



KRIMINALOMSORGEN

ÅRSRAPPORT 2023

Kriminalomsorgsdirektoratet



Årsrapport 2023
Kriminalomsorgsdirektoratet

Foto: Kriminalomsorgsdirektoratet,
Studio Wangberg

Innhold

Del 1	Leders beretning	4
Del 2	Introduksjon til virksomheten og hovedtall	8
Del 3	Årets aktiviteter og resultater	18
	Domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff	20
	Lavt omfang av isolasjon i fengsel	61
	Kapasiteten i kriminalomsorgen er effektivt utnyttet	70
	Sikkerheten ivaretas i kriminalomsorgen	85
Del 4	Styring og kontroll i virksomheten	100
Del 5	Vurdering av framtidutsikter	113
Del 6	Årsregnskap	120

Del 1

Leders beretning

Kriminalomsorgens visjon er "Straff som endrer." Vår oppgave er å trygge samfunnet og forebygge ny kriminalitet. Et kriminalitetsfritt liv for flere betyr et tryggere samfunn for oss alle. En vellykket tilbakeføring stiller høye krav til straffegjennomføringen, som må iverksettes raskt og tilpasses den enkeltes risiko, behov, helse- og leveårsutfordringer. Domfelte må møtes med virkningsfulle innholdsmessige og sikkerhetsmessige tiltak.

Jeg er tilfreds med at kriminalomsorgen i 2023 sørget for rask iverksettelse av straffegjennomføring innenfor gjeldende tidsfrister og ved utgangen av året var soningskøen til fengsel på et meget lavt nivå. Det forekom heller ingen tilfeller av oversittelse av fristen for overføring fra politiarrest til fengsel.

2023 har vært et krevende år som følge av kraftig økning av energi- og matutgifter. Denne situasjonen har fått store konsekvenser for vår virksomhet med ansvar for 3000 mennesker i døgnkontinuerlige institusjoner. Stram økonomi har medført en nedgang i antall fast ansatte, redusert oppdekking ved fravær og nedprioritering av kompetansehevede tiltak for ansatte. Forbedring av den bemanningsmessige situasjonen i etaten vil være essensielt for oss i tiden fremover.

Psykiske belastningsreaksjoner blant nåværende og tidligere ansatte ved landets fengsler og friomsorgskontorer ble kartlagt i 2023. Kartleggingen har gitt innsikt i at psykiske belastningsskader er utbredt blant ansatte som jobber direkte med innsatte og domfelte. I tillegg har kartleggingen vist at riktig bemanning og kompetanse bidrar til å redusere belastningen av vold og trusler. Dette er viktig kunnskap for å sikre våre ansatte et godt arbeidsmiljø, og vi startet derfor i 2023 et systematisk arbeid med oppfølging av funnene. Økt kompetanseutvikling, styrket bemanning og tilrettelegging for bedre ivaretagelse av ansattes helse prioriteres høyt. Mitt mål er at kriminalomsorgen skal være en attraktiv etat med et godt arbeidsmiljø og et trygt sted å jobbe.

Manglende tilgang til fellesskap med andre innsatte og isolasjonsproblematikk er en kontinuerlig utfordring i kriminalomsorgen som vi jobber systematisk for å forebygge. Jeg vil trekke fram to tiltak i denne sammenheng som vil bidra til å redusere omfanget av isolasjon;

Norges første nasjonale forsterkede fellesskapsavdeling åpnet i nye lokaler i mai 2023 ved Ila fengsel og forvaringsanstalt – dette er historisk for norsk kriminalomsorg. Avdelingen har et forsterket samarbeid mellom helse og kriminalomsorg. Meningsfullt samvær og

aktiviteter gis til psykisk syke innsatte som ellers måtte ha vært utelukket fra fellesskap med andre innsatte.

I tillegg vil jeg trekke fram betydningen av våre 12 aktiviserings- og ressursteam som er etablert i kriminalomsorgen i løpet av de siste årene. Teamene leverer konkrete resultater i arbeidet med å redusere isolasjon og bidrar til å redusere omfang av vold og trusler mot ansatte.

Det høye omfanget av selvskading og selvmordsforsøk som har vært blant kvinnelige innsatte er bekymringsfullt. Ved å omgjøre Skien fengsel til kvinnefengsel, samt iverksette kompetanseøkning og økt bemanning ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt og Telemark fengsel avdeling Skien, har vi gitt flere kvinner bedre soningsforhold. Det er viktig at kriminalomsorgen sammen med helsetjenesten sikrer god fremdrift i arbeidet med å etablere en nasjonal forsterket fellesskapsavdeling for kvinner i Skien fengsel, og at helsetilbudet til kvinner er i tråd med det reelle behovet.

Barn og unge som gjennomfører straff trenger en særskilt individuell oppfølging og koordinering på tvers av både straffesakskjeden og velferdstjenestene. Mange unge har selv vært

utsatt for vold og overgrep, er rusavhengige og har psykiske lidelser. Tilbakefallet i denne gruppen er større enn for voksne domfelte. For å lykkes med tilbakeføringen til et kriminalitetsfritt liv etter endt straffegjennomføring er den tverretatlige samhandlingen avgjørende, og alle samarbeidende etater har et spesielt ansvar for barn og unge.

Etableringen av etatssamarbeidet under Departementenes kjernegruppe for utsatte barn og unge (KUBU) er av vesentlig betydning i denne sammenheng, og fremmer oppdraget om en mer samordnet innsats for unge straffedømte. Internt i kriminalomsorgen innebærer etableringen av ungdomsteam i fengsel og ungdomsansvarlige ved friomsorgskontor en forsterket innsats og tilpasset straffegjennomføring overfor unge straffedømte.

Kriminalomsorgen har gjennom 2023 mottatt søksmål hvor lov- og regelverk som bygger på prinsipper om mer generelle kontroll- og sikkerhetsmekanismer avveies mot menneskerettslige krav om individuelle og begrunnede beslutninger. Kriminalomsorgen jobber kontinuerlig med tilpasninger i både regelverk, kompetanse og praksis for å møte utviklingen.

Mitt fremtidsmål er en bærekraftig kriminalomsorg som i enda større grad ivaretar mennesker, samfunn og miljø. En ny samfunnsøkonomisk analyse, utført på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet, har anslått at kriminalitet koster samfunnet 144 milliarder årlig. Jeg er derfor spesielt glad for at trenden med synkende tilbakefall til ny kriminalitet fortsetter – særlig for de som gjennomfører straff i samfunnet med bruk av fotlenke.

Samarbeid er bærekraft, og jeg ønsker å rette en stor takk til ansatte, ledere, tillitsvalgte, vernetjeneste og samarbeidspartnere for engasjement, innsats, og godt samarbeid i 2023!

Lise Sannerud, 6. mars 2024



Del 2

Introduksjon til virksomheten og hovedtall

Virksomheten og samfunnsoppdraget

Kriminalomsorgens samfunnsoppdrag er å ivareta ansvaret for at varetektsfengsling og straffereaksjoner blir gjennomført på en måte som er betryggende for samfunnet, og som motvirker nye straffbare handlinger. Det skal legges til rette for at lovbrøtere selv kan gjøre en innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster.

Det norske straffegjennomføringssystemet er basert på humanistiske prinsipper, og på en individuell tilrettelegging av straffen for de domfelte og innsatte. Kriminalomsorgen skal ivareta både behovet for å beskytte samfunnet mot nye straffbare handlinger og sikre den enkelte domfelte og innsatte mulighet til å vende tilbake til samfunnet.

Straffegjennomføringsloven regulerer hvordan straff skal gjennomføres i fengsel og i samfunnet. Regelverk og praksis i kriminalomsorgen bygger på et prinsipp om at domfelte skal ha en gradvis og sikkerhetsmessig forsvarlig progresjon under straffegjennomføringen; Dette forløpet kan for eksempel starte i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, der domfelte blir prøvd ut i samfunnet ved fremstillinger og etter hvert permisjoner, og så videre til fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Neste steg i progresjonen kan være frigang til skole eller arbeid i samfunnet, eventuelt fra en overgangsbolig, før domfelte overføres til straffegjennomføring med elektronisk kontroll. I en siste fase av straffegjennomføringsløpet kan domfelte bli prøveløslatt, med møteplikt for et friomsorgskontor. Andre domfelte kan starte straffegjennomføringen på en enhet

med lavere sikkerhetsnivå. En stor andel domfelte gjennomfører også straffen i sin helhet i samfunnet, for eksempel i form av helgjennomføring med elektronisk kontroll, samfunnsstraff eller program mot ruspåvirket kjøring.

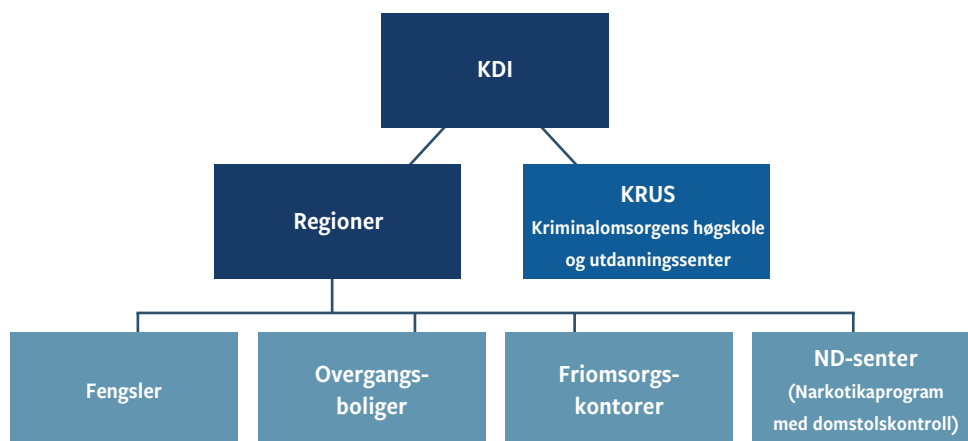
Kriminalomsorgen bygger arbeidet med samfunnsoppdraget på visjonen straff som endrer, og på verdiene åpenhet, trygghet og nytenking. Prioriterte utviklingstiltak er nedfelt i KDIs fag- og områdestrategier og i langtidsplan for kriminalomsorgen.

KDI vedtok i 2021 en ny virksomhetsstrategi, som setter retningen for kriminalomsorgen i et flerårig perspektiv. Strategien inneholder fem strategiske områder for kriminalomsorgen:

- Fremtidsrettet straffegjennomføring
- Trygghet og sikkerhet
- Organisasjon
- Kunnskap og kompetanse
- Omdømme

Organisasjon og ledelse

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) ble opprettet i juni 2013. Direktoratet er faglig og administrativt overordnet organ i kriminalomsorgen, og styrer etaten gjennom fem regioner. Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter KRUS styres også av KDI.



Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) er lokalisert i Lillestrøm og Horten, og er organisert i tre avdelinger og to staber.

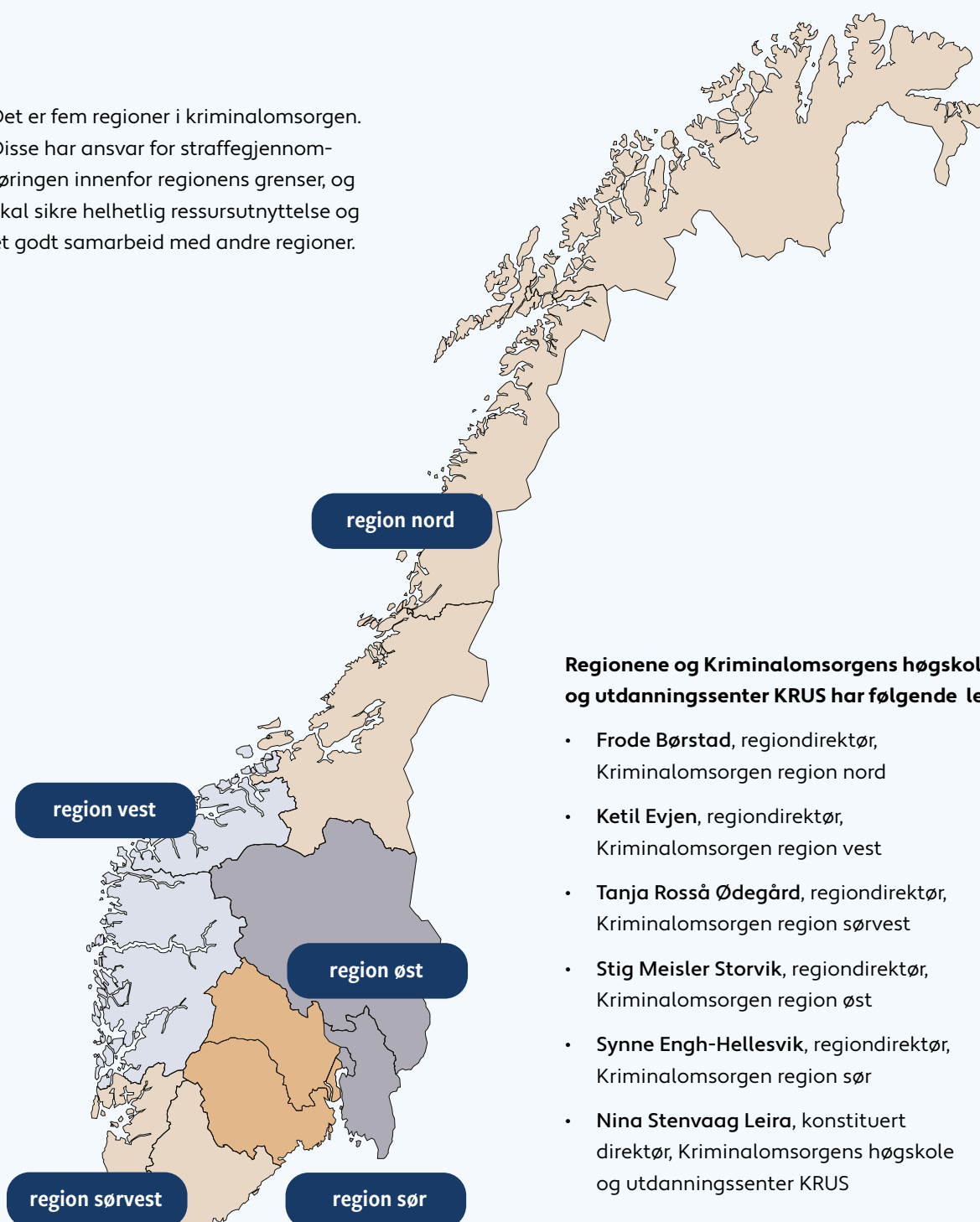
Ledelsen i direktoratet består av:

- Lise Sannerud, direktør
- Jan-Erik Sandlie, assisterende direktør
- Hildegunn Vollset, avdelingsdirektør, stab for strategi og analyse
- Paal Espen Hambre, avdelingsdirektør, stab for kommunikasjon og samfunnskontakt
- Elisabeth Taraldsen Hyllseth, avdelingsdirektør, avdeling for organisasjon, HR og ressurser
- Heidi Bottolfs, avdelingsdirektør, avdeling forebygging, tilbakeføring og sikkerhet



Kriminalomsorgens regioner

Det er fem regioner i kriminalomsorgen. Disse har ansvar for straffegjennomføringen innenfor regionens grenser, og skal sikre helhetlig ressursutnyttelse og et godt samarbeid med andre regioner.



