og digitale plattformer.

Informanter fra større bykommuner beskriver et noe mer spisset forebyggende arbeid mot barne- og ungdomskriminalitet. En fra de store kommunene forteller om en fempartsavtale der Konfliktrådet, politiet, Bufetat og psykisk helsevern for barn og unge (PHBU) deltar. Samtidig løfter også informanter fra de største kommunene det primærforebyggende arbeidet som avgjørende for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet.

Barnevernsledere

Samtlige barnevernsledere forteller at kommunen, eller kommunene de er barnevernsleder for, har ansatt SLT-koordinator. Barnevernslederne som er ansatt i interkommunale barnevernstjenester forteller at det ikke er alle kommunene i samarbeidet som har SLT-koordinator ansatt. For de

kommunene som har ansatt SLT-koordinator, beskrives det at denne har en koordinerende rolle i det tverrfaglige forebyggende samarbeidet mot barne- og ungdomskriminalitet. Den ene barnevernslederen forteller at kommunen har opprettet en tverrfaglig gruppe som SLT-koordinator leder, og der alle tjenester innenfor oppvekstsektoren møtes hver sjette uke. I en annen kommune er det opprettet samarbeidsgruppe der barnevernstjenesten, SLT-koordinator, politi og Bufetat deltar. To av barnevernslederne sier at de ikke deltar i samarbeidsgrupper med SLT-koordinator. Den ene forteller at det ikke er spesifikt fokus på forebygging av barne- og ungdomskriminalitet i kommunen, mens den andre påpeker at det er «merkelig lite samarbeid mellom oss [barnevernstjenesten], politiråd og SLT-koordinator».

SLT-koordinator drifter i den ene kommunen et rusprosjekt, og i en annen kommune har SLT-koordinator spilt en viktig rolle i rusforebyggende team. Den ene barnevernslederen poengterer at ungdomssatsingen i kommunen handler både om hvordan man snakker om og møter ungdomsmiljøet. I tillegg innebærer ungdomssatsingen en holdning om at kommunen skal satse på ungdom, og samarbeide med ungdom og om ungdom.

Flere av barnevernslederne peker på ulike tiltak som iverksettes som en del av den forebyggende strategien mot barne- og ungdomskriminalitet. Barnevernslederne nevner blant annet tiltak som multisystemisk terapi (MST)⁹ og Parent Management Training – Oregon (PMTO)¹⁰-terapeuter ansatt i barnevernet, jobbklubber og satsing på fritidstiltak og -aktiviteter. En av barnevernslederne påpeker at foreldrene er nøkkelen i det forebyggende arbeidet og at foreldre har behov for hjelp til å klare å ramme inn barn som er i en negativ utvikling. En annen barnevernsleder forteller at barnevernet mest typisk arbeider med samspill og relasjon i kompliserte og vanskelige familieforhold i sakene som gjelder ungdom. I en av de større kommunene, der barne- og ungdomskriminalitet er et større problem, jobbes det målrettet i arbeidsgrupper, prosjektgrupper og styringsgrupper som er forankret i kommuneledelsen. Deltakerne i gruppene skal kunne møtes på 48 timers varsel for å drøfte enkeltsaker. Samarbeidsavtalen som ligger til grunn har som utgangspunkt at hver tjeneste skal møte på kort varsel og med innstillingen «hva kan tjenesten bidra med».

Institusjonsledelse

Institusjonslederne forteller at det forebyggende arbeidet mot barne- og ungdomskriminalitet i det store foregår innenfor rammene og strukturen av det miljøterapeutiske arbeidet. Samtidig påpekes viktigheten av at ungdommene har et dagtilbud i form av skole eller arbeid for å forebygge utenforskap. I tillegg beskrives tilbud på fritiden som viktig i det forebyggende arbeidet. Relasjonsbygging, dpendende kommunikasjonsformer og det å se hva som ligger bak ungdommenes atferd beskrives som nøkkelfaktorer i arbeidet. Noen av institusjonene har kontakt med politiet på systemnivå, og beskriver god erfaring med dette. Flere av institusjonslederne trekker frem «trygghet og sikkerhet» som stabiliserende i personalgruppa når det er utfordrende plasseringer ved institusjonen. Trygghet og sikkerhet er et opplæringsprogram som tilbys av Bufetat for å styrke ansatte i barnevernsinstitusjoners kompetanse til å forebygge og håndtere konfliktsituasjoner, og om barns rettigheter, grensesetting og inngrep.¹¹ Samtidig fremheves forsvarlig bemanning som en viktig faktor når kriminalitet skal forebygges, også sett i sammenheng med å forhindre at ungdom rømmer fra institusjonen.

Ellers benytter en av institusjonene seg av voldsrisikovurdering ved nye inntak, og gjør fortløpende risikovurderinger under plasseringen. En annen institusjon har hatt foredrag fra politiet og Kripas om barne- og ungdomskriminalitet og digitale plattformer, og har deltatt i møter i regi av skole om foreldre-

⁹ <https://www.nubu.no/no/metoder/mst>

¹⁰ <https://www.nubu.no/no/metoder/pmto>

¹¹ <https://www.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/trygghet-og-sikkerhet-kurs-for-ansatte-i-barnevernsinstitusjon/>

rollen og digitale medier. I tillegg fremheves viktigheten av løpende dialog og samarbeid med ungdommens plasseringskommune.

4.3 Hvordan det forebyggende arbeidet mot kriminalitet skiller seg fra annet forebyggende arbeid

Oppvekstsektoren

Vi har også stilt informantene spørsmål om hvordan det kriminalitetsforebyggende arbeidet skiller seg fra eventuelt annet forebyggende arbeid i oppvekstsektoren. Representanter fra kommunene forteller at forebygging mot barne- og ungdomskriminalitet er en del av det større bildet, og en del av det universelle forebyggingsarbeidet i kommunene: «Jeg synes nok ikke det å forebygge barne- og ungdomskriminalitet skiller seg fra øvrig forebyggende arbeid» og «Når vi forebygger [barne- og ungdomskriminalitet], har vi høyt fokus på de forebyggende universelle tiltakene for å skape gode, inkluderende barne- og ungdomsmiljøer». Samtidig påpeker en del av informantene at når sakene har gått så langt at barn og ungdom har utviklet bekymringsfull atferd og står på grensen til, eller begår lovbrudd, er det langt mer utfordrende å forebygge. En sier at forebyggingsansvaret på dette punktet ligger hos politi og rettsvesen, mens en informant fra en annen kommune fremhever at det er forskjell på hvordan det jobbes i enkeltsaker og hvordan kommunen jobber med tendenser de ser.