Regionene og Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter KRUS har følgende ledelse:

- Frode Børstad, regiondirektør, Kriminalomsorgen region nord
- Ketil Evjen, regiondirektør, Kriminalomsorgen region vest
- Tanja Rosså Ødegård, regiondirektør, Kriminalomsorgen region sørvest
- Stig Meisler Storvik, regiondirektør, Kriminalomsorgen region øst
- Synne Engh-Hellesvik, regiondirektør, Kriminalomsorgen region sør
- Nina Stenvaag Leira, konstituert direktør, Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter KRUS

Ulike typer enheter i kriminalomsorgen

Straffegjennomføring skjer i ulike typer enheter, avhengig av type straff, sikkerhetsmessige forhold og hvor langt domfelte har kommet i straffegjennomføringen.

Friomsorgskontor

Friomsorgskontorene har ansvar for gjennomføring av straff i samfunnet: Samfunnsstraff, program mot ruspåvirket kjøring, narkotikaprogram med domstolskontroll, straffegjennomføring med elektronisk kontroll og bøtetjeneste. Friomsorgskontorene sørger videre for oppfølging av domfelte som er løslatt fra fengsel og forvaring med vilkår om møteplikt.

Friomsorgskontorene utarbeider også personundersøkelser av personer som er siktet for straffbare forhold, etter beslutning av påtalemyndigheten og domstolene. Formålet med personundersøkelser er å fremskaffe opplysninger om den siktedes personlighet, livsforhold og fremtidsmuligheter til bruk for avgjørelsen av saken, jf. straffeprosessloven § 161.

Fengsel med høyt sikkerhetsnivå

Fengsel med høyt sikkerhetsnivå har mur eller høyt gjerde rundt fengselsområdet, og dørene er i hovedsak låst.

Innsatte er i aktivitet med blant annet arbeid, skole og programvirksomhet og har tilbud om fritidsaktiviteter. Den innsatte skal, så langt det er praktisk mulig, ha adgang til fellesskap med andre innsatte under arbeid, opplæring, program og i fritiden.

ND-senter

Kriminalomsorgen har to egne ND-sentre, ett i Oslo og ett i Bergen. De som er dømt til narkotikaprogram med domstolskontroll (ND), bosatt i Oslo og Akershus eller Hordaland, blir på ND-sentrene fulgt opp av egne team. ND-

sentrene har i tillegg en nasjonal funksjon som kompetansesentre for friomsorgskontorene når ND gjennomføres i andre fylker.

Fengsel med lavere sikkerhetsnivå

Fengsel med lavere sikkerhetsnivå har færre fysiske sikkerhetstiltak enn fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Fengselsområdet er vanligvis inngjerdet, og innsatte har ikke lov til å forlate området uten særskilt tillatelse. Det legges stor vekt på muligheten for kontakt med samfunnet gjennom permisjoner og frigang fra fengselet, og lempeligere kontrolltiltak.

Overgangsbolig

Overgangsboligene er enheter hvor de innsatte som hovedregel har frigang til arbeid eller utdanning ute i samfunnet. Overgangsboliger er et ledd i den gradvise tilbakeføringen til samfunnet, med faglig kompetanse som særlig ivaretar behovet for bo-, arbeids- og sosial trening.

Det legges stor vekt på individuell oppfølging av innsatte og tilbakeføring til samfunnet i form av nettverksarbeid og samarbeid med velferds-etatene. Utstrakt bruk av frigang og permisjoner er et ledd i planleggingen av løslatelse.

Ungdomsenheter

Kriminalomsorgen har to ungdomsenheter for innsatte i alderen 15-18 år, Ungdomsenhet Vest ved Bjørgvin fengsel og Ungdomsenhet Øst ved Romerike fengsel. Begge enhetene har i 2023 hatt fire plasser, og tar både imot varetektsinnsatte og domfelte.

Enhetene har et tett og nært samarbeid mellom ulike etater som barnevern, psykisk helsevern, utdanningssektoren og kommunal tjenesteyting.

Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter KRUS

Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter KRUS er et kompetansesenter for kriminalomsorgen i Norge. KRUS tilbyr som den eneste utdanningsinstitusjonen i Norge en utdanning som fengselsbetjent.

Grunnutdanningen er et toårig høgskolekandidatstudium i straffegjennomføring (fengselsbetjentutdanningen), som kan bygges på med et ettårig studium til en bachelorgrad.

KRUS tilbyr også en etatsrettet utdanning for verksbetjenter, samt etter- og videreutdanning for ansatte i kriminalomsorgen og hos samarbeidspartnere.

Undervisningen er forskningsbasert, og KRUS har en ambisjon om å være ledende på forskning innenfor kriminalomsorgsfeltet i Norge. KRUS har også en viktig rolle i fagutviklingen i kriminalomsorgen.

- KRUS hadde 54 årsverk i 2023. Budsjettet var på 237 mill. kr.
- Det ble tatt opp 176 aspiranter til fengselsbetjentutdanningen i 2026
- Antall uteksaminerte: 155
- Antall søkere: 833
- Andel kvinner: omlag 50 prosent
- Gjennomsnittsalder: 23,7 år



Kriminalomsorgens nøkkeltall

Antall årsverk totalt

2021	2022	2023
4800	4779	4425

Antall årsverk - fengsel

2021	2022	2023
3751	3693	3555

Antall årsverk - friomsorgskontor

2021	2022	2023
505	502	491

Antall årsverk - administrasjon, ledelse og fellestjenester*

2021	2022	2023
368	355	379

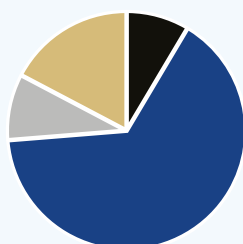
Antall uteksaminerte fengselsbetjener

2022	2023
88	155

Samlet tildeling post 01-70

2021	2022	2023
5 574 744 000	5 776 203 000	5 884 900 000

*KDI , IKT, regionsadministrasjoner, hundetjenesten, dokumentssenteret, transporttjenesten



Fordeling av utgifter

● Fengsel	● Samfunn	● Administrasjon*	● Husleie
64%	9%	9%	18%

Driftskostnader per plass - fengsel med høyere sikkerhetsnivå

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1 107 00	1 132 000	1 140 000	1 161 000	1 213 000	1 238 000	1 262 000

Driftskostnader per plass - fengsel med lavere sikkerhetsnivå

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
668 000	683 000	744 000	728 000	776 000	878 300	896 000

Driftskostnader per sak - straffegjennomføring i samfunnet

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
138 313	151 976	153 633	153 290	143 423	162 880	170 196

Driftskostnader per sak - straffegjennomføring med elektronisk kontroll

I 2023 er gjennomsnittlige kostnader per sak med straffegjennomføring med elektronisk kontroll stipulert til cirka 350.000 kroner

*KDI og regionsadministrasjonene

Innledende kommentarer: Økonomi og bemanning

Kriminalomsorgen lå i 2022 an til et merforbruk på om lag 100 mill. kroner. Grunnet en ikke fullt ut kompensert prisvekst mellom 2022 og 2023, samt kraftig vekst i energikostnader i samme periode ble det estimert et ytterligere behov for innsparing på om lag 70 millioner for å oppnå budsjettbalanse. KDI utarbeidet en spareplan med tiltak som til sammen reduserte forbruket i 2023 med om lag 120 millioner kroner sammenlignet med 2022. Kriminalomsorgen oppnådde budsjettbalanse.

Kriminalomsorgen er en bemanningsintensiv etat. Korrigert for husleiekostnader til Statsbygg bruker kriminalomsorgen totalt 85 prosent av budsjetttrammen på lønn.

Om lag 80 prosent av kriminalomsorgens budsjetter brukes på å drifte fengsler. Av de totale kostnadene knyttet til drift av fengsel i 2023, ble 67 prosent brukt på lønn og 28 prosent gikk til husleie, mat og dagpenger til de innsatte, samt energi. Totalt 95 prosent av budsjettet til fengslene er bundet opp i å dekke grunnleggende behov. De siste fem prosentene skal dekke tjenester som skal ivareta og forbedre kvalitet og innhold i straffegjennomføringen, samt styring, utvikling og modernisering av organisasjonen.

Kriminalomsorgens stramme økonomiske rammer har, som omtalt senere i rapporten, medført belastning på bemanning og reduksjon av kvaliteten på tjenestene.

KDI måler årlig utviklingen av antall fast ansatte. 1. mars 2023 var antall årsverk i fengsel 3.555. Dette er 196 færre årsverk sammenlignet med 2021. Tilsvarende utvikling har funnet sted for straffegjennomføring i samfunnet. Totalt var det 448 årsverk ansatt i friomsorgskontorene i 2023, en nedgang på 40 årsverk sammenlignet med 2021. Denne utviklingen må sees i sammenheng med den samlede andel lønnsutgifter i etaten og

nødvendigheten av sparetiltak.

Samtidig med at antall ansatte reduseres, øker sykefraværet. Det helårslige glidende gjennomsnittet har siden januar 2022 vært på over 10 prosent. Det var særlig langtidsfraværet som økte i 2023. Langtidsfraværet i 2023 lå på 6,9 prosent i snitt mot 6,1 prosent i 2022. Sykefraværet er nærmere omtalt i rapportens del fire.

Kriminalomsorgen har siden pandemien hatt en økende kostnad knyttet til bruk av overtid. En sentral del av spareplanen for 2023 var å redusere denne kostnaden. Kombinasjonen av færre ansatte, redusert bruk av overtid og et stigende sykefravær er ikke bærekraftig på hverken kort eller lang sikt.

Arbeidsmarkedet er presset og kriminalomsorgen opplever det stadig mer utfordrende å erstatte ansatte som slutter. Mellom 2022 og 2023 var det totalt 225 fengselsbetjenter som sluttet i kriminalomsorgen. Samtidig ble det ansatt bare 158 nye fengselsbetjenter. Dette er første gangen siden KDI begynte med denne målingen i 2014 at antallet avganger har vært høyere enn antallet ansettelser.

Noe av forklaringen bak det lave antallet nyansettelser finner vi i omleggingen av studieforløpet ved KRUS. For å kunne endre oppstarten fra desember til august måtte KRUS «stå over» ett inntak. Dette har bidratt til at antallet uteksaminerte fengselsbetjenter er tilnærmet halvert de to siste årene. Siden 2016 har kriminalomsorgen opplevd nedgang i etterspørselen etter fengselsplasser, soningskøen er avviklet og det gjennomsnittlige antallet innsatte var i 2023 på sitt laveste siden 2004. Samtidig rapporterer ansatte om en arbeidssituasjon med stadig mer krevende og utagerende innsatte med større behov for oppfølging. Utviklingen innen vold- og trusselhendelser i 2023 bekrefter dette. Økte krav til individuelle vurderinger, beslutninger i vedtaksform og dokumentasjonskrav, samt forsterket innsats mot isolasjonsproblematikk, gjør at det

samlede omfang av oppgaver øker.

En måte å analysere denne utviklingen på er å vurdere utviklingen i antallet hendelser og journalførte gjøremål innsatte har utløst i løpet av oppholdet i fengsel. Antallet hendelser og journalførte gjøremål sier nødvendigvis ikke noe om egenskaper og særtrekk ved de innsatte eller domfeltpopulasjonen, men er en indikator som viser i hvilken grad den innsatte krever innsats fra de ansatte, sammenlignet med tidligere.

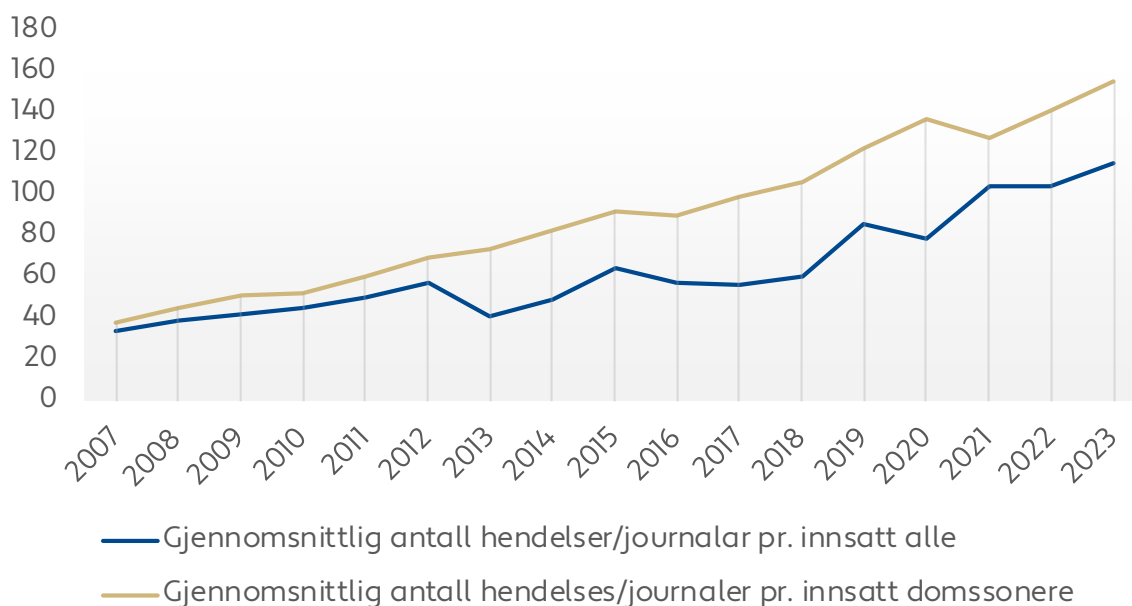
Siden 2007 er antallet innsettelse i fengsel redusert med 60 prosent, fra om lag 10.000 i 2007 til om lag 4.000 i 2023. På tross av den store nedgangen i antall innsettelse har antallet hendelser og journalførte gjøremål i samme periode økt fra 360.000 til 580.000, en økning på 60 prosent.

I gjennomsnitt utløste hver innsatt i 2007 totalt 34 hendelser og journalførte gjøremål, i 2023 var antallet 114. Hvis det korrigeres for løslatte fra varetekt, utløste hver domssoner i 2007 i gjennomsnitt 38 journalførte gjøremål. I 2023 var

antallet 155.

Deler av denne utviklingen kan tilskrives innføringen av straffegjennomføring med elektronisk kontroll og at korte dommer nå i stor grad gjennomføres i samfunn. Dette fordi korte opphold i fengsel naturligvis utløser færre aktiviteter enn hva lengre opphold gjør. Dette forklarer imidlertid bare at gjennomsnittet har økt. Det faktum at volumet av hendelser og journalførte gjøremål samtidig har økt med 60 prosent indikerer at innsattpopulasjonen kriminalomsorgen i dag håndterer er langt mer krevende enn tidligere. Dette er viktig sett opp mot utviklingen av bemanningssituasjonen og arbeidsmiljøet til ansatte.

Figur 1.
Antall hendelser og journalførte gjøremål pr. innsatt 2007 - 2023



Del 3

Årets aktiviteter og resultater

Justis- og beredskapsdepartementet har fastsatt følgende mål for kriminalomsorgen:

1. Domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff

Styringsparameter 1: Prosent tilbakefall

Styringsparameter 2: Progresjon og kvalitet i straffegjennomføringen

Styringsparameter 3: Andel fengselsdøgn med aktivitet

2. Lavt omfang av isolasjon i fengsel

Styringsparameter 4: Lavt omfang av isolasjon i fengsel

Styringsparameter 5: Tilbud om isolasjonsreducerende tiltak

Styringsparameter 6: Tid utenfor cellen

3. Kapasiteten i kriminalomsorgen er effektivt utnyttet

Styringsparameter 7: Kapasitetsutnyttelse og soningskø

4. Sikkerheten ivaretas i kriminalomsorgen

Styringsparameter 8: Utvikling i sikkerhetstilstanden i kriminalomsorgen

Del 3 gir innsikt i kriminalomsorgens prioriteringer, resultater og måloppnåelse i 2023.

Kriminalomsorgens måloppnåelse er i stor grad avhengig av et velfungerende samarbeid med andre etater i straffesakskjeden og velferdsetatene. Komplekse levekårsutfordringer kan kun finne sin løsning gjennom tverretattlig samhandling.

Målet om at domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff er en brukereffekt som påvirkes indirekte under straffegjennomføringen, blant annet gjennom kartlegging, målrettede tiltak, progresjon, og samordnet forvaltningssamarbeid. Skoletjenesten er en vesentlig bidragsyter til aktivisering av innsatte i fengsel.

God tilbakeføring til samfunnet innenfor rammer som forebygger ny kriminalitet lar seg ikke gjøre uten bidrag fra helse- og velferdstjenestene. Kriminalomsorgen kartlegging av domfelte danner grunnlaget for nødvendige tiltak når det gjelder helsetjeneste, rusomsorg, bolig og sysselsetting.

Måloppnåelse om lavt omfang av isolasjon i fengsel er ikke bare relatert til kriminalomsorgens egen innsats i det isolasjonsforebyggende arbeidet, men er også nært knyttet til praktiseringen av varetektsrestriksjoner hos påtalemyndigheten og domstolene.

På samme måte er både sakstilfang og praksis hos påtalemyndighet og domstolene av vesentlig betydning for målet om at kapasiteten i kriminalomsorgen er effektivt utnyttet. Kriminalomsorgen er siste ledd i straffesakskjeden, slik at prioriteringer og aktivitetsnivå hos øvrige aktører gir ringvirkninger som påvirker både antall innsettelser i varetekt, antall dommer som mottas til straffegjennomføring, samt lovbruddskategorier og sammensetning av domfeltpopulasjon.

Også under målet om at sikkerheten ivaretas i kriminalomsorgen er samarbeidet med politiet og PST sentralt. Videre er samarbeidspartneres bidrag sentrale virkemidler i det dynamiske sikkerhetsarbeidet når det gjelder blant annet aktivisering og innholdsmessige tiltak.

Mål 1: Domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff

Det er et overordnet mål for kriminalomsorgen at domfelte ikke faller tilbake til ny kriminalitet etter løslatelse fra fengsel eller gjennomført straff i samfunnet.

Dette målet handler om kjernen i kriminalomsorgens samfunnsoppdrag: Det skal legges til rette for en straffegjennomføring som motvirker straffbare handlinger og reduserer tilbakefall til ny kriminalitet. Under mål 1 sorterer et utvalg av sentrale områder for måloppnåelse. Av hensyn til målstrukturen beskrives og vurderes andre betydningsfulle områder, eksempelvis omfang av isolasjon, under tilhørende mål.

Tilbakeføring handler om tilpasning til livet etter endt straffegjennomføring. Kriminalomsorgen skal legge forholdene til rette for at domfelte skal kunne gjøre en egen innsats for å motvirke nye straffbare handlinger. Kriminalomsorgen skal også legge til rette for samordnet, offentlig innsats for å fremme domfeltes tilpasning til samfunnet, samt legge til rette for innsats fra frivillig sektor. Godt tilbakeføringsarbeid reduserer risikoen for tilbakefall til ny kriminalitet etter gjennomført straff.

En viktig forutsetning er at domfelte får brukt egne ressurser, tilbudt hensiktsmessig aktivitet og tilpasset oppfølging under straffegjennomføring. Dette kan for eksempel være skole eller arbeidstrening, eller det kan være behandling rettet mot rusproblematikk eller psykisk sykdom. Det kan også være deltakelse i programmer, som kan bidra til å motivere domfelte til å avstå fra kriminalitet.

Kartlegging av domfeltes behov er et premiss for å kunne iverksette de tiltakene som forventes å være mest effektive for å redusere tilbakefall. Mange domfelte og innsatte har betydelige levekårs-, helse- og rusutfordringer. Behovene for velferdstjenester er derfor større enn for normalbefolkningen ellers.

Normalitetsprinsippet som gjelder i norsk kriminalomsorg, innebærer at livet under straffegjennomføringen så langt det er mulig skal ligne livet ellers i samfunnet. Ved gjennomføring av straff i samfunn følges domfelte opp i sitt ordinære hverdagsliv. I en institusjon som fengsel kreves andre virkemidler og innsats for å skape mest mulig normalitet.

Friomsorgskontorene har ansvar for gjennomføring av straff utenfor fengsel. Målet med gjennomføring av straff i samfunnet er å unngå brudd i den domfeltes liv. Stabile boforhold, deltakelse i arbeidsliv og utdanningsløp øker mulighetene for vellykket tilbakeføring og reduserer risikoen for tilbakefall. Videre gir gjennomføring av straff i samfunnet den domfelte muligheten til å opprettholde relasjonen til sine nærmeste. Samtidig skal ikke gjennomføring av straff i samfunnet medføre unødig belastning for ofre, pårørende, samfunnet eller den domfelte selv.

De siste årene har det vært en nedgang i antallet mottatte dommer, som i størst grad har påvirket fengslene. Dette innebærer at andelen som har gjennomført straff i samfunnet har økt i forhold til andelen som har gjennomført straff i fengsel.

I 2023 mottok kriminalomsorgen om lag 7500 ubetingede fengselsdommer. Av disse ble omlag 40 prosent gjennomført i samfunnet. En stadig større andel domfelte med ubetinget fengselsstraff gjennomfører straffen i samfunnet med elektronisk kontroll.

Dette er en utvikling som understøtter både normalitets- og nærhetsprinsippet, og som også samtidig redusere risiko for isolasjon, menneskerettighetsbrudd og soningsskader som kan skje i fengsel.

Hensiktsmessig progresjon er viktig for å redusere tilbakefall til ny kriminalitet. Det gir god samfunnsikkerhet. En gradvis progresjon i straffegjennomføringen er viktig for kvaliteten i tilbakeføringsarbeidet.

Personer idømt en fengselsstraff kan avslutte straffen sin på ulike måter, avhengig om ulike vilkår er oppfylt:

- Ved å gjennomføre siste del av straffen med elektronisk kontroll i samfunnet
- Ved en periode med møteplikt for kriminalomsorgen etter prøveløslatelse
- Ved å bli løslatt etter en overføring til gjennomføring av straff i institusjon, eksempelvis institusjon for rusbehandling
- Ved straffegjennomføring i fengsel fram til løslatelse, ved endt tid eller tidligere, uten vilkår og oppfølging

Tilbakefall

Innledning

Nivået av tilbakefall til ny kriminalitet etter endt straffegjennomføring gir en indikasjon på effekten av ulike former for straffereaksjoner idømt av domstolen, og de tiltak som kriminalomsorgen og samarbeidspartnere har satt inn overfor de domfelte under straffegjennomføringen.

Utviklingen i tilbakefall måles som prosentandel tilbakefall blant løslatte fra ubetinget fengsel- og forvaringsdom, og inkluderer tilbakefall både til ny fengselsstraff og ny straff som gjennomføres i samfunnet. Innhentingen og behandlingen av nye gjerningsdatoer er begrenset til å gjelde hovedlovbrudd i den nye dommen. Tallgrunnlaget inkluderer personer som har gjennomført hele eller deler av den ubetingede fengselsstraffen med elektronisk kontroll.

Tilbakefall for samfunnsstraff, program mot ruspåvirket kjøring og narkotikaprogram med domstolskontroll måles som tilbakefall blant de som har iverksatt slike dommer og inkluderer tilbakefall både til ny fengselsstraff og ny straff som gjennomføres i samfunnet.

Noen sentrale funn:

- Det samlede tilbakefallet etter løslatelse fra ubetinget fengsel (inkludert de som overføres til elektronisk kontroll) er 19 prosent målt innen 2 år (2020), og 27 prosent målt innen 5 år (2018).
- Tilbakefallet målt innen 2 år etter løslatelse fra ubetinget fengselsstraff er i 2020 på det laveste nivået i måleperioden 2011-2020.
- Tilbakefallet er lavest etter løslatelse fra ubetinget fengselsstraff med elektronisk kontroll, helgjennomføring.
- Tilbakefallet er høyest etter iverksatt dom med narkotikaprogram med domstolskontroll.

Definisjon

Tilbakefall er definert som første gjerningsdato etter løslatelse fra ubetinget fengselsstraff (inkludert straffegjennomføring med elektronisk kontroll) eller etter dato for iverksatt dom i samfunnet, herunder samfunnsstraff, narkotikaprogram med domstolskontroll og program mot ruspåvirket kjøring. Den nye gjerningen må medføre ny dom til kriminalomsorgen, uavhengig av straffegjennomføringsform i den nye dommen.

Metode

KDI har i 2023 utviklet nye rutiner for innhenting av data for analyser av tilbakefall. Tallgrunnlaget for denne rapporten avviker derfor noe fra tidligere målinger. Videre er det ved enkelte målinger svært få observasjoner i måleperioden. Tallene som presenteres i rapporten må derfor tolkes med forsiktighet.

Måleperioden for løslatte fra fengsel inkluderer nye dommer til og med 31. desember 2023. Tilbakefallet er målt over 2 år og 5 år. Målinger over 2 år gir de mest oppdaterte tallene på tilbakefall, men tallene kan endres på grunn av tidsbruk i straffesakskjeden og årlige variasjoner i når tilbakefallet skjer i løslattpopulasjonen. Å måle over 5 år gir derfor et mer riktig bilde. Vi viser til kriminalomsorgens årsstatistikk for en helhetlig oversikt over tilbakefall målt innen både 2 år og 5 år.

- Tilbakefallet er høyest for aldersgruppen under 25 år.
- Tilbakefall etter løslatelse fra lavere sikkerhetsnivå er vesentlig lavere sammenlignet med tilbakefall etter løslatelse fra høyt sikkerhetsnivå.

Tilbakefall etter type straffgjennomføring

Figur 2 viser tilbakefall etter løslatelse fra straffgjennomføring i fengsel og etter iverksatt dom i samfunn med straffereaksjonene narkotikaprogram med domstolskontroll, samfunnsstraff og program mot ruspåvirket kjøring. Straffgjennomføring i fengsel inkluderer forvaring og ubetinget fengselsstraff (høyt og lavere sikkerhetsnivå og overgangsbolig). Ubetinget fengselsstraff med elektronisk kontroll (helgjennomføring og delgjennomføring) vises særskilt.

Målt innen fem år er tilbakefallet lavest for ubetinget fengselsstraff med elektronisk kontroll (helgjennomføring). Videre viser figuren at tilbakefallet er klart høyest etter iverksatt dom

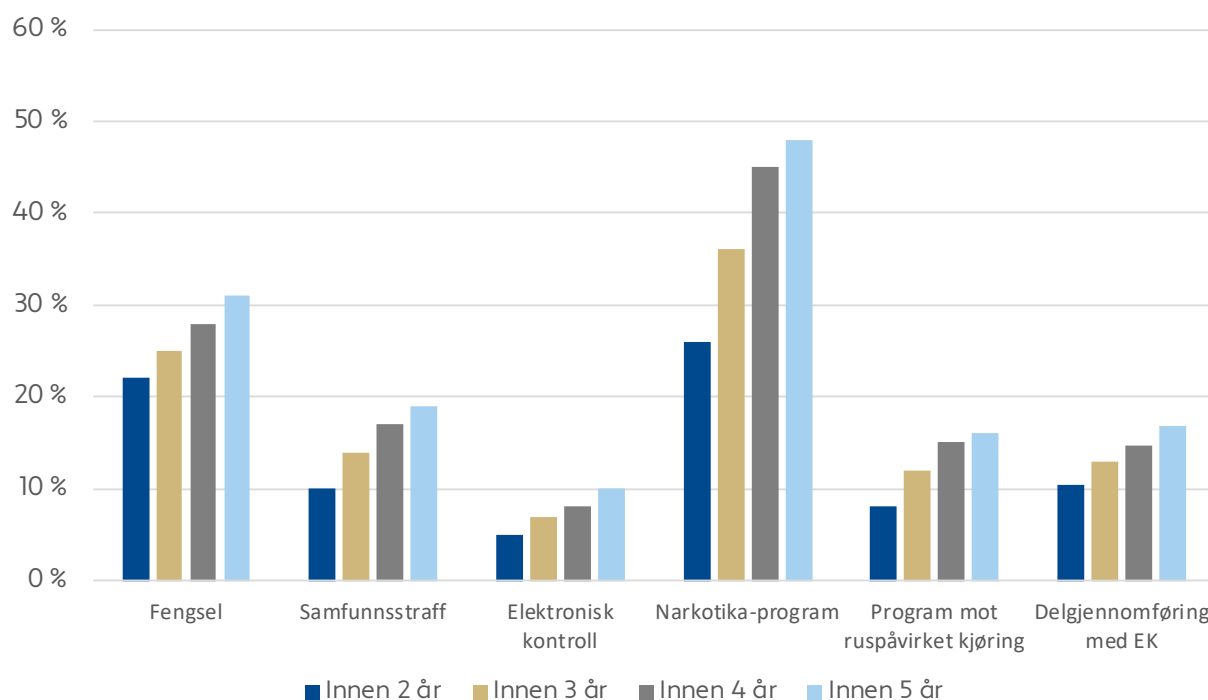
med narkotikaprogram med domstolskontroll (ND). Tilbakefallet stiger også mest for ND

målt innen to til fem år. Målgruppen for ND er rusmiddelavhengige som dømmes for kriminalitet relatert til rusavhengighet. Tall fra ND-sentrene viser en økning i alvorlighetsgrad for målgruppen knyttet til type kriminalitet, rusmiddelbruk og psykiske helseutfordringer.

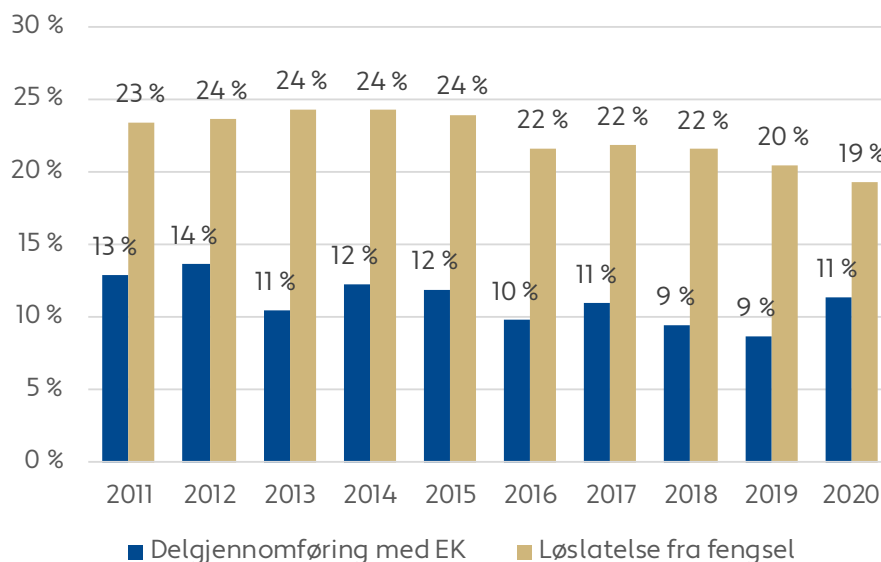
Det er et mål at domfelte har en hensiktsmessig progresjon i straffgjennomføringen, som betyr lettere soningsvilkår, for eksempel ved at den domfelte gjennomfører siste del av dommen med fotlenke, såkalt delgjennomføring med elektronisk kontroll. Tilbakefallet blant domfelte som er løslatt fra delgjennomføring med elektronisk kontroll er 17 prosent målt over fem år. Figur 3 viser tilbakefall målt innen to år i perioden 2011-2020 etter løslatelse fra fengsel, og tilbakefall blant domfelte som har siste del av straffgjennomføringen med elektronisk kontroll. Tilbakefallet er fordelt etter løslatelsesår.