Barnevernsledere

To av barnevernslederne påpeker at politiet har et mer spesifikt fokus på forebygging av barne- og ungdomskriminalitet enn det kommunale tjenesteapparatet. Barnevernslederne sier at det ordinære forebyggende arbeidet i kommunen inkluderer forebygging av barne- og ungdomskriminalitet, samtidig som barnevernets individuelle tiltak skal virke forebyggende inn mot det enkelte barn eller ungdom. En av barnevernslederne forteller at barnevernstjenesten får en del meldinger fra politiet som handler om lovbrudd begått av ungdom, og som egentlig ikke hører hjemme hos barnevernet. En annen barnevernsleder poengterer at forebygging som omfatter ungdom skiller seg fra forebygging blant lavere aldersgrupper fordi en er nødt til å se og behandle ungdommen som en samarbeidspartner.

Institusjonsledelse

Halvparten av institusjonslederne sier eksplisitt at de ikke opplever stor forskjell på ordinært forebyggende arbeid på universelt nivå og forebyggende arbeid mot barne- og ungdomskriminalitet, men peker på at disse ungdommene trenger god miljøterapeutisk struktur. Dette kan blant annet innebære høyere grad av faste tider når det gjelder måltider, klare rammer for skjermbruk, og voksne som er tett på barna og ungdommene og følger med.

4.4 Særskilte utfordringer i forebygging av barne- og ungdomskriminalitet

I lys av kommunenes plikt etter lov om barnevern § 15-1 til å fremme gode oppvekstvilkår gjennom tiltak for å forebygge omsorgssvikt eller at barn og unge utsetter sin utvikling for fare, har vi stilt informantene spørsmål om hvorvidt de opplever særskilte utfordringer knyttet til forebygging av barne- og ungdomskriminalitet.

Oppvekstsektoren

Representanter fra flere kommuner forteller at det er utfordrende å omsette den universelle forebyggingsstrukturen til tverrfaglig handling og tiltak når man opplever krevende problematikk som barne- og ungdomskriminalitet. Av andre utfordringer som fremheves, er det som tar form og skjer på digitale plattformer. Informanten opplever det svært utfordrende å få kunnskap om det som skjer i det digitale rom, men også kunnskap om hvordan problematikken overføres fra digitale til fysiske rom:

«Den digitale verden har jo ikke gjort det enklere. Og hvordan man blir lurt inn i disse nettverkene uten at man har tanke eller ønske om annet enn å være del av et fellesskap». En av informantene forteller at de har en spesiell situasjon med høy tetthet av barnevernsinstitusjoner i kommunen. Dette skaper utfordringer i det forebyggende arbeidet fordi ungdommene som er institusjonsplassert i kommunen krever mye ressurser innenfor kommunens tilbud av universelle tiltak. Informanten opplever at dette perspektivet i liten grad hensyntas når Bufetat godkjenner institusjoner.

Foreldre som samarbeidspart kan også skape særskilte utfordringer for det forebyggende arbeidet. En av informantene beskriver hvor lite de har å stille opp med når ungdom under 15 år begår kriminalitet og foreldrene er fraværende og/eller er lite villige til å samarbeide. En representant fra en annen kommune forteller hvordan ungdom på landet begynner å drikke alkohol tidlig, og at de gjerne får alkohol av foreldrene. Dette er en kultur som oppleves som svært vanskelig å få bukt med. En informant fra en tredje kommune forteller hvordan barn i risiko fort stigmatiseres i små kommuner, og at kommunen må arbeide hardt for å unngå skjevutvikling og for å holde sakene på et universelt forebyggingsnivå. Vedkommende beskriver hvordan saker som eskalerer i små kommuner kan bli selvforsterkende når det gjelder stigmatisering og utenforskap.

En annen samarbeidspart som kan oppleves utfordrende for kommunene i det forebyggende arbeidet mot barne- og ungdomskriminalitet er videregående skoler. En av informantene forteller at fylkeskommunen som driver de videregående skolene har en helt annen rigg og styringsform enn kommunen, og at videregående skoler derfor kan være vanskelige å kople på forebyggingsarbeidet. Til sist nevnes frafall av ansatte i nøkkelroller som en særskilt utfordring for det forebyggende arbeidet mot barne- og ungdomskriminalitet.

Barnevernsledere

Blant særskilte utfordringer trekker barnevernslederne frem at problemutviklingen gjerne har kommet langt når det er snakk om begynnende eller etablerte kriminalitetsutfordringer blant barn og ungdom. Dette gjelder også rusproblematikk. Flere barnevernsledere påpeker at når kriminalitets- og/eller rusproblematikk identifiseres, er det utfordrende å forebygge fordi det er snakk om dårlige oppvekst- og omsorgsbetingelser over lang tid som skal repareres. To barnevernsledere fremhever utfordringer knyttet til å få innpass hos ungdommene særlig i saker med rusproblematikk fordi misbruket skjules og fordi ungdommene det gjelder kjenner hverandre og ikke ønsker kontakt med hjelpeapparatet. To barnevernsledere forteller om mangel på tiltak, og at ungdommene det gjelder flytter på seg både på grunn av utfordringer knyttet til atferd som gjør at de mister nettverk i nærmiljøet, men også at de mister institusjonstilbudet sitt. Dette gjør det utfordrende å opprettholde et stabilt hjelpeapparat rundt dem. Samtidig påpeker den ene barnevernslederen utfordringer knyttet til politiets fokus på ungdom og rus: «Hva er en brukerdose og ikke? Hva er bekymringsfullt? Hva er straffbart?». Politiet jobber med ungdom med rusproblematikk uten at barnevernstjenesten nødvendigvis får informasjon om dette. På denne måten blir barnevernet «hengende etter», og det har stadfestet seg et rusmisbruk før barnevernstjenesten kommer inn i saken.

Institusjonsledelse

Flere av institusjonslederne fremhever barn og ungdoms tilgang til mobiltelefon og digitale plattformer som en særskilt utfordring i det forebyggende arbeidet mot barne- og ungdomskriminalitet. Samtidig problematiseres dette fordi digitale plattformer kan utgjøre et fellesskap for flere av barna/ungdommene som har kjent på utenforskap. En annen utfordring som løftes er bemanningen i institusjonene, og at denne ofte oppleves som for lav i perioder med rømminger. Flere institusjonsledere påpeker store utfordringer ved rømminger, og at ungdommene kan bli borte over tid og gjenoppta tidligere kriminell aktivitet.

4.5 Suksesskriterier og barrierer for organisering og gjennomføring av det kriminalitetsforebyggende arbeidet i kommunene

Suksesskriterier i det forebyggende arbeidet mot barne- og ungdomskriminalitet

Vi har spurt informantene om de kan beskrive opplevde suksesskriterier og eventuelle barrierer i det forebyggende arbeidet mot barne- og ungdomskriminalitet. Også informantene som oppgir at de ikke jobber spesifikt forebyggende mot kriminalitet har reflektert rundt hva som utgjør suksesskriterier, og hva som kan være potensielle barrierer.

Oppvekstsektoren

Suksesskriterier som beskrives for å lykkes med kriminalitetsforebygging er å bygge en god infrastruktur i det forebyggende (sam)arbeidet, komme tidlig inn i sakene og se kriminalitetsforebygging i det større bildet som handler om folkehelse. En informant påpeker at når det forebyggende arbeidet handler om, og rettes spesifikt mot, rus og kriminalitet, har man kommet for sent inn. En representant fra en av kommunene løfter spesifikt at samarbeid med frivilligheten, som blant annet gir fritidstilbud til barn og ungdom, virker kriminalitetsforebyggende gjennom sine inkluderende virkemidler.

Informanter fra flere kommuner løfter fritidstilbud til barn og ungdom, slik som gratis fritidsaktiviteter, aktivitetshus og fritidsklubber, som suksesskriterier i forebygging av barne- og ungdomskriminalitet. En av informantene forteller om gratis adgang til svømmehall, og ser at dette tilbudet benyttes i høy grad. En representant fra en annen kommune forteller at fritidsaktiviteter er gratis i kommunen, og dersom det er dyre aktiviteter, stiller kommunen med utlånsutstyr. Flere av informantene påpeker at gode foreldre som ser, følger med og følger opp barna sine er det viktigste i forebygging av barne- og ungdomskriminalitet: «Åpne øynene og ta ansvar for ditt eget barn, se og bry deg om hva barnet ditt gjør, hvilke miljøer barnet ditt henger i og hvilke nettsider barnet besøker». Samtidig løfter informantene eget ansvar for å være tydelig når det gjelder hvilket ansvar foreldre har, og hjelpe foreldre til å bygge gode foreldrenettverk

Barnevernsledere

Godt samarbeid mellom instanser og tjenestoområder i kommunene, der deltakerne tar ansvar og bidrar, fremheves av barnevernslederne som suksesskriterier i det forebyggende arbeidet mot barne- og ungdomskriminalitet. Gode strukturer innenfor dette samarbeidet gjør at en lettere kommer kriminalitetsutviklingen tidlig til livs, og gir bedre verktøy i arbeidet. En av barnevernslederne løfter rause ordninger for barn og ungdom på fritidsområdet som et suksesskriterium, mens en annen fremhever viktigheten av å etablere trygge relasjoner og allianser med ungdommene dersom en skal lykkes i det forebyggende arbeidet. Geografisk lang avstand til byområder nevnes også som positivt i det forebyggende arbeidet mot kriminalitet.

Institusjonsledelse

Representanter fra institusjonene forteller at de strekker seg langt for å finne tilbud som vekker ungdommenes interesse, og godt samarbeid med lokale idrettslag beskrives som et suksesskriterium. Institusjonslederne forteller at etablering av trygge relasjoner mellom ungdom og ansatte i institusjonen er avgjørende i det forebyggende arbeidet. Ansatte må være langt mer utholdende enn ungdommene dersom de skal oppnå relasjonsetablering og derigjennom komme i posisjon til å tilby ungdommene dag- og fritidstilbud. To av institusjonslederne fremhever kontakt og veiledning fra statsforvalter som suksesskriterium i de sakene der det er behov for rigid struktur og rammer rundt enkeltungdom, men der ungdommen også skal ha anledning til å medvirke. Dette er spesielt viktig i saker der

ungdommene har hatt det veldig fritt før plassering, og der institusjonen skal forhindre og forebygge ytterligere kriminalitet.

Institusjonsledere fremhever videre trygghet og godt samarbeid i ansattgruppa, og voksne i institusjonen som ikke er redde, men som gir ungdommene håp og at de ikke har gitt opp. Samtidig fremheves det som suksesskriterier at systemene rundt ungdommene jobber sammen, og at de ungdommene som har behov for det utredes av spesialisthelsetjenesten og blir diagnostisert slik at de får riktig hjelp og eventuell medisinerings.

Barrierer i det forebyggende arbeidet mot barne- og ungdomskriminalitet

Oppvekstsektoren

Informanter fra flere kommuner nevner manglende tid og ressurser som barrierer for det forebyggende arbeidet. I to av kommunene beskrives store individuelle behov hos enkeltungdommer som spiser opp store ressurser som egentlig skulle komme grupper av ungdommer til gode. For to kommuner påpekes det at pengene ofte styres i retning «siste innsats» (brannslukning) fremfor tidlig innsats (forebygging), og at det fra nasjonalt hold «pøses ut» penger for å løse problemer rundt barne- og ungdomskriminalitet. Dette gjør at kommunene agerer på tilgang til midler fremfor analyser om hva som faktisk skjer i befolkningen.

Samtidig påpeker noen informanter viktigheten av det forebyggende arbeidet som skjer allerede i barnehagen. En av informantene løfter mangel på pedagoger i barnehagene, og bekymring for at en skal miste troen på barnehagene som en primær forebyggingsarena.

En informant omtaler spesifikt mangel på konkrete tiltak som en barriere for godt forebyggende arbeid, til tross for at det jobbes tverrfaglig. En annen nevner taushetsplikt som barriere for tverrsektoriell samhandling: «Mulighet til å dele kunnskap som gjør at man kunne fått et større bilde og dermed satt inn andre tiltak som hadde vært bedre målrettet for å hindre ytterligere kriminalitet».