Figur 2.

Ny gjerning innen 2 til 5 år etter type straffgjennomføringsform 2015-2020. Prosent.



Figur 3.
Tilbakefall målt innen 2 år etter løslatelse fra fengsel og delgjennomføring med elektronisk kontroll. Prosent



Figur 3 viser en nedgang i tilbakefall etter løslatelse fra fengsel målt innen to år, fra 23 prosent i 2011 til 19 prosent i 2020. Når det gjelder delgjennomføring med elektronisk kontroll varierer tilbakefallet mellom 9 og 14 prosent i måleperioden. Tilbakefall etter løslatelse fra fengsel er gjennomgående inntil 10 prosentpoeng høyere målt innen fem år, sammenlignet med målinger innen to år. Antall observasjoner er få slik at tallene må tolkes med forsiktighet.

Lovbruddsgrupper og tilbakefall etter løslatelse fra ubetinget fengselsstraff

Figur 4 viser tilbakefall innen 2 år etter hovedlovbrudd ved løslatelse og løslatelsesår for perioden 2011-2020.

Figuren viser en liten nedgang for alle hovedlovbruddsgruppene i måleperioden. Denne nedgangen samsvarer med målingen av det totale tilbakefallet som vist i Figur 2. Utviklingen er stabil for alle hovedlovbruddsgrupper, med unntak av vinningslovbrudd (tyverier og ran) hvor

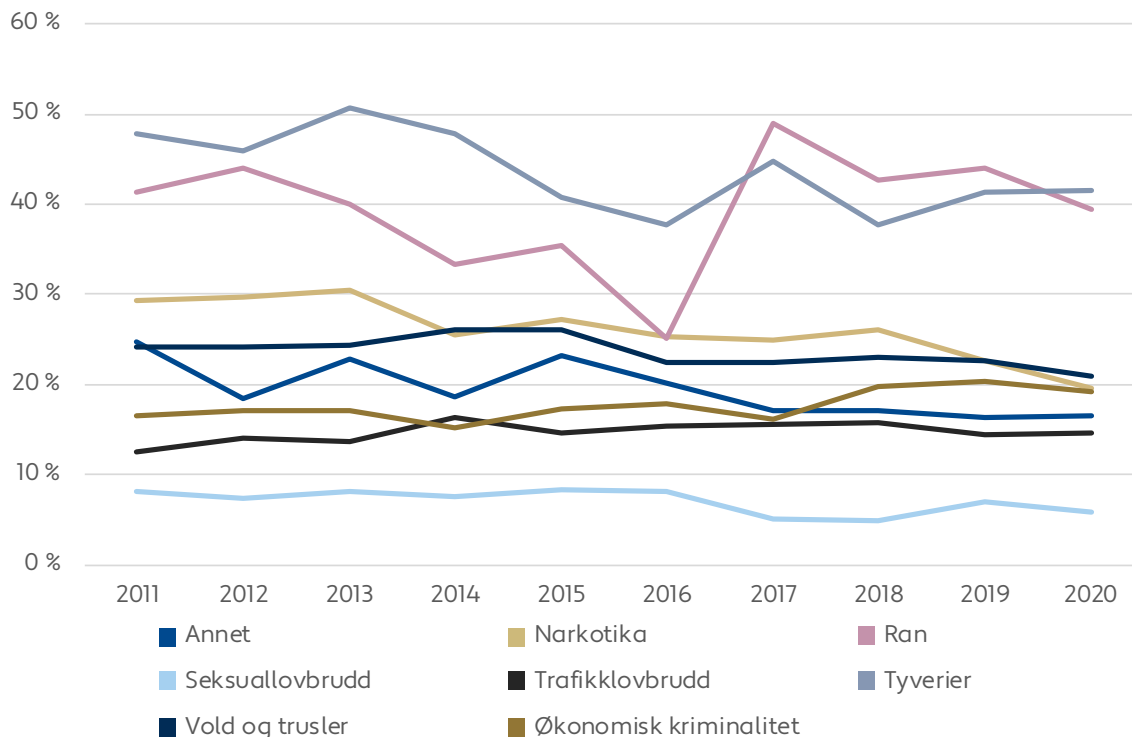
det er større variasjon i tilbakefallet i perioden. Det er også innenfor denne gruppen tilbakefallet er høyest, med 42 prosent tilbakefall for personer dømt for tyverier og 39 prosent tilbakefall for personer dømt for ran. Lavest tilbakefall finnes i gruppen seksuallovbrudd, med i underkant av ti prosent tilbakefall i måleperioden. Tilbakefall innen hovedlovbruddsgruppene tyverier, ran, narkotika, vold/trusler og trafikkløvbrydd ligger omtrent ti prosent høyere målt innen fem år, sammenlignet med målinger innen to år. For hovedlovbruddsgruppene økonomisk kriminalitet og seksuallovbrudd er det mindre endringer målt innen 2 år og 5 år etter løslatelse fra fengsel.

Særlig om tilbakefall blant unge

Stadig færre unge under 25 år gjennomfører straff i fengsel. Andelen unge som løslates fra fengsel er redusert med over 70 prosent i perioden 2011-2020. Samtidig er det en stadig økning i andelen unge som gjennomfører ubetinget straff i samfunnet med elektronisk kontroll og samfunnsstraff.

Figur 4.

Tilbakefall innen 2 år fordelt på hovedlovbrudd ved løslatelse og løslatelsesår. Prosent.



Tilbakefall til ny kriminalitet synker med økende alder, og er klart høyest for aldersgruppen under 25 år. I gjennomsnitt ligger tilbakefallet på omlag 30 prosent i måleperioden (2011-2020). Det er også kun i aldersgruppen 15-24 år det er en økning i tilbakefall i perioden, fra 26 prosent i 2011 til 28 prosent i 2020. Det er til dels store variasjoner i tilbakefallet i perioden, med en topp på 32 prosent i 2015 og 2017.

Særlig om tilbakefall fordelt på kjønn

Tilbakefall til ny kriminalitet er generelt lavere for kvinner. Gjennomsnittlig tilbakefall i perioden 2011-2020 er 23 prosent for menn og 15 prosent for kvinner, målt innen to år. Tilbakefallet blant menn synker fra 24 prosent i 2011 til 20 prosent i 2020. Tilsvarende synker tilbakefallet fra 16 til 13 prosent blant kvinnene i samme periode. Samlet setter

det små endringer over tid, målt både innen to år og fem år. Andelen kvinner varierer, og ved enkelte gjennomføringsformer er andelen kvinner svært lav. Dette innebærer at tilbakefallet blant kvinnene må tolkes med forsiktighet.

Vurdering av forholdet til andre tilbakefallsmålinger

Tilbakefallsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser et tilbakefall til ny siktelse på 39 prosent etter fem år blant personer det er tatt ut siktelse mot i 2017. Denne målingen er ikke sammenlignbar med kriminalomsorgens statistikk. I beregningen til SSB inngår alle nye reaksjoner, også dommer som ikke har blitt oversendt kriminalomsorgen til oppfølging, mens tall fra kriminalomsorgens systemer kun gjelder tilbakefall som har resultert i en ny dom

som gjennomføres under kriminalomsorgens ansvar. Videre er ikke målepopulasjonene sammenlignbare. SSBs statistikk omhandler alle aldersgrupper, blant annet betydelig flere unge, som i liten grad pådrar seg en straffereaksjon som gjennomføres i kriminalomsorgen.

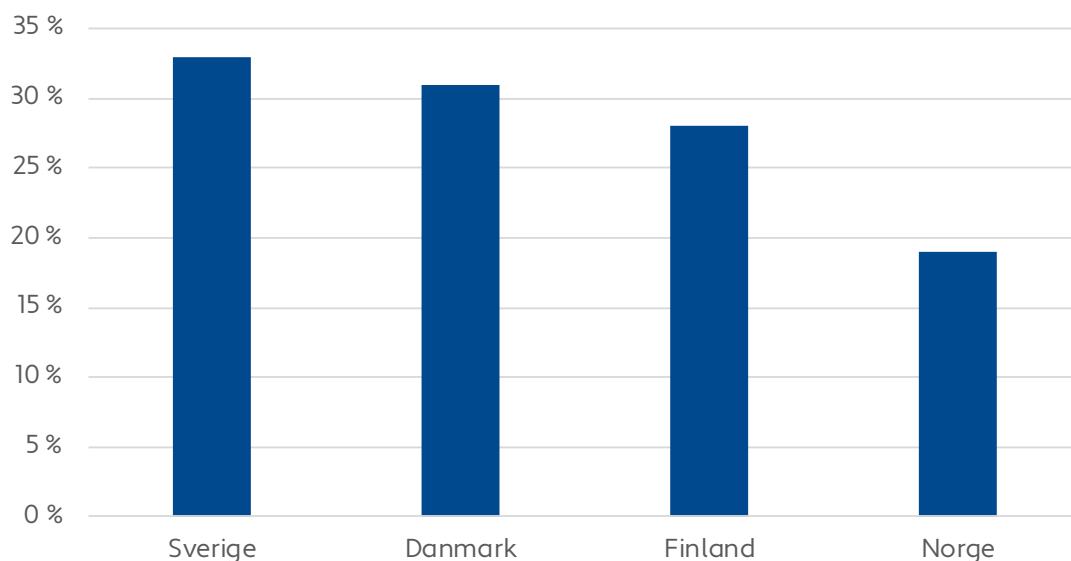
Sammenlignet med de andre nordiske landene er tilbakefallet i Norge lavt. Figuren under viser tilbakefall to år etter løslatelse fra fengsel (løslatelser i 2020). Som nevnt var tilbakefallet i Norge innen to år (2020) på 19 prosent, Sverige hadde i samme periode et tilbakefall på 33 prosent, Danmark 31 prosent og Finland 28 prosent.

Framtidige tilbakefallsanalyser

Flere undersøkelser viser at innsatte i fengsel har en høy forekomst av psykiske lidelser og alvorlige rusmiddelproblemer. Dette er faktorer som kan gi økt risiko for tilbakefall til kriminalitet. KDI ønsker derfor økt kunnskap om sammenhengen mellom tilbakefall, psykisk helse og rusmiddelproblemer.

Forskningsprosjektet PriSUD har for tiden særlig oppmerksomhet på tilbakefall blant kvinner og blant barn og unge etter løslatelse fra fengsel. Samtidig gjennomfører PriSUD-gruppen på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet en undersøkelse om levekår og helsetilstand blant domfelte i fengsel og samfunn.

Figur 5.
Tilbakefall to år etter løslatelse fra fengsel i 2020.



Styrket tilbakeføringsarbeid

I oktober 2022 offentliggjorde Riksrevisjonen rapporten Helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel, dokument 3:4 (2022-2023). Bakteppet for undersøkelsen er ansvarsforholdene i fengsel: Kriminalomsorgen har et særlig ansvar for å legge til rette for et godt forvaltningssamarbeid, mens offentlige etater har ansvar for å levere sine respektive tjenester til innsatte i fengsel.

Riksrevisjonens rapport peker på alvorlige svakheter i tilbakeføringsarbeidet, både i departementenes oppfølging, i forvaltningssamarbeidet og i kriminalomsorgens. Riksrevisjonen finner det alvorlig at ansvarlige departementer i liten grad har

gjennomført tiltak for å tette glippsonene (jf. tiltak i tilbakeføringsstrategi 2017-2021). Riksrevisjonen rangerer det som kritikkverdig at kriminalomsorgen ikke har god nok praksis for å varsle samarbeidspartnerne i rimelig tid før løslatelse, samt at myndighetene har gjort lite for å kompensere for innsattes manglende tilgang til digitale tjenester.

I 2023 har oppfølgingen av rapporten skjedd langs to akser; en internt i kriminalomsorgen og en i samarbeid med aktørene som inngikk i forvaltningsrevisjonen: Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet og Statsforvalteren i Vestland.



Oppfølging av Riksrevisjonens rapport internt i kriminalomsorgen

Ved utgangen av 2023 har kriminalomsorgen oppnådd følgende resultater i arbeidet med funnene i Riksrevisjonens rapport:

- Tilnærmet alle enheter har utarbeidet rutiner i tilbakeføringsarbeidet
- Praksisen med å orientere samarbeidende etater to måneder før løslatelse er styrket
- Et flertall av enhetene har inngått trepartsavtaler med kommuner og helsetjenesten. Enheter uten slike avtaler følges opp av regionene

KDI vil i tiden framover prioritere følgende tiltak for å styrke tilbakeføringsarbeidet:

- Utvikle plan for oppfølging og progresjon (POP), kriminalomsorgens verktøy for å strukturere tilbakefallsarbeidet for domfelte under og etter straffegjennomføringen
- Kriminalomsorgen har i 2023 tilrettelagt for at digital post kan etableres i kriminalomsorgen. Løsningen KS SvarUt skal i løpet av første halvår 2024 benyttes ved samtlige enheter. Dette er en løsning for sikker digital forsendelse mellom offentlige virksomheter. Ordningen kan styrke informasjonsflyten og varslingen om løslatelse mellom kriminalomsorgen og samarbeidspartnere i stat og kommune
- Tilgang til offentlige digitale tjenester er en forutsetning for at domfelte fullt ut kan ta del i de moderne velferdstjenestene, tilsvarende andre innbyggere. Dette er av særlig betydning i forbindelse med tilbakeføring og overgang fra fengsel til løslatelse eller videre straffegjennomføring i samfunnet. I 2023 er det blitt utarbeidet en teknisk løsning som gir innsatte tilgang til nettsidene til offentlige etater, banker, Digipost og e-boks. Løsningen piloteres i Stavanger fengsel. Løsningen forventes tatt i bruk av innsatte i løpet av 2024.

I 2023 har det vært gjennomført 140 gruppesamtaler ved alle enheter i kriminalomsorgen om Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel. Det var henholdsvis fire ansatte og fire domfelte i hver av gruppene. Dette kom tydelig fram:

Innsatte vil ha:

- Mer og bedre informasjon
- Kartlegginger som følges opp og hvor det viktigste prioriteres
- Raskt og tidlig samarbeid med helse, skole, NAV
- Tilgang til, og opplæring i, digitale verktøy
- Mulighet til å følge opp økonomiske forpliktelser og hjelp til håndtering av gjeld
- Regelmessig oppfølging
- Kvalifisering i arbeidsdriften
- Tillit og utganger fra fengsel
- Planlagt og forutsigbar løslatelse

Ansatte vil det samme. I tillegg er ansatte opptatt av:

- Om kriminalomsorgen har for lav risikoaksept i et tilbakeføringsperspektiv
- Tydeligere ledelse av tilbakeføringsarbeidet

Arbeidet med å utbedre svakhetene som Riksrevisjonen dokumenterer vil ta tid. Aktørbildet er komplekst og problemene er gjenstridige. Kriminalomsorgen har følgelig vektlagt medvirkning fra de som direkte berøres.

Materialet fra gruppesamtalene utgjør et viktig kunnskapsgrunnlag for kriminalomsorgens videre arbeid, og inngår også i Stimulab-prosjektet (se side 29).

Oppfølging av Riksrevisjonens rapport i samarbeid med forvaltningspartnere

Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Husbanken og KDI har i 2023 samarbeidet på tre hovedområder.

1. Våren 2023 leverte direktoratene en felles plan for oppfølging av Riksrevisjonens funn. Direktoratene har i gangsett og videreført flere tiltak, herunder regelverksutvikling innen skole-, helse-, og arbeids- og velferdstjenester. KDI er involvert i de fleste av tiltakene.

2. Stimulab-prosjekt.

Tiltakene i oppfølgingsplanen forventes å ha positiv effekt på Riksrevisjonens funn, men direktoratsgruppen vurderer dem ikke som tilstrekkelige til å lukke de manglene som Riksrevisjonen dokumenterer. Utfordringsbildet i fengsel og rundt overgangen fra fengsel til et liv i frihet er komplekst, og knytter seg til overordnede strukturer, teknologi, tjenesteytelse og individuelle behov. Utvikling av sammenhengende tjenester og brukerrettede løsninger krever innovasjonsprosesser og styring og organisering på tvers. I 2023 har Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet og KDI samlet seg om et innovativt prosjekt.

Stimulab er en stimuleringsordning for innovasjon og tjenestedesign, og skal støtte og stimulere til brukerorientert eksperimentering og nyskaping i forvaltningen.

Digitaliseringsdirektoratet har innvilget et tilskudd på 1,5 mill. kr. til et prosjekt med mål om å styrke tverrfaglig og samordnet innsats i løslatelsesprosessen for å tette glippsoner i overgangen fra fengsel til frihet.

Mens innsikten om systemutfordringene er kjente, har det vært lite utprøving av tverrfaglige løsninger for å styrke samordningen. Dette prosjektet skal i 2024 samle ansatte, brukere, samarbeidspartnere og bidragsytere på tvers av virksomheter for å utforske, teste og forankre gode og bærekraftige løsninger.

3. Styrket samarbeidsstruktur på direktoratsnivå. Direktoratsgruppen har i 2023 sett behov for å videreutvikle organiseringen av det nasjonale samarbeidet gjennom en strammere og mer avklart struktur for lederforankring, samhandling og koordinering. Dette gjennom etablering av en styringsgruppe og en nasjonal koordineringsgruppe for etatssamarbeidet. Gruppene konstitueres medio januar 2024.

Kartlegging av domfeltes behov og ressurser

Kartlegging med BRIK gir informasjon av stor betydning for målrettede tiltak under straffegjennomføringen, fra både kriminalomsorgen og samarbeidspartnere.

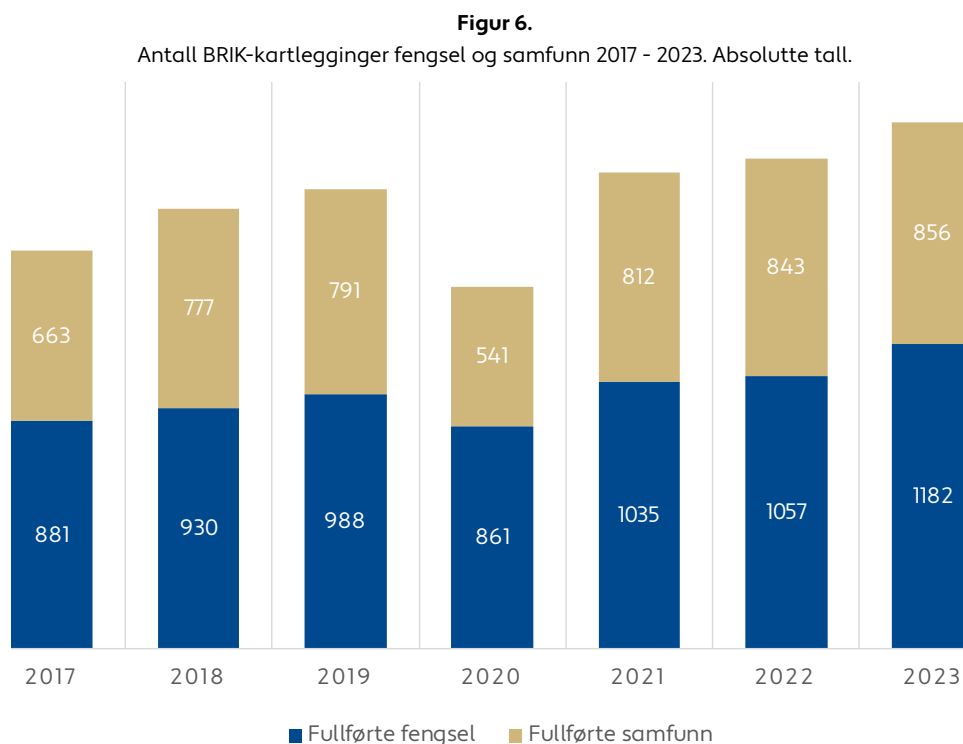
I Riksrevisjonens rapport om tjenestetilbudet til de innsatte pekes det på at kartleggingspraksisen i fengslene er mangelfull, både hva gjelder omfang og systematisk bruk

Til sammen er det gjennomført 2 038 BRIK-kartlegginger under gjennomføring av straff i fengsler og i samfunnet. 1182 ble gjennomført under straffegjennomføring i fengsel og 856 i samfunnet. I 2022 ble det totalt gjennomført 1 900 kartlegginger.

Gjennomføring av BRIK er frivillig for de domfelte. I 2023 fikk i alt 3377 domfelte tilbud om BRIK, hvorav 1359 avsto.

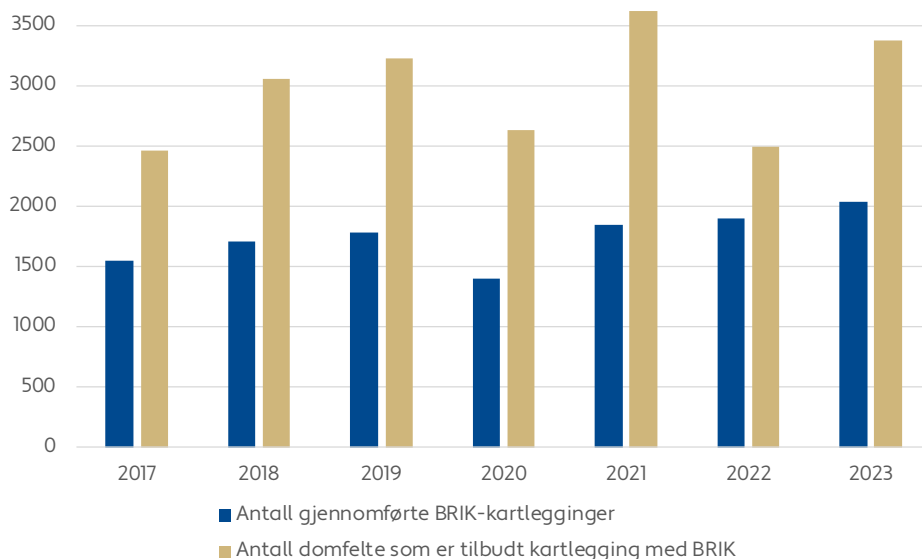
Kriminalomsorgen benytter verktøyet BRIK (Behovs- og ressurskartlegging i kriminalomsorgen) for å kartlegge domfelte. Formålet med kartleggingen er tilrettelegge straffegjennomføringen og forberede overgang til straffegjennomføring i samfunnet, prøveløslatelse eller endt straffegjennomføring. Når det avdekkes behov for utdannings- eller velferdstjenester i en BRIK-kartlegging, skal dette videreformidles av kriminalomsorgen til forvaltningssamarbeidspartnere.

Gjennomføring av kartlegging med BRIK er frivillig for de domfelte. I henhold til gjeldende regelverk kan BRIK ikke benyttes i kartlegging av varetektsinnsatte.



Figur 7.

Antall BRIK-kartlegginger og antall domfelte som er tilbudt kartlegging 2017 – 2023. Absolutte tall



Vurdering - kartlegginger

Det er positivt at et økt antall domfelte i 2023 ble motivert til å la seg kartlegge, men KDI er ikke tilfreds med det totale antallet kartlegginger i etaten. Manglende kartlegginger relateres til ressurs- og bemanningssituasjonen i etaten. Dette er særlig problematisk fordi kartlegging bidrar til å legge til rette for en målrettet straffegjennomføring og til å sikre domfelte tilgang på de velferdstjenester de har behov for.

Tiltak for å øke andelen kartlegginger

Det antas at dagens ressurs- og bemanningssituasjon gjør det vanskelig å realisere en vesentlig økning i antall gjennomførte kartlegginger. Regionene har utarbeidet handlingsplaner for økt bruk av BRIK. Planene omfatter blant annet opplæringstiltak,

videreutvikling av kontaktbetjentarbeidet og en tettere oppfølging i styringsdialogen. Realisering av planene understøttes av et pågående arbeid i KDI med nytt regelverk og utforming av nye standarder for kartlegging og planarbeid. Målet er å innføre et planverk, som skal sikre at domfelte/innsatte tilbys mer forpliktende og systematisk progresjon og hensiktsmessig innhold under straffegjennomføringen (POP). På noe sikt vil etableringen av det nye fagsystemet KODA innebære en standardisering av arbeidsprosessene knyttet til kartleggingen.

Kriminalomsorgen har et ønske om å tilby BRIK-kartlegging også til varetektsinnsatte, slik at arbeidet med tilbakeføring og koordinert tjenesteyting kan starte så tidlig som mulig. Det vil imidlertid kreve en forskriftsendring.

Progresjon og kvalitet i straffegjennomføringen

En gradvis tilbakeføring til samfunnet er viktig for å motvirke tilbakefall til kriminalitet. Jo lenger en straffegjennomføring er, desto viktigere er det at domfelte gis mulighet til en gradvis overgang til et liv i frihet. Målsettingen er at så få innsatte som mulig løslates direkte fra fengsel ved endt gjennomføring av ubetinget fengselsstraff, da det reduserer de negative virkningene av en brå overgang fra fengsel til full frihet.

Kriminalomsorgen har en rekke virkemidler og tiltak som har betydning for kvalitet under straffegjennomføringen i fengsel og i samfunnet, blant annet samtaler, kartlegging, aktivitetstilbud og miljøarbeid. Videre skal domfelte gis mulighet for gradvis mer frihet under straffegjennomføring, gjennom permisjoner og frigang, samt utslusing via fengsel med lavere sikkerhetsnivå og overgangsbolig, og overføring

til straffegjennomføring i samfunnet. I stadig større grad blir hele straffen gjennomført i samfunnet.

Det er et bærende prinsipp at ingen skal gjennomføre straffen under strengere vilkår enn nødvendig, og det er derfor svært viktig at domfelte, basert på egne behov, risiko og ressurser «sluses gjennom systemet», og får den til enhver tid mest hensiktsmessige progresjon. Økt grad av standardisering og bruk av digitale kontrolltiltak for ulike domfeltgrupper er viktige virkemidler for å frigjøre ressurser til domfelte som har behov for mer oppfølging.

Kriminalomsorgen må levere tilpasset og tilstrekkelig innsats til alle domfelte, noe som overordnet handler om bedre utnyttelse av kriminalomsorgens samlede ressurser for å oppnå ønskede bruker- og samfunnseffekter. I tillegg er det en overordnet målsetning at færrest mulig løslates direkte fra fengsel, og ingen bør løslates direkte fra fengsel med

Tabell 1.

Gjennomsnittlig antall innsatte i fengsel og aktive saker med straffegjennomføring i samfunnet gjennom 2023.

I fengsel	Høyt sikkerhetsnivå	Dom	1357
		Varetekt	691
	Lavere sikkerhetsnivå	Dom	832
	Overgangsbolig	Dom	110
I samfunn	Elektronisk kontroll helgjennomføring		290
	Elektronisk kontroll delgjennomføring		83
	§ 12 - Straffegjennomføring i institusjon		87
	§ 16 - Hjemmesoning		7
	Prøveløslatelse med møteplikt - Dom		248
	Prøveløslatelse med møteplikt - Forvaring		39
	Samfunnstraff		976
	Program mot ruspåvirket kjøring		371
	Betinget dom		0
	Narkotikaprogram med domstolskontroll		317
	Bøtjeneste		32

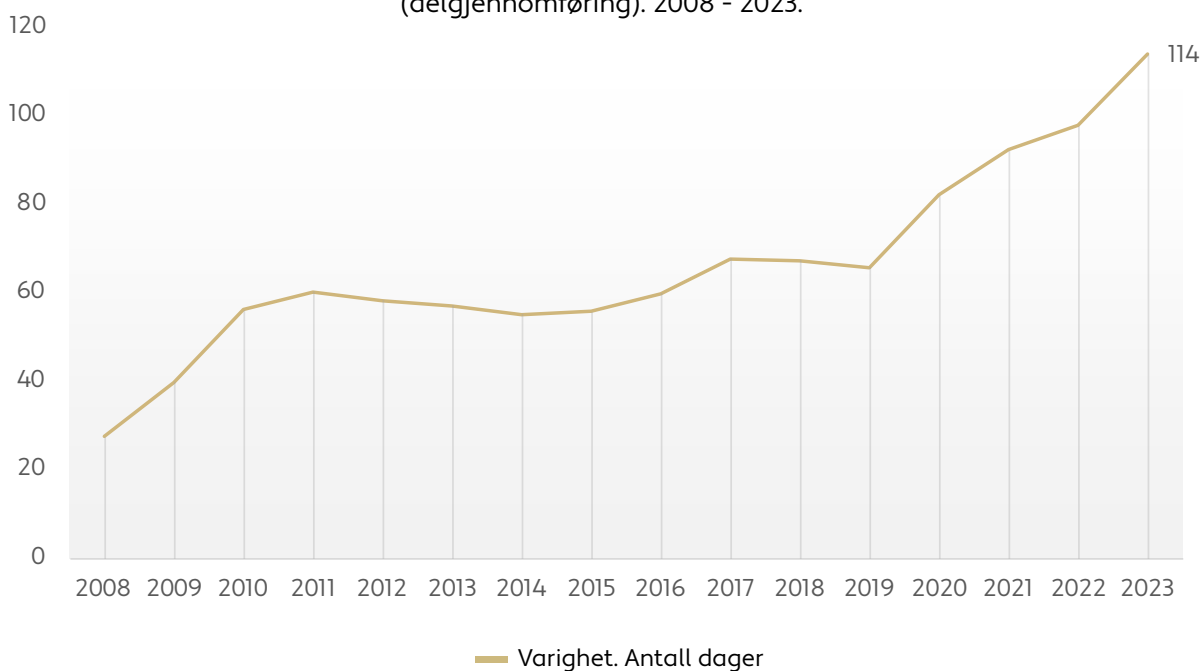
høyt sikkerhetsnivå. Straffegjennomføringen bør avsluttes i form av progresjon til en gjennomføringsform utenfor fengsel. Tall fra 2023 viser at om lag 67 prosent blir prøveløslatt før eller på 2/3 tid, og i underkant av halvparten av løslatte på 2/3-tid ble løslatt med krav om møteplikt. Om lag 600 innsatte ble løslatt til endt tid. KDI vurderer denne andelen som høy, noe som er uheldig og ikke i tråd med ambisjonen om en gradvis overgang til et liv i frihet. Det vil i 2024 bli arbeidet med å få mer systematisert kunnskap om grunnlag for praksis, og om hvorvidt det er stor variasjon mellom enheter og regioner.

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll mot slutten av en lenger straff, såkalt delgjennomføring, er et viktig virkemiddel i tilretteleggingen av en gradvis overgang fra fengsel til frihet, og et mer sikkerhetsmessig betryggende progresjonstiltak enn andre løslatelser. Den lave bruddandelen for domfelte som gjennomfører straff med elektronisk kontroll, er et tegn på at kriminalomsorgen foretar riktige vurderinger og gjennomfører straffen

med et godt innhold. Sammen med et høyt kontrollnivå gir det samlet sett en lav risiko for brudd under straffegjennomføring. Hensynet til fornærmede og dennes pårørende ivaretas ved at det skal tas særlig hensyn til dette ved vurderingen av om elektronisk kontroll skal innvilges. Kriminalomsorgen kan også individuelt tilpasse kontrollnivået ved bruk av ulike digitale kontrolltiltak, herunder mulighet for å benytte sporingsteknologi dersom det er nødvendig av sikkerhetsmessige hensyn.