Barnevernsledere

Flere barnevernsledere beskriver dårlig kommuneøkonomi som barriere for godt forebyggende arbeid mot barne- og ungdomskriminalitet. Spesielt nevnes nedskjæring og kutt i ikke-lovpålagte tjenester som fritidstilbud, fritidsklubber og avvikling av SLT-koordinator. Dårlig kommuneøkonomi knyttes også til utfordringer med å rekruttere god og riktig kompetanse til kommunene, samt manglende ressurser til barnevernet for å løse oppdraget og forebygge ytterligere negativ utvikling hos de barna og ungdommene det gjelder. Andre barrierer som fremheves er manglende ledelse og organisering av det tverrfaglige og tverrsektorielle samarbeidet i kommunen, fragmentering når det kommer til hvordan kommunene har organisert oppvekstområdet, og særlig fragmentering mellom helse og oppvekst. Det påpekes også hvordan universitets- og høyskolesektoren oppleves å «havne bakpå» og ikke bidra med tilstrekkelig kompetanse i utdanningsløp.

Andre barrierer som nevnes i barnevernets forebyggende arbeid er nedbyggingen av, og mangel på, institusjonsplasser som gjør at barnevernslederne må takke ja til den institusjonsplassen som tilbys selv om ungdommen nødvendigvis ikke passer inn i institusjonstilbudet. Barnevernslederne påpeker også lange ventetider særlig når det gjelder rusbehandling, og lite fleksibilitet mellom barne-, ungdoms- og voksentiltakene innenfor rusomsorgen der ungdom med rusproblematikk faller mellom flere stoler.

Institusjonsledelse

En av institusjonslederne forteller at en barriere er at hjemmebaserte tiltak institusjonen tidligere benyttet forebyggende er overført til kommunalt nivå. Det er ukjent hvorvidt kommunene har lyktes

med dette arbeidet. En annen institusjonsleder sier at «trygghet og sikkerhet» i liten grad er overførbart til barn, og at dette utgjør en barriere i det forebyggende arbeidet. Foreldre som ikke samarbeider med institusjonen beskrives også som en barriere, særlig i sammenheng med rømminger der foreldre støtter ungdommen med mat og klær mens ungdommen er på rømmen. Til sist nevnes barn og ungdoms bruk av mobiltelefon som en barriere i det forebyggende arbeidet mot barne- og ungdomskriminalitet.

4.6 Behov for kompetanseutvikling og veiledning

En sentral del av undersøkelsen handler om hvilke kompetansebehov ansatte som jobber i oppvekstfeltet selv erfarer at de har behov for. I intervjuene har vi åpnet for at informantene fritt kan reflektere rundt behov for kompetanseutvikling og veiledningsbehov.

Oppvekstsektoren

Informanter fra flere av kommunene ønsker kompetanseutvikling når det gjelder ungdom og rus. Én nevner også behov for høyere kompetanse når det gjelder kartlegging av barn og atferd, kompetanse om ADHD og autismspekterforstyrrelser. Flere informanter etterlyser kompetanse knyttet til digitale plattformer og sosiale medier, og hvilke digitale plattformer barn og ungdom beveger seg mellom. Informanter fra flere kommuner påpeker at offentlige ansatte og foreldre har for lav kunnskap om hva barn og unge foretar seg på digitale plattformer. Representanter fra to av kommunene sier de har behov for høyere kompetanse knyttet til barns fritid og hvordan kulturtilbud kan benyttes i det forebyggende arbeidet. Informanter fra et par kommuner løfter behov for kompetanse om inkludering av barn og ungdom som har falt utenfor, og en fra en tredje kommune ønsker kompetanseløft om hvordan lære opp foreldre i grensesetting av barna. Én informant ønsker spesialisert kompetanse på barne- og ungdomskriminalitet, hva som er driverne bak kriminaliteten og hvilke tiltak som fungerer direkte.

Barnevernsledere

Barnevernslederne peker på kompetansebehov innenfor virksomme tiltak mot barne- og ungdomskriminalitet, og høyere fenomenkunnskap særlig om hvordan kriminaliteten utspiller seg på digitale plattformer og i sosiale medier. I tillegg nevnes kompetansebehov om forebygging generelt. Barnevernslederne løfter også kompetansebehov knyttet til psykiatri og rusproblematikk, og hvordan en kan forstå driverne bak rusmisbruk.

Flere av barnevernslederne etterlyser kompetanseutvikling innenfor tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid, og kompetanseheving relatert til barne- og ungdomskriminalitet for alle tjenesteområdene innenfor oppvekstsektoren. Én barnevernsleder løfter behovet for kvalitative studier på hvilke tiltak som fungerer i samarbeidet mellom barnevern, politi og kriminalomsorg. En annen barnevernsleder ønsker kompetanseheving på tvers av kommunenes tjenester knyttet til utenforskap og stigmatisering, også når det gjelder ungdom som flytter tilbake til kommunen etter avsluttet institusjonsopphold.

Institusjonsledelse

Institusjonslederne løfter kompetansebehov innenfor ulike diagnoser, utageringsproblematikk og om fenomenet barne- og ungdomskriminalitet. Når det gjelder sistnevnte, pekes det særlig på hva som er drivkraften og motivasjonen bak det å begå kriminelle handlinger, hva institusjonene kan gjøre for å konkurrere mot miljøene som rekrutterer barn og ungdom inn i kriminalitet, og hvordan institusjonene skal håndtere barn og ungdom som allerede er inne i tyngre kriminelle miljøer. Flere institusjonsledere løfter også kompetansebehov når det gjelder innsyn i elektronisk kommunikasjon og hvilket handlingsrom institusjonen har i saker der barn eller ungdom er i ferd med å rekrutteres, eller er rekruttert, inn i kriminelle miljøer på digitale plattformer.

5 Oppsummering av funn

Kartleggingen viser at kommunestørrelse er en gjennomgående skillelinje i hvordan kommunale ledere forstår, organiserer og følger opp det kriminalitetsforebyggende arbeidet. I de største bykommunene beskrives barne- og ungdomskriminalitet som et reelt og til dels alvorlig problem med innslag av organisert vold, rus og rekruttering av yngre barn, mens representanter fra små kommuner i mange tilfeller beskriver temaet som lite fremtredende eller fraværende. Store kommuner har også mer formaliserte strukturer og høyere integrasjon av det forebyggende arbeidet i planverk enn små kommuner. På tvers av kommunestørrelse og aktørgrupper fremheves tidlig innsats, tverrfaglig samarbeid og relasjonsbygging som de viktigste suksesskriteriene, mens manglende ressurser, sen identifisering og fragmentering mellom tjenester er de mest gjennomgående barrierene. Digitale arenaer peker seg ut som en særskilt og voksende utfordring som alle aktørgrupper opplever å ha begrenset kunnskap og handlingsrom overfor, og kompetansebehovet knyttet til digitale arenaer er betydelig på tvers av kommuner og institusjoner.