Andel aktive delgjennomførings saker utgjorde i 2023 16 prosent av total EK-kapasitet. Det ble gjennomført færre, men lengre saker i 2023 sammenlignet med tidligere år. Det ble iverksatt 265 saker, og gjennomsnittlig gjennomføringstid økte til 114 dager. Til enhver tid var det i gjennomsnitt 83 aktive saker med delgjennomføring, en økning fra 74 året før.

Figur 8.
Gjennomføringstid - straffegjennomføring med elektronisk kontroll (delgjennomføring). 2008 - 2023.



Det er positivt at gjennomføringstiden øker, noe som viser at lovens rammer på seks måneder i større grad utnyttes. Det har de senere år vært en liten økning i andelen brudd, men om dette har sammenheng med lengre gjennomføringstid, er det for tidlig å konkludere om. Manglende måloppnåelse om en andel på 20 prosent skyldes, ifølge regionene, en nedgang i antall innsatte i fengsel og begrensninger i lovverket knyttet til lovbruddskategori. Disse begrensningene innebærer blant annet at personer som er domfelt for seksuallovbrudd, som utgjør en stor og økende andel av de domfelte, faller utenfor anvendelsesområdet for EK delgjennomføring. Av de som søker EK er andelen innvilgelser høy, 72 prosent i 2023.

KDI vurderer likevel at potensialet er større, også innenfor dagens regelverk. Det er viktig at alle enheter har god kunnskap og gode rutiner for å identifisere kandidater, og at enhetene vurderer om bruk av sporingsteknologi kan bidra til at flere saker blir vurdert som sikkerhetsmessig forsvarlig. Regionene er pålagt å sørge for at bruk av sporingsteknologi vurderes.

Samarbeidsstrukturer

Formaliserte samarbeidsstrukturer mellom enheter i kriminalomsorgen med ulikt sikkerhetsnivå ble etablert i januar 2023. Formålet med formaliserte samarbeidsstrukturer er å etablere et styrket samarbeid mellom definerte enheter i kriminalomsorgen. Disse omfatter både straffegjennomføring i samfunn og straffegjennomføring i fengsel. Samarbeidet skal sikre god kvalitet i oppfølging av den domfelte, fast systematikk for progresjon og overganger, et enhetlig og strukturert tilbakeføringsarbeid, være en arena for erfaringsdeling, samt bidra til en effektiv bruk av kriminalomsorgens samlede ressurser og kompetanse.

KDI har kartlagt erfaringene fra 2023. Samlet viser tilbakemeldingene at 80 prosent av

respondentene opplever at strukturene har gitt bedre rammer for samarbeid på tvers av enhetene. Kartleggingen indikerer at strukturene bidrar til å sikre en fast systematikk for progresjon, og til økt fleksibilitet og samarbeid rundt oppgaveløsning. Videre opplever 80 prosent at strukturene er en god arena for erfaringsdeling og at de bidrar til å identifisere nye muligheter og ideer.

Regionene rapporterer om at det har vært jobbet godt med implementering av samarbeidsstrukturene i 2023. Strukturene er fortsatt i tidlig fase og at det må forventes at dette er prosesser som vil ta tid før det oppnås ønskede gevinster og et robust samarbeid. Det antas at ordningen har et potensiale for framtidige, positive resultater.

KDI vil følge utviklingen videre, og gjennomføre en ny kartlegging i 2025, for å vurdere om samarbeidsstrukturene har ønskede effekter. Det vil bli utarbeidet en mer detaljert sammenfatning av funn fra undersøkelsen, som en del av den endelige evalueringsrapporten.

Andel fengselsdøgn med aktivitet

Aktivitetstilbudet i fengslene består primært av arbeid og utdanning.

Arbeidsdriften er den største og mest omfattende arenaen i kriminalomsorgen som aktiviserer innsatte. Oppgavene til arbeidsdriften er følgende:

- Aktivisere for å motvirke skadevirkninger av isolasjon og å bygge mestring ved å legge til rette for at innsatte får trening i ulike arbeidssituasjoner og i å arbeide i et fellesskap.
- Kvalifisere for å gjøre de innsatte rustet til å kunne delta i arbeidslivet. Arbeidsdriften skal søke å gi de innsatte et tilbud som gir kompetanse

og opplæring i samsvar med etterspørselen på arbeidsmarkedet. Arbeidsdriften er den viktigste samarbeidspartneren til skolen.

Skolen i fengslene er en viktig del av aktivitetstilbudet til innsatte, som har samme rett til opplæring og utdanning som andre borgere i Norge. Statsforvalteren i Vestland er delegert et faglig koordineringsansvar for det samlede undervisningstilbudet i kriminalomsorgen, men de enkelte fylkeskommuner der fengselet er lokalisert, er skoleeiere.

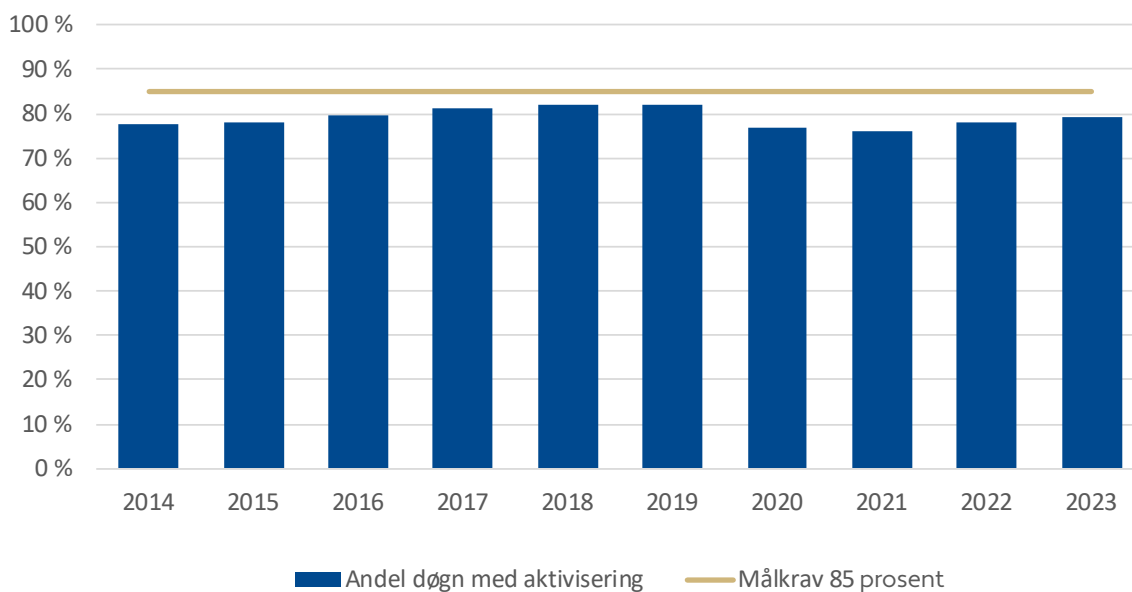
I aktivitetstilbudet inngår i tillegg programvirksomheten. Videre omfattes tiltak særlig rettet mot sårbare innsatte som ikke kan delta i det ordinære aktivitetstilbudet. Aktiviserings- og ressursteamene legger til rette for en stor andel av dette tilbudet. Dessuten blir

mange innsatte innvilget frigang fra fengsel eller overgangsbolig for å arbeide eller ta utdanning ute i samfunnet.

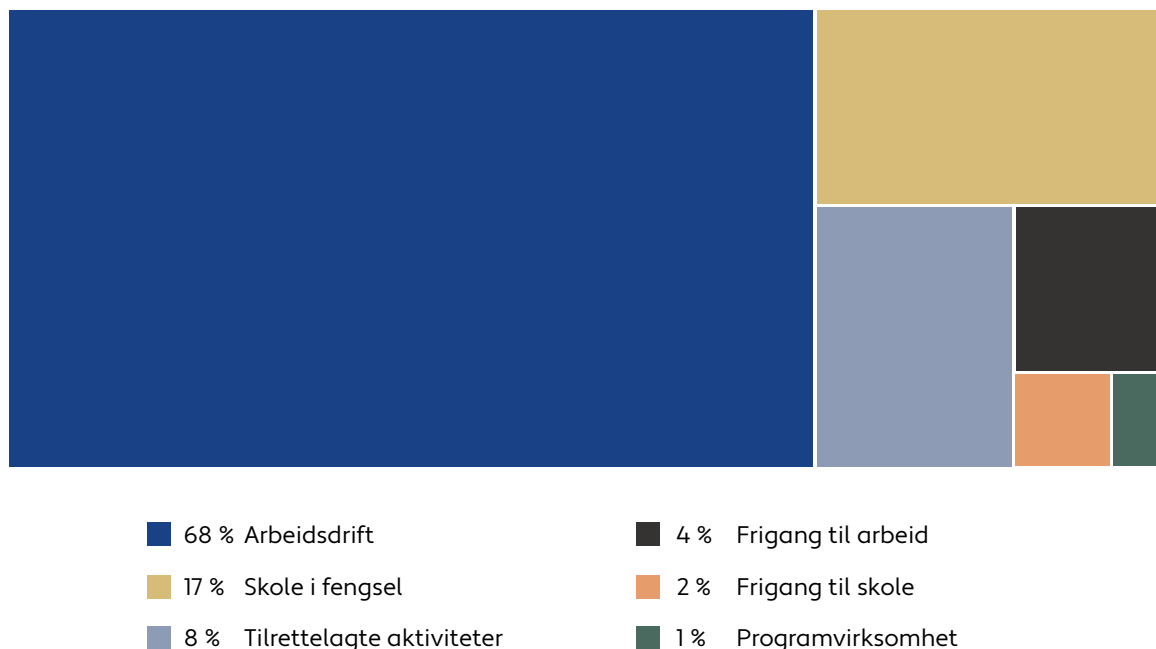
I 2022 hadde kriminalomsorgen en aktiviseringsgrad i fengslene på 78 prosent. I 2023 økte den totale andelen av døgn med aktivitet med 1 prosentpoeng til 79 prosent døgn med aktivitet.

Skolens andel av døgn med aktivitet i fengsel var 17 prosent i 2023, en økning fra 16 prosent i 2022. Arbeidsdriftens andel av aktiviseringen ble redusert med ett prosentpoeng fra 69 prosent til 68 prosent i 2023. Frigang til arbeid eller skole utenfor fengsel utgjorde til sammen 6 prosent. Tilrettelagte tiltak for sårbare innsatte utgjorde 8 prosent, og programvirksomheten 1 prosent, noe som tilsvarer resultatet i 2022.

Figur 9.
Andel fengselsdøgn med aktivisering. Prosent. 2014 - 2023



Figur 10.
Fordeling av aktiviseringsstilbud. 2023



Vurdering

Aktiviseringsgraden i fengslene har økt gradvis etter covid 19-pandemien, men KDI er ikke tilfreds med at aktiviseringsgraden fortsatt ligger lavere enn i årene før pandemien. Resultatet i 2019 var på 82 prosent.

Årsakene til dette ligger i at bidraget fra skolene i fengslene til det samlede aktivitetstilbudet er redusert, i tillegg til et høyt sykefravær blant ansatte i kriminalomsorgen, i kombinasjon med at det er utfordringer med å rekruttere ansatte med riktig kompetanse. Regionene rapporterer også om endringer i innsattepopulasjonen, med flere psykiske syke, eldre og dårlig fungerende innsatte, som gjør det mer krevende enn tidligere å sikre egnet sysselsetting til alle innsatte.

Et mål på kvaliteten i aktiviseringsstilbudet i arbeidsdriften er hvorvidt dette er egnet til å

kvalifisere innsatte til deltakelse i arbeidslivet eller videre utdanning etter løslatelse eller overføring til straffegjennomføring i samfunnet. Regionene rapporterer om at 39 innsatte gjennomførte læretid fra fengsel eller overgangsbolig i 2023. Videre at innsatte har tatt f agbrev i en lang rekke yrkesfag. KDI mener at arbeidsdriften er innrettet for å møte innsattes behov for kvalifisering til yrkeslivet, men ser et behov for en ytterligere utvikling av tilbud om opplæring i fag/yrker som er etterspurt i samfunnet. Dette krever en kompetanseheving blant ansatte i arbeidsdriften, og investeringer i maskin- og utstyrsparken. KDI ser et behov for mer kunnskap om effektene av innsatsen.

KDI ser at en utvikling med et økende omfang av psykiske lidelser blant innsatte, medfører at stadig flere vil ha problemer med å tilpasse seg aktiviseringsstilbud som tar sikte på en

kompetanseheving. I tillegg er det økende andel eldre innsatte som i det vesentlige ikke skal tilbake til det ordinære arbeidslivet. For disse gruppene er det viktigste å få lavterskeltilbud, som innebærer meningsfulle aktiviteter med et godt miljøarbeid.

Tiltak og videre arbeid

Det er vanskelig å oppnå en vesentlig økning av aktiviseringsgraden innenfor de rammene som bygnings- og bemanningsmessige forhold setter. Det er planlagt og igangsatt oppføring av nye aktivitetsbygg ved enkelte fengsler, noe som forutsettes å bedre måloppnåelsen på lang sikt, men det gjenstår betydelige behov for lokaler og en økning av grunnbemanningen ved flere fengsler.

KDI har en ambisjon om å styrke aktiviseringen gjennom en utvikling av arbeidsdriften; både når det gjelder samarbeid med skolen, og når det gjelder produktutvikling og markedsføring, slik at arbeidsdriften gis økonomiske rammer til å gi flere innsatte et faglig godt tilbud.

Dette krever en heving av kompetansen hos ansatte. Gjennom 2023 er det iverksatt flere tiltak for å realisere denne ambisjonen. Det viktigste tiltaket er knyttet til normering av arbeidsdriften gjennom utviklingen av Verksbetjentboka, som vil bli tatt i bruk ved enhetene i 2024.

Et annet ledd i arbeidet med å utvikle arbeidsdriften og øke aktiviseringsgraden er å stimulere til ytterligere samarbeid mellom arbeidsdrift, innholdsmessige tilbud og betjentene som er i tjeneste ved boavdelingene i fengsel. KDI ga i 2023 region sør i oppdrag å etablere en sansehage for kvinnelige innsatte ved fengselet i Skien. Sansehagen skal etableres i tilknytning til NFFA og vil dermed kunne bidra til

aktivisering av innsatte som det ellers vil kunne være svært krevende å etablere egnet aktivisering for. Fengselsbetjenter fra boavdelinger og ansatte fra arbeidsdriften skal sammen iverksette prosjektet, samt drifte og vedlikeholde etterpå. Prosjektet skal ferdigstilles i 2024. Målet er å dele prosjektet nasjonalt.

For at innsatte i fengsel skal kunne få et fullverdig undervisningstilbud, må dette oppfylle kravene til digital undervisning i videregående skole. Kriminalomsorgen må samtidig påse at de sikkerhetsmessige krav til straffegjennomføring blir ivaretatt i det nye systemet.

Utvei er et prosjekt for å utvikle en ny digital plattform for undervisning i kriminalomsorgen. Prosjektet startet 2020, og har vært i utvikling fram mot oppstart av pilot den 1. januar 2024. I denne piloten får i første omgang 25 elever blant annet teste ut MS Teams for Education.

KDI vil i 2024 utarbeide et kunnskapsgrunnlag om potensialet for å øke bruken av frigang; ikke bare som et ledd i å øke aktiviseringsgraden, men også som et virkemiddel i tilbakeføringsarbeidet.