5.1 Forståelse av barne- og ungdomskriminalitet

Kommunale ledere forstår barne- og ungdomskriminalitet langs et bredt spekter, fra nasking, skadeverk og trafikkforseelser til vold, rus og rekruttering via digitale plattformer. Et flertall knytter kriminalitet blant barn og ungdom til underliggende forhold som levkårsutfordringer, omsorgssvikt og utenforskap, og ser kriminaliteten som et symptom snarere enn et primærproblem. Kommunestørrelse er en tydelig faktor for hvordan omfanget vurderes. I spørreundersøkelsen vår, oppgir ingen respondenter fra små kommuner barne- og ungdomskriminalitet som en stor utfordring, mens halvparten av respondentene fra store kommuner gjør det. De kvalitative intervjuene underbygger dette mønsteret. Representanter fra små kommuner beskriver ungdomsmiljøene som rolige og problemet som lite fremtredende, og flere forteller at temaet knapt har vært oppe til diskusjon. Representanter fra større kommuner beskriver et mer sammensatt og alvorlig bilde, med innslag av organiserte slåsskamper, gjengproblematikk og rekruttering av yngre barn inn i rusmiljøer.

Barnevernslederne legger en noe snevrere forståelse i begrepet barne- og ungdomskriminalitet enn oppvekst- og helselederne, og er særlig opptatt av ungdom som er i regelmessig kontakt med politiet og som har begått gjentatte lovbrudd eller står i fare for å gjenta dem. De fremhever hvordan barn i utsatte situasjoner, med familier preget av levkårsutfordringer og dårlig skoletilknytning, er særlig utsatt for rekruttering til kriminelle miljøer, og påpeker at barn med diagnoser som autisme og lettere psykisk utviklingshemming også kan være en utsatt gruppe. Flere barnevernsledere beskriver at de uskreve reglene og maktforholdene i rusmiljøene har endret seg, og at barn helt ned i slutten av barne-skolen nå involveres i oppbevaring av narkotika. Institusjonslederne beskriver et sammensatt bilde der kriminelle handlinger sjelden står alene, men inngår i en bredere problematikk som også omfatter rusbruk, voldsutøvelse og psykiske vansker. Noen institusjonsledere forteller om ungdom som har mottatt volds- og drapsoppdrag via digitale plattformer, og om rekruttering til salg av seksuelle tjenester over nett, noe som illustrerer den mest alvorlige enden av spekteret.

5.2 Organisering og samordning

Spørreundersøkelsen viser at de fleste kommunene har tatt i bruk formaliserte strukturer for kriminalitetsforebyggende samarbeid.¹² 86 prosent av respondentene oppgir at kommunen har en formalisert samordningsfunksjon, og 66 prosent oppgir at kommunen har både SLT-struktur og politiråd. Graden av formalisering varierer imidlertid betydelig med kommunestørrelse. I store og mellomstore kommuner oppgir over 80 prosent at kommunen har både SLT og politiråd, mens bare 30 prosent av respondentene fra små kommuner oppgir at kommunen har SLT-struktur og politiråd. Forankringen i planverk er svakere, og 15 prosent av respondentene oppgir at temaet ikke er forankret i planverk i det hele tatt. Det varierer også i hvilken grad kommunene har innarbeidet kriminalitetsforebygging i det øvrige forebyggende arbeidet rettet mot barn og unge, fremfor å la det være en atskilt innsats. Denne integreringen er særlig lav blant respondenter fra små kommuner, der bare 20 prosent oppgir høy grad, mot 66 prosent blant respondenter fra store kommuner.

De kvalitative intervjuene nyanserer bildet av hvordan strukturene fungerer i praksis. Der SLT-koordinator er på plass, beskrives denne som en viktig koordinerende funksjon i det tverrfaglige arbeidet, men flere barnevernsledere påpeker at samarbeidet mellom barnevern, politiråd og SLT-koordinator er overraskende lite utviklet. I noen kommuner deltar ikke barnevernet i samarbeidsgrupper med SLT-koordinator, og det rapporteres om uklare roller og lite felles forståelse av ansvar på tvers av tjenester. I de største kommunene, der barne- og ungdomskriminalitet oppleves som et større problem, beskrives mer spissede arbeidsformer. I én av disse kommunene fortelles det om arbeids-, prosjekt- og styringsgrupper forankret i kommuneledelsen, der deltakerne kan innkalles på 48 timers varsel for å drøfte enkeltsaker. En annen stor kommune inngår i en formalisert fempartsavtale med Konfliktrådet, politiet, Bufetat og psykisk helsevern for barn og unge.

Oppvekstlederne fremhever oppvekstadministrasjonen som den sentrale aktøren i det kriminalitetsforebyggende arbeidet, mens helselederne i større grad peker på grunnskolen og skolehelsetjenesten. Barnevernslederne er den gruppen som hyppigst nevner SLT-koordinator og utekontakt som sentrale aktører. Politiet nevnes av 86 prosent av alle respondenter som en aktør med tydelig ansvar, noe som gjenspeiler den sentrale rollen politiet tillegges i det lokale forebyggingsarbeidet.

5.3 Kriminalitetsforebygging som del av det generelle forebyggende arbeidet

Et gjennomgående funn er at kommunale ledere i liten grad skiller kriminalitetsforebygging fra det øvrige forebyggende arbeidet. De fleste beskriver innsatsen som en integrert del av den generelle forebyggingen, der gode oppvekstvilkår, inkluderende miljøer og tidlig innsats er de viktigste virkemidlene. Dette bekreftes i de kvalitative intervjuene, der flere oppvekstledere eksplisitt sier at kriminalitetsforebygging ikke skiller seg fra øvrig forebyggende arbeid, og at det universelle arbeidet for å skape gode og inkluderende barne- og ungdomsmiljøer er den viktigste innsatsen. Flere understreker at når det forebyggende arbeidet må rettes spesifikt mot rus og kriminalitet, har man allerede kommet for sent inn.

Barnevernslederne nyanserer dette bildet. De påpeker at politiet har et mer spesifikt fokus på kriminalitetsforebygging enn det kommunale tjenesteapparatet, og at barnevernet mottar meldinger fra politiet om lovbrudd som egentlig ikke hører hjemme i barnevernet, for eksempel trafikkforseelser. En barnevernsleder fremhever at forebygging rettet mot ungdom skiller seg fra forebygging blant yngre

¹² Andelene er oppgitt på respondentnivå. Vi har undersøkt om de endrer seg dersom analysen gjøres på kommunenivå, og forskjellene er små. Tallene presenteres derfor på respondentnivå i tråd med rapportens øvrige analyser, se kapittel 2.

aldersgrupper fordi ungdommen må behandles som en samarbeidspartner. Institusjonslederne beskriver det forebyggende arbeidet som tett integrert i den miljøterapeutiske hverdagsstrukturen, og fremhever faste rammer for måltider og skjermbruk, tett voksentilstedeværelse og meningsfulle dag- og fritidstilbud som sentrale forebyggende elementer. Halvparten av institusjonslederne sier eksplisitt at de ikke opplever stor forskjell på ordinært forebyggende arbeid og forebyggende arbeid mot barne- og ungdomskriminalitet.

5.4 Særskilte utfordringer

Manglende tilbud til ungdom med sammensatte behov oppgis i spørreundersøkelsen som den største utfordringen på tvers av alle kommunestørrelser, av 68 prosent av respondentene. Manglende tid og kapasitet og vanskelighet med å komme tidlig nok inn følger deretter. Mønsteret varierer noe med kommunestørrelse. Manglende tid og kapasitet oppleves sterkest blant respondenter fra små kommuner, mens det å komme tidlig nok inn er en særlig fremtredende utfordring blant respondenter fra store kommuner.

De kvalitative intervjuene utdyper dette bildet. Kommunale ledere beskriver det som krevende å omsette den universelle forebyggingen til konkret tverrfaglig handling når problematikken tilspisser seg. En særskilt utfordring som løftes, er situasjoner der barn under 15 år begår kriminalitet, samtidig som foreldrene, slik tjenestene erfarer det, er fraværende eller lite villige til å samarbeide. Tjenestene opplever da å ha få virkemidler, ettersom barnet er under kriminell lavalder og oppfølgingen i stor grad forutsetter foreldrenes medvirkning. Foreldrene fremstår samtidig i intervjuene både som den viktigste ressursen i det forebyggende arbeidet og som en mulig barriere. Flere ledere fremhever at foreldrene er nøkkelen og selv trenger hjelp til å ramme inn barn i en negativ utvikling, mens institusjonslederne beskriver at enkelte foreldre kan motvirke oppfølgingen, for eksempel ved å støtte ungdom som er på rømmen. Dette må ses i sammenheng med at foreldrearbeid er blant de kompetanseområdene flest kommunale ledere etterspør. Representanter fra små kommuner påpeker videre at barn i risiko lett stigmatiseres, og at saker som eskalerer kan bli selvforsterkende når det gjelder utenforskap. Samarbeid med videregående skoler beskrives som utfordrende som følge av ulik organisering og forankring mellom kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

Digitale arenaer trekkes frem på tvers av alle aktørgrupper som en voksende og særskilt utfordrende dimensjon. Kommunale ledere opplever det krevende å få kunnskap om hva som skjer på digitale plattformer, og særlig hvordan problematikk overføres fra digitale til fysiske rom. Institusjonslederne fremhever begrenset handlingsrom og kompetanse knyttet til innsyn i elektronisk kommunikasjon, særlig i saker der ungdom rekrutteres inn i kriminelle miljøer via nett, og påpeker at digitale plattformer samtidig kan representere et viktig fellesskap for ungdom som har kjent på utenforskap. Barnevernslederne løfter i tillegg utfordringer knyttet til informasjonsdeling med politiet, der rusproblematikk hos ungdom kan være kjent for politiet uten at barnevernet varsles, slik at barnevernet kommer sent inn i saker der misbruket allerede er etablert.

5.5 Suksesskriterier og barrierer

Tidlig innsats, tverrfaglig samarbeid og relasjonsbygging fremheves som de viktigste suksesskriteriene på tvers av kommunale ledere og institusjonsledere. Oppvekstlederne understreker viktigheten av å bygge en god forebyggende infrastruktur der kriminalitetsforebygging ses i sammenheng med folkehelse og gode oppvekstvilkår. Fritidstilbud løftes konkret av flere, der gratis adgang til aktiviteter og utlån av utstyr beskrives som viktige virkemidler for å inkludere barn og ungdom uavhengig av familiens økonomi. Samarbeid med frivilligheten nevnes som et suksesskriterium, og flere oppvekst-

ledere fremhever foreldrenettverkets rolle som avgjørende for å holde barn og ungdom unna kriminelle miljøer.

Barnevernslederne fremhever godt tverrfaglig samarbeid med klare roller og ansvarsfordelinger som avgjørende, og peker på at gode samarbeidsstrukturer gjør det lettere å komme tidlig inn. En barnevernsleder beskriver en ungdomssatsing der holdningen om å satse på og samarbeide med ungdom er like viktig som de strukturelle grepene. Institusjonslederne løfter relasjonsarbeid som selve kjernen i det forebyggende arbeidet, og understreker at ansatte må være utholdende og stå i krevende relasjoner over tid. Stabile personalgrupper og forsvarlig bemanning beskrives som grunnleggende forutsetninger, og godt samarbeid med lokale idrettslag og andre fritidsarenaer nevnes som konkrete suksessfaktorer.

De viktigste barrierene er manglende ressurser og kapasitet, fragmentering mellom tjenester og forvaltningsnivåer og høy turnover i nøkkelroller. Kommunale ledere beskriver at forebyggende arbeid nedprioriteres til fordel for andre lovpålagte tjenester når kommuneøkonomien er stram, og at enkelt-ungdommer med store behov fortrenger ressurser som skulle komme bredere grupper til gode. Flere påpeker at tilgang på statlige tilskuddsmidler kan styre kommunale prioriteringer mot å løse definerte problemer fremfor å handle ut fra egne lokale analyser og behov. Barnevernslederne peker særlig på kutt i ikke-lovpålagte tjenester som fritidstilbud og SLT-koordinator som alvorlige barrierer, og på fragmentering mellom helse og oppvekst som undergraver det tverrfaglige arbeidet. Institusjonslederne fremhever at høy turnover undergraver mulighetene for å bygge de stabile relasjonene som er nødvendige. De påpeker også at overgangen ved fylte 18 år er et kritisk punkt, der ungdom står i fare for å falle tilbake til tidligere nettverk når oppfølgingen avsluttes eller endrer karakter.