Tilsvarende gjelder for kvalifiserende opplæring som læretid i yrkesfag. KDI ønsker et kunnskapsgrunnlag som belyser sammenhengen med gjennomført læretid og tilbakeføring, herunder hvor mange som kommer over i inntektsgivende arbeid.

Agder fengsel har vært pilot i et prosjekt som utvikler modulbasert opplæring. Prosjektet har resultert i at flere innsatte har tatt fagbrev. Modulbasert opplæring innføres i hele landet høsten 2024.



Programvirksomhet

En viktig del av endringsarbeidet i kriminalomsorgen er programvirksomheten. Ulike programmer kan påvirke holdninger og atferd hos innsatte, og bidra til et lovlydig liv etter avsluttet straffegjennomføring.

I 2023 ble det derfor avsatt øremerkede midler til programvirksomheten. Beløpet var på tilsvarende nivå som i 2022. Det har vært en økning i antall innsatte som har deltatt i programmer. I 2023 deltok 1444 innsatte og domfelte i ulike programmer (717 programgjennomføringer), mens det i 2022 deltok 1291 innsatte og domfelte. Det har i løpet av 2023 blitt utarbeidet/oppdatert program for seksuallovbruddsdømte, og det er gjennomført instruktør opplæring. 302 kvinner har deltatt i ulike programmer i 2023.

KDI er tilfreds med at antallet personer som deltar i programvirksomhet har økt sammenlignet med tidligere år. Det er også positivt at det er utviklet flere programmer for personer som er dømt for seksuallovbrudd gitt den høye andelen av denne lovbruddskategorien. Samtidig melder særlig brukerorganisasjoner at omfanget av programvirksomhet er for lite til å møte behovet blant domfelte. Programvirksomheten er ressurskrevende da det både fordrer utvikling og forvaltning av godkjente programmer, opplæring av instruktører og fristilling av personell fra ordinær turnusvirksomhet i de tilfeller det er fengslene som er ansvarlig for programmene.

Personer dømt for seksuallovbrudd

I 2023 har KRUS utviklet programmet "Consent" for seksuallovbruddsdømte og gitt opplæring i programmet. Videre deltar KRUS i et fagnettverk om kunnskapsbaserte tilnærminger og behov for forskning om seksuallovbruddsdømte. En arbeidsgruppe fra kriminalomsorgen og konfliktråd gjennomgår nå varslingsrutiner overfor fornærmede, noe som er sentralt i seksuallovbruddssaker.

BASIS er et frivillig behandlingstilbud til domfelte som har begått seksuallovbrudd og, med bakgrunn i straffesakshistorikk, antas å ha forhøyet risiko for tilbakefall. Spesialisthelsetjenesten tilbyr behandlingen, mens kriminalomsorgen har ansvar for screening av alle seksuallovbruddsdømte i fengsel, og ansvar for å motivere aktuelle domfelte til å motta behandling. BASIS ble gjort landsdekkende i 2021, og er nå godt etablert i kriminalomsorgen.

Kriminalomsorgen mottar årlig midler fra Helsedirektoratet for å ivareta screening av domfelte, samt midler til arbeid for å skape motivasjon til behandling da mange dømt for seksuallovbrudd vegrer seg mot å søke behandling. Kriminalomsorgen region sør koordinerer arbeidet med BASIS i kriminalomsorgen.

Personer domfelt for seksualforbrytelser kan gjennom kriminalomsorgen delta i forskjellige programmer. Dette er dels programmer som tilbys i et samarbeid mellom kriminalomsorgen og helsetjenesten og det er dels programmet som tilbys av kun kriminalomsorgen.

KDI jobber videre med å følge opp tilbud til personer dømt for seksuallovbrudd gjennom utvikling av tiltak i Fagstrategi om personer dømt for seksuallovbrudd 2022-2026.

CoSA – Circles of support and accountability

Oslo friomsorgskontor prøver ut en ny modell i Norge som skal bidra til tryggere tilbakeføring av seksuallovbruddsdømte til samfunnet. CoSA er en internasjonal samfunnsbasert modell, der frivillige i lokalsamfunnet støtter en person som er dømt for seksuallovbrudd etter løslatelse. Målgruppen har medium til høy risiko for tilbakefall til seksuallovbrudd, og samtidig et stort behov for sosial støtte. En sirkel består av 3-5 frivillige som møtes jevnlig sammen med kjernemedlemmet, den domfelte. Alle frivillige får god opplæring og veiledning underveis. De frivillige bidrar til refleksjon og støtte i de utfordringene domfelte møter etter løslatelse. I tillegg til jevnlige sirkelmøter tilbys sosiale aktiviteter og hjelp med å bygge nettverk. Sirkelkoordinatoren er ansatte ved friomsorgskontoret, som gir opplæring og veiledning til de frivillige og har kontakt med helsetjenesten om behandling, NAV, politiet, med flere. Hvis de frivillige i den indre sirkelen er bekymret for økt risiko for tilbakefall, skal den ytre sirkelen, hjelpeapparatet, informeres og involveres.

Tilbudet til innsatte og domfelte med rusproblemer og/eller psykisk sykdom

Det er kjent fra flere studier at innsatte og domfelte har en overhyppighet av rusavhengighet og psykiske lidelser. En studie fra Senter for rus- og avhengighetsforskning (SERAF), PriSUD-gruppen, har undersøkt psykisk helse blant innsatte i norske, svenske og danske fengsler i perioden 2010-2019. De konkluderer med at det i alle tre skandinaviske land er en økende andel av innsatte med psykiske lidelser. Økningen er størst i Norge. Kvinnelige innsatte har en større andel psykiske lidelser enn menn. Også på dette punktet er økningen størst i Norge.

Samarbeidet med helsetjenesten

Kriminalomsorgen har et godt samarbeid med helsetjenesten for å legge til rette for at det finnes et stedlig og likeverdig behandlingstilbud innen psykisk helsevern og rusbehandling i alle landets fengsler.

I 2023 har KDI og Helsedirektoratet på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet utarbeidet forslag til et felles rundskriv fra departementene om samarbeid mellom kriminalomsorgen, den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten om innsatte med psykiske problemer og rusmiddelproblemer. Rundskrivet definerer ansvars- og oppgavefordelingen mellom de tre etatene på sentrale områder som rusavhengighet og psykisk helse, oppfølging av isolerte innsatte, også i sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, og forebygging og håndtering av selvskadning og selvmord i fengsel.

KDI har samarbeidet godt med Helsedirektoratet i deres arbeid med Nasjonale faglige råd for helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel. De nasjonale faglige rådene omhandler helsetjenestens rolle i samarbeidet om blant annet innsatte med omsorgsbehov, i varetekt, isolasjon, tvangsmidler, medikamenthåndtering mv. KDI mener at de nasjonale faglige rådene vil kunne styrke helsetjenestene til innsatte og samarbeidet med kriminalomsorgen.

Det er tilfredsstillende at stedlige tjenester for polikliniske spesialisthelsetjenester innen psykisk helsevern og rusbehandling nå er tilgjengelig i de aller fleste fengsler. Likevel er det bekymringsverdig at tilbudet ikke dekker behandlingsbehovet til innsatte som har omfattende dokumenterte psykiske lidelser og at de føringer for dimensjoneringen av tilbudet, som ble utredet av SIFER og Helsedirektoratet, ikke er slutført. Det er fortsatt en underdekning av det dimensjonerte behovet, samtidig som enkelte fengsler ikke har tilbud om spesialisthelse-

tjenester på grunn av rekrutteringsproblemer eller omdisponeringer i helseforetak. I disse fengslene får ikke innsatte dekket sine pasientrettigheter og behandlingsbehov. Det øker risikoen for bruk av utelukkelse og tvangsmidler som sikkerhetssekk og sikkerhetscelle overfor innsatte med psykiske lidelser, som har svært begrenset evne til å gjennomføre straff i fengsel.

Det er inngått treparts samarbeidsavtaler mellom de fleste av landets fengsler, den lokale kommunale helse- og omsorgstjenesten og det ansvarlige helseforetak for spesialisthelsetjenester innen psykisk helsevern og rusbehandling.

Det er i 2023 rapportert om 31 klager til spesialisthelsetjenesten psykisk helsevern over manglende helsehjelp til innsatte. 17 begjæringer om tvungen psykisk helsevern for innsatte er fremmet fra kriminalomsorgen til helsetjenesten. Få eller ingen av klagen er tatt til følge.

Overdoseforebyggende tiltak videreføres til straffegjennomføring samfunnet

Overdoseprosjektet, hvor alle landets fengsler har fått opplæring av KRUS, er fra 2023 videreført til straffegjennomføring i samfunn. Planen er at alle friomsorgskontor skal ha mottatt opplæring av KRUS i overdoseforebyggende tiltak innen 2025. Planen forutsetter imidlertid ekstern finansiering.

Det er behov for tiltak, og mer kunnskap om tiltak og virkemidler overfor domfelte med rusproblematikk som gjennomfører straff i samfunnet. Målgruppen omfatter domfelte som misbruker narkotika og vanedannende legemidler og som gjennomfører ulike straffer i samfunnet.

I 2023 ble den nasjonale digitale veilederen for overdoseforebyggende arbeid i fengsel ferdigstilt av KRUS. Samtidig er utviklingen av et e-læringskurs igangsatt. Den nasjonale veilederen vil også tilpasses straffegjennomføring i samfunnet i 2024 og 2025.

KRUS har i 2023 gitt opplæring i overdoseforebyggende tiltak ved tre friomsorgskontor og to ND-sentre. Opplæringen bygger på overdoseprosjektet i fengslene.

KDI ga i 2023 selskapet Rambøll i oppdrag å foreta en evaluering av overdoseforebyggende arbeid ved friomsorgskontorene. Formålet er å frambringe et kunnskapsgrunnlag som skal brukes i vurderingen av en nasjonal implementering av tiltakene. Det foretas en behovs- og målgruppeanalyse, en kartlegging av rusmiddelbruk og legemiddelbruk og en vurdering av samarbeid innad og mellom kriminalomsorgen og helsetjenesten om overdoseforebygging og tilrettelegging for rusbehandling. Arbeidet videreføres og evalueres med støtte fra Helsedirektoratet.

Russamtaler

Antall gjennomførte avklaringsamtaler og russamtaler har økt det siste året. Russamtalen er et alternativ til reaksjon etter straffegjennomføringsloven § 40, og bidrar til at positive rusprøver møtes med rehabilitering istedenfor restriktive tiltak. Antall russamtaler anses fortsatt som relativt lavt og bør økes. Dette er inntatt som et resultatmål i kriminalomsorgens disponeringsbrev til regionene.

Rusmestringsenheter og stifinneravdelinger

Kriminalomsorgen har 18 rusmestringsenheter med totalt 110 plasser. Det er i tillegg 57 plasser i stifinneravdelinger i fengslene. Dette er avdelinger som har styrket bemanning fra kriminalomsorgen og fra Tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB). Ved avdelingene tilbys rusbehandling og et styrket innhold og tilbakeføringsarbeid rettet mot innsattes rusproblemer og levekårsutfordringer.

I 2023 var det totalt 696 søknader til rusenhetene, og 354 som fikk plass. Antall som fikk plass var noe høyere enn i 2022, da 329 fikk plass, men volumet avslåtte søknader og omfanget av rusmiddelproblemer blant domfelte tyder på

en betydelig underdekning. I 2023 var det 203 innsatte som gjennomførte rusprogrammet, en svak økning fra 2022 da 184 gjennomførte Er-vilkan i rusenhet. Overføring til behandling er viktig i forbindelse med tilbakeføringen fra fengsel til samfunn. Totalt 147 innsatte ble overført fra rusmestringsenhet til poliklinisk behandling ved løslatelse eller til § 12 (straffegjennomføring i behandlingsinstitusjon).

Straffegjennomføring i institusjon - § 12

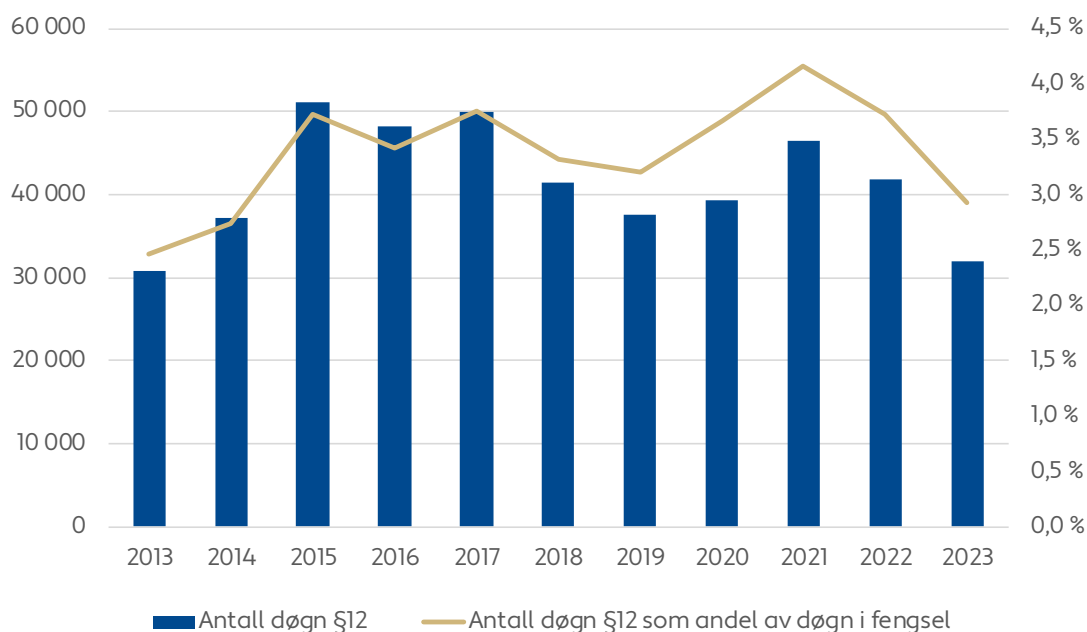
I medhold av straffegjennomføringsloven § 12 kan kriminalomsorgen beslutte at fengselsstraff skal gjennomføres helt eller delvis i institusjon. De fleste straffegjennomføringer i medhold av § 12, med unntak av ved Fretex Elevator, er i rusbehandlingsinstitusjon med avtale med helseforetak.

Det siste året har det vært en betydelig nedgang i antall domfelte som ble innvilget straffegjennomføring i institusjon, fra 267 i

2022 til kun 168 domfelte i 2023, hvorav 49 gjennomførte straffen ved Elevator. I 2017 var det 652 domfelte som gjennomførte hele eller deler av straffen i institusjon. Antall fengselsdøgn som er gjennomført i institusjon gikk ned fra 41 780 i 2022, til 31 934 i 2023.

Regionene rapporterer om at bakgrunnen for denne nedgangen er at helseforetakene de siste årene har prioritert poliklinisk rusbehandling framfor behandling i institusjon. Samtidig er policyen i helseforetakene at opphold i rusbehandlingsinstitusjon (TSB) skal være korte og at pasientene skal raskt tilbake til samfunnet og følges opp der. Flere av regionene melder om at antallet rusinstitusjoner med avtale med helseforetak har blitt betydelig redusert, slik at det er vanskeligere å finne aktuelle institusjoner. Nedgangen i antall innsatte som får innvilget institusjonsopphold i medhold av § 12 er likevel så dramatisk at det er nødvendig å vurdere om andre virkemidler og tiltak bør styrkes.