5.6 Kompetansebehov

Kompetansebehovet er betydelig på tvers av alle aktørgrupper, og 92 prosent av institusjonslederne som har svart på spørreundersøkelsen oppgir et klart behov for særskilt kompetanse eller veiledning for ansatte som jobber med ungdom med kriminalitetsrelaterte utfordringer. Blant kommunale respondenter, er tidlig identifisering av risiko det området flest oppgir behov for mer kompetanse, nevnt av 61 prosent, etterfulgt av tverrfaglig samhandling og foreldrearbeid med 44 prosent hver. Tidlig identifisering er særlig fremtredende blant helse- og barnevernsledere, mens foreldrearbeid i langt mindre grad nevnes av barnevernslederne enn av oppvekst- og helselederne.

De kvalitative intervjuene utdyper og supplerer dette bildet. Kommunale ledere etterspør fenomenkunnskap om hva som driver ungdom inn i kriminalitet, hvilke tiltak som faktisk virker og hvordan kriminalitet utspiller seg på digitale plattformer. Digital kriminalitet og ungdoms bruk av sosiale medier løftes som et kompetansehull på tvers av kommunale ledere og institusjonsledere, og private ideelle institusjoner fremhever særlig rekruttering via nett som et voksende område der kompetansen ikke strekker til. Institusjonslederne etterspør også klarhet om hvilket handlingsrom institusjonen har når ungdom rekrutteres digitalt inn i kriminelle miljøer. Barnevernslederne løfter behov for kompetanseheving på tvers av alle tjenester innenfor oppvekstsektoren, og en barnevernsleder peker spesifikt på behovet for kvalitative studier av hva som fungerer i samarbeidet mellom barnevern, politi og kriminalomsorg. Bruken av eksterne kompetansetilbud er begrenset og domineres av kurs og foredrag, og mer systematiske former for kompetanseutvikling som prosess- og implementeringsstøtte er lite utbredt.

6 anbefalinger

Funnene i rapporten peker mot et felt der det forebyggende arbeidet mot barne- og ungdomskriminalitet i de fleste kommuner er integrert i det generelle forebyggende arbeidet, med få tiltak rettet spesifikt mot kriminalitet. Formaliserte samordningsstrukturer som SLT og politiråd finnes i de fleste kommuner, men fungerer ikke alltid godt i praksis, og forankringen i planverk er svak. De største utfordringene aktørene løfter, er manglende tilbud til ungdom med sammensatte behov, det å komme tidlig nok inn, digitale arenaer der voksne har begrenset innsyn, og fragmentering mellom tjenester og forvaltningsnivåer. Ansvar for å møte disse utfordringene er delt. Staten bør tydeliggjøre forventninger, samordne virkemidler og legge til rette for informasjonsdeling og kompetanse, mens kommunene bør styrke den praktiske samordningen, forankringen og den tidlige innsatsen i eget arbeid. Anbefalingene må leses i lys av forbeholdene i metodekapitlet, og særlig at datagrunnlaget er bedre egnet til å peke ut mønstre og innsatsområder enn til å fastslå omfang eller rangere tiltak etter effekt.

6.1 Til staten

Vi har identifisert fem anbefalinger rettet mot staten. De handler om å tydeliggjøre forventninger og planforankring, legge til rette for informasjonsdeling, styrke kunnskapen om digitale arenaer, innrette finansieringsordningene mer langsiktig og tette igjen overgangen til voksentjenester.

Tydeliggjør hva som forventes av kommunenes arbeid med å forebygge barne- og ungdomskriminalitet, og knytt det til eksisterende planforankring. Kartleggingen viser at forebygging av barne- og ungdomskriminalitet i varierende grad er nedfelt i kommunenes planverk, at 15 prosent av respondentene oppgir at temaet ikke er forankret i det hele tatt, og at forankringen er svakest i små kommuner. Verken SLT eller politiråd er lovpålagt. Staten, ved Bufdir og de øvrige aktørene i Etatssamarbeidet, bør tydeliggjøre hva som forventes av kommunenes arbeid med å forebygge barne- og ungdomskriminalitet, og vurdere om dette arbeidet kan inngå i den helhetlige forebyggende planen etter barnevernsloven fremfor å etableres som en ny og separat planplikt. En slik tilnærming henger sammen med anbefalingen i rapporten for del 1 om én samordnet kommunal plan på oppvekstfeltet.

Legg til rette for bedre informasjonsdeling mellom politi, barnevern og øvrige tjenester. Flere barnevernsledere beskriver at rusproblematikk hos ungdom kan være kjent for politiet uten at barnevernet varsles, slik at barnevernet kommer sent inn, og taushetsplikt løftes som en barriere for tverrsektoriell samhandling. Staten bør gjennomgå og tydeliggjøre handlingsrommet for informasjonsdeling innenfor gjeldende regelverk, og utarbeide praksisnær veiledning om hva tjenestene kan og bør dele, slik at usikkerhet om regelverket ikke i seg selv blir til hinder for tidlig innsats.

Styrk kunnskapen om digital kriminalitet og avklar tjenestenes handlingsrom på digitale arenaer. Digitale arenaer trekkes frem på tvers av alle aktørgrupper som en voksende og særskilt utfordrende dimensjon, og institusjonsledere beskriver begrenset handlingsrom og kompetanse knyttet til innsyn i elektronisk kommunikasjon, særlig i saker der ungdom rekrutteres inn i kriminelle miljøer via nett. Staten bør prioritere å bygge og formidle fenomenkunnskap om hvordan kriminalitet

utspiller seg digitalt og overføres til fysiske rom, og avklare det rettslige handlingsrommet institusjoner og kommunale tjenester har i slike saker.

Innrett tilskudds- og finansieringsordninger slik at de støtter langsiktig og lokalt forankret forebygging. Flere aktører peker på at tilgangen på statlige tilskuddsmidler kan styre kommunale prioriteringer mot å løse på forhånd definerte problemer fremfor å handle ut fra egne lokale analyser og behov, og at kortsiktig prosjektfinansiering gir svake forutsetninger for varig arbeid. Der staten ønsker å stimulere kommunenes kriminalitetsforebyggende arbeid, bør virkemidlene utformes slik at de understøtter kontinuitet, lokal behovsvurdering og planmessighet, i tråd med tilsvarende anbefaling i rapporten for del 1.

Tett igjen overgangen til ettervern og voksentjenester. Institusjonslederne fremhever at overgangen ved fylte 18 år er et kritisk punkt, der ungdom står i fare for å falle tilbake til tidligere nettverk når oppfølgingen avsluttes eller endrer karakter, og barnevernslederne peker på lite fleksibilitet mellom barne-, ungdoms- og voksentiltak i rusomsorgen. Staten bør vurdere tiltak som styrker kontinuiteten i oppfølgingen gjennom denne overgangen, slik at ansvaret mellom tjenester og forvaltningsnivåer er avklart i god tid før ungdommen fyller 18 år.

6.2 Til kommunene

Vi har identifisert fem anbefalinger rettet mot kommunene. De handler om å sikre tiltak også for ungdom i risiko, styrke den praktiske samordningen mellom tjenestene, forankre arbeidet i ledelse og planverk, prioritere sentrale kompetanseområder og bruke interkommunalt samarbeid for å redusere sårbarhet.

Se kriminalitetsforebygging i sammenheng med det universelle forebyggende arbeidet, men sikre at innsatsen også når ungdom i risiko. Kommunale ledere beskriver i liten grad kriminalitetsforebygging som noe eget, og innsatsen er i de fleste kommuner integrert i den universelle forebyggingen uten egne tiltak mot kriminalitet. Et godt universelt arbeid er et viktig fundament, men flere informanter understreker samtidig at man ofte kommer for sent inn når problematikken tilspisser seg. Kommunene bør derfor sikre at de, i tillegg til det universelle arbeidet, har målrettede tiltak på selektivt og indikert nivå for ungdom i risiko og ungdom som allerede har begått lovbrudd.

Styrk det praktiske samarbeidet mellom barnevern, SLT-koordinator og politiråd. Flere barnevernsledere beskriver at samarbeidet mellom barnevern, politiråd og SLT-koordinator er overraskende lite utviklet, at barnevernet i noen kommuner ikke deltar i samarbeidsgrupper, og at roller og ansvar på tvers av tjenester er uklare. Kommunene bør avklare roller og ansvar i de formaliserte strukturene og sikre at de tjenestene som er sentrale i enkeltsaker, deltar aktivt. Dette omfatter barnevernet, og bør etter behov også inkludere Nav, oppsøkende tjenester og andre aktører som møter ungdommene og familiene.

Forankre arbeidet i ledelsen og i kommunens planverk. Forankringen i planverk er svakest i små kommuner, og flere ledere beskriver at det langsiktige forebyggende arbeidet kan bli nedprioritert til fordel for mer akutte oppgaver når kommuneøkonomien er stram. For at arbeidet ikke skal være avhengig av enkeltpersoner eller bli fortrent av daglig drift, bør kommunene forankre det kriminalitetsforebyggende arbeidet tydelig i kommuneledelsen og i planverket, og se det i sammenheng med folkehelsearbeidet og det øvrige forebyggende arbeidet på oppvekstfeltet.

Prioriter tidlig identifisering av risiko og tverrfaglig samhandling som kompetanseområder. Tidlig identifisering av risiko er det området flest kommunale ledere oppgir behov for mer kompetanse på, fulgt av tverrfaglig samhandling og foreldrearbeid, samtidig som bruken av eksterne

kompetansetilbud er begrenset og domineres av kurs og foredrag. Kommunene bør prioritere disse områdene i sitt kompetansearbeid, og i større grad etterspørre tilbud som kombinerer opplæring med veiledning og oppfølging over tid fremfor enkeltstående kurs.

Bruk interkommunalt samarbeid for å redusere sårbarhet i mindre kommuner. Mange små kommuner har lite registrert barne- og ungdomskriminalitet, begrenset erfaring med tematikken og begrenset kapasitet, og er sårbare for personavhengighet og kutt i nøkkelfunksjoner som SLT-koordinator. Disse kommunene bør vurdere interkommunalt samarbeid om koordinerende funksjoner, kompetanseutvikling og beredskap, slik at de står bedre rustet den dagen enkeltsaker oppstår.

Referanser

Bufdir; Helsedirektoratet; Utdanningsdirektoratet; Nav. (2025). *Svar på delleveranse 1 i oppdrag om å utarbeide veiledning til kommunene om deres forebyggende ansvar på oppvekstområdet.*

Hestevik, C. H., Borge, T. C., Echavez, J. F. M. & Nguyen, L. (2025). *Risiko- og beskyttelsesfaktorer for gode oppvekstvilkår og forebygging av kriminalitet blant barn og unge.* Folkehelseinstituttet. <https://www.fhi.no/contentassets/b4882299b1d64254936243b5b8b1a77c/risiko--og-beskyttelsesfaktorer-for-gode-oppvekstsvilkar-og-forebygging-av-kriminalitet-blant-barn-og-unge-rapport-2025.pdf>

Konfliktrådet. (u.d.). *Hva er ungdomsstraff og ungdomsoppfølging?* Hentet fra <https://konfliktraadet.no/straffereaksjoner/ungdomsstraff-og-ungdomsoppfolging/>

Konfliktrådet. (u.d.). *SLT-modellen.* Hentet fra <https://konfliktraadet.no/slt/>

KS og Politidirektoratet. (2023). *Veileder. Kommune - politisamarbeid.* Hentet fra <https://www.ks.no/contentassets/441bcoa3eeea4c6ba126adfb7630c5f1/Veileder-kommune-politisamarbeid-mai2023.pdf>

Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning. (2026a). *Kompetansetilbud til kommunenes forebyggende arbeid på oppvekstfeltet.*

Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning. (2026b). *Kompetansetilbudet til barnevernstjenester og barnevernsinstitusjoner.*

Politidirektoratet & Riksadvokaten (2025). *Straffesaksbehandlingen i politiet 2024.* <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2025/03/Straffesaksbehandlingen-i-politiet-2024.pdf>

Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot barne- og ungdomskriminalitet* (Dokument 3:15, 2024–2025). <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2024-2025/myndighetenes-innsats-mot-barne-og-ungdomskriminalitet/>

Sjøvold, J., Gitlestad, K., Makridis, I., & Haave, M. (2024). *Undersøkelse av kommunens arbeid med forebygging for gode oppvekstvilkår.* Hentet fra https://cms.bufdir.no/siteassets/rapporter/oppvekst/Undersokelse_av_kommunens_arbeid_med_forebygging_for_gode_oppvekstsvilkar.pdf



Menon
Economics

Menon Economics

Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo

+47 909 90 102

post@menon.no

menon.no