Figur 11.
Antall døgn § 12 og antall døgn § 12 som andel av døgn i fengsel



Avrusningsenheten ved Bjørgvin fengsel

Målgruppen for avrusningsenheten, som har behov for døgkontinuerlig medisinsk avrusning, er betydelig redusert. Dette henger blant annet sammen med endringer i type rusmidler som brukes. Det er nært samarbeid mellom fengselet, Helse Bergen avdeling for rusmedisin (AFR), de regionale partene mv, som vil foreta en utredning av egnede modeller for å avklare det reelle framtidige behovet for helhetlig avrusning og rusbehandling til innsatte både i Bergen og Bjørgvin fengsel. I utredningsperioden vil avrusningstilbudet bestå, men de innsatte som trenger døgkontinuerlig medisinsk avrusning blir overført til Skuteviken-klinikken dersom det er sikkerhetsmessig forsvarlig. Tilrådingen vil foreligge i løpet av første tertial 2024.

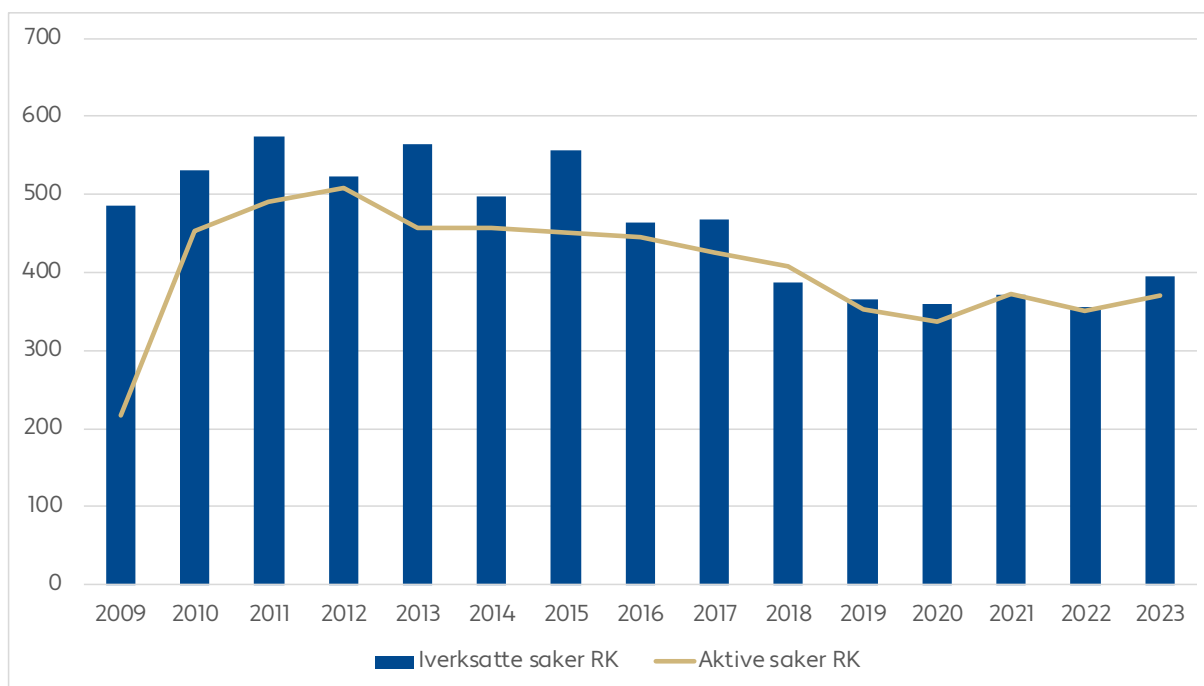
Program mot ruspåvirket kjøring

Gjennomføring av program mot ruspåvirket kjøring (RK) kan settes som vilkår for en betinget fengselsdom. Programmet inneholder individuelle samtaler, undervisning primært i gruppe, kartlegging av behandlingsbehov og ruskontroll ved oppmøte.

Figur 12 viser utviklingen i antall iverksatte dommer med vilkår om gjennomføring av RK. Det var en nedgang i antall dommer i årene etter 2015, parallelt med en økning i antall dommer på ubetinget fengselsstraff for ruspåvirket kjøring som ble gjennomført med elektronisk kontroll. De siste årene har antall dommer ligget stabilt. Det har vært en økning fra 355 iverksatte dommer i 2022 til 396 iverksatte dommer i

Figur 12.

Iverksatte saker RK. Aktive saker. Antall. 2009 - 2023.



2023. Antall rekvirerte personundersøkelser for vurdering av RK økte også fra 833 i 2022 til 951 i 2023. Formålet med personundersøkelsen er å kartlegge om personen er i målgruppen og egnet for program mot ruspåvirket kjøring. I henhold til Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg skal kriminalomsorgen, gjennom informasjonsutveksling med påtalemyndighet og domstol, arbeide for at en høyere andel av de som dømmes for ruspåvirket kjøring blir idømt RK. KDI er tilfreds med at dette arbeidet har gitt resultater.



Narkotikaprogram med domstolskontroll (ND)

Narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) er en straffereaksjon i samfunnet for domfelte som har omfattende narkotikaavhengighet, som oftest i kombinasjon med andre levekårsproblemer. Kriminalomsorgen gjennomfører straffen, ofte over flere år, i samarbeid med helsetjenesten, og andre aktører. Domstolene har en viktig rolle med å beslutte endringer under straffegjennomføringen. Det ble i 2023 iverksatt 125 nye ND-dommer, en betydelig nedgang fra siste fem års periode, da det har vært om lag 160 – 180 iverksatte dommer årlig. Gjennomsnittet aktive saker var i 2023 317, mot 371 i 2022.

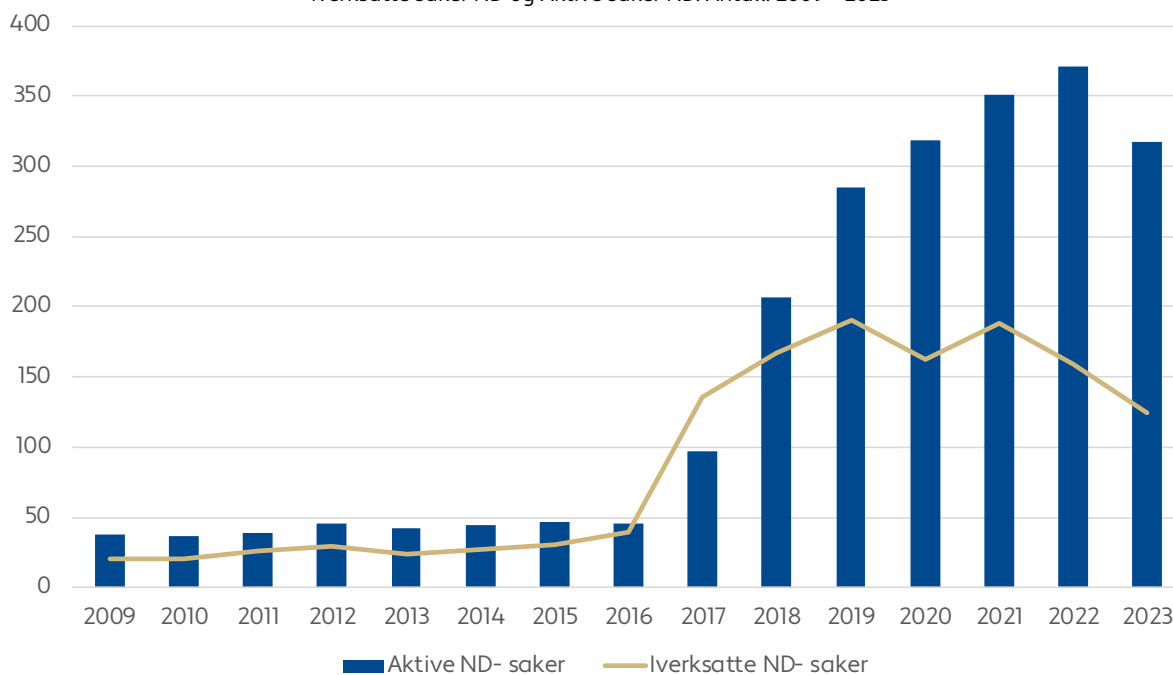
Rapportering fra regionene viser at de fleste domfelte som gjennomfører ND-dom mottar behandling for rusproblemer. I 2023 fikk 223 domfelte poliklinisk behandling og 76 var i døgntil behandling.

73 av de domfelte fikk legemiddelassistert behandling (LAR). Det er generelt et utstrakt samarbeid med andre etater i form av samarbeidsmøter og ansvarsgruppemøter, og en stor andel av de domfelte (249) mottar kommunale tjenester. 56 domfelte har vært i skole/ opplæring, og 215 i arbeid/arbeidstiltak.

Til sammen i 2023 var det 44 domfelte som fikk dommen omgjort til fengsel på grunn av brudd på reglene for gjennomføring av ND. 26 fikk dommen omgjort på grunn av ny kriminalitet, alene eller i kombinasjon med brudd på programmet. Dette må anses som et lavt antall, sett hen til den omfattende problematikken som denne gruppen domfelte har. Totalt i landet har kriminalomsorgens jurister gjennomført 886 rettsmøter i forbindelse med domstolskontrollen.

Figur 13.

Iverksatte saker ND og Aktive saker ND. Antall. 2009 - 2023



Selv mord, selvmordsforsøk og selvskading

Kriminalomsorgen arbeider målrettet med å forebygge selvmord, selvmordsforsøk og alvorlig selvskading gjennom å høyne oppmerksomheten om problematikken, og gjennom å videreutvikle og styrke oppfølgingen.

Risiko for selvmord og selvskading er nært knyttet til innsattes psykiske helse. De aller fleste innsatte i norske fengsler har en psykisk lidelse og/eller personlighetsforstyrrelse (Cramer 2013). En studie fra Senter for rus- og avhengighetsforskning, SERAF, viser også at det i perioden 2010–2019 var en økende andel av de innsatte som hadde psykiske lidelser.

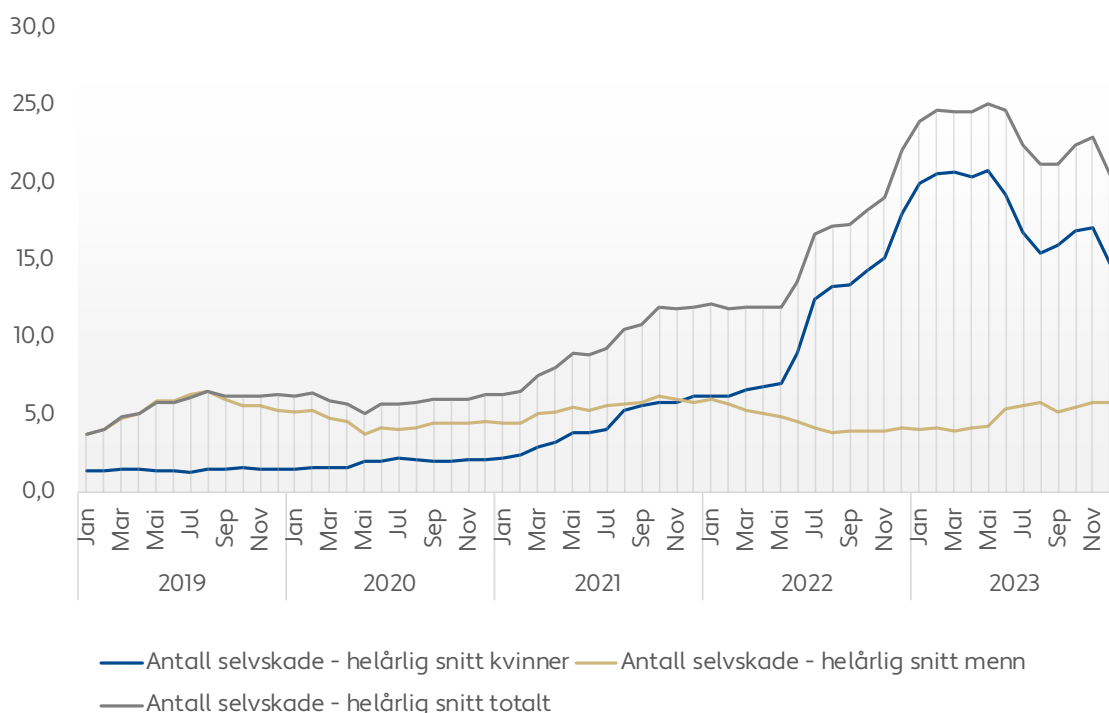
Figur 14 viser det helårlige glidende gjennomsnitt av antall tilfeller av selvskade per måned i perioden 2019 til 2023. Økningen de siste to år knyttes til kvinnelige innsatte.

Figur 15 viser det helårlige glidende gjennomsnitt av antall tilfeller av selvmordsforsøk per måned i perioden 2019 til 2023.

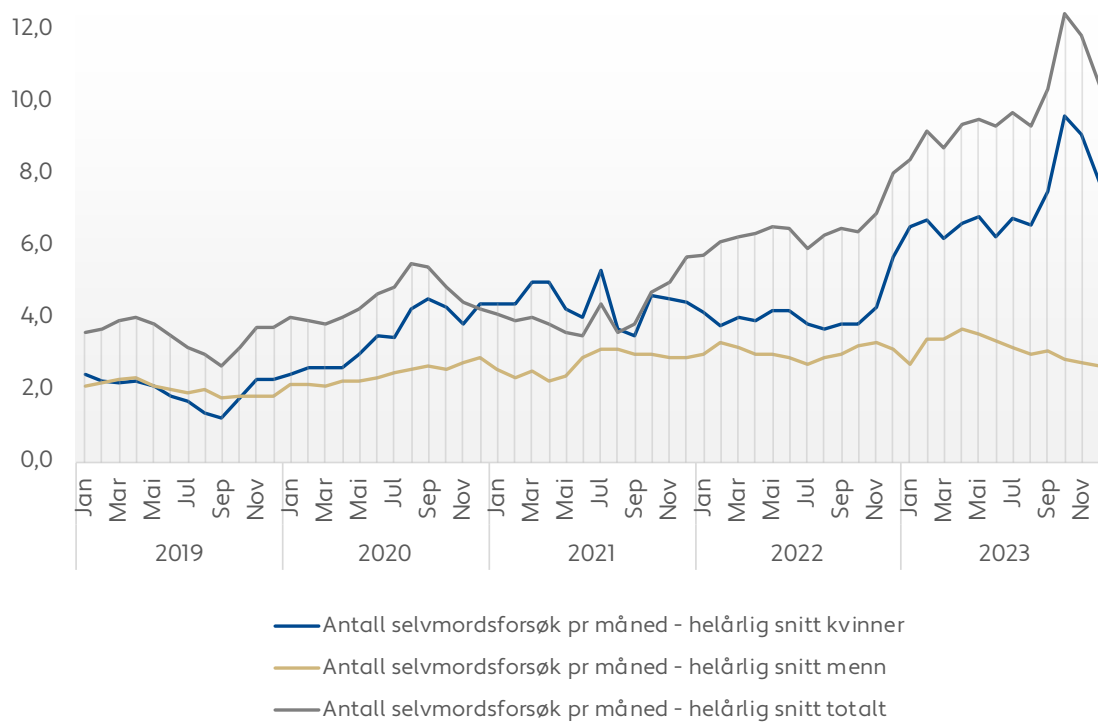
Økningen de siste to år knyttes til kvinnelige innsatte. Det ble i 2023 registrert 125 selvmordsforsøk, og av disse ble 93 utført av kvinner. Disse 93 forsøkene blant kvinnelige innsatte ble utført av 10 personer. Disse 10 kvinnene sto for 75 prosent av alle selvmordsforsøk i 2023. De resterende 32 forsøkene ble utført av 25 forskjellige menn.

Figur 16 viser utviklingen i antall selvmord blant innsatte og domfelte de siste årene. Det var syv selvmord i 2023. I seks av tilfellene var det menn som tok sitt eget liv.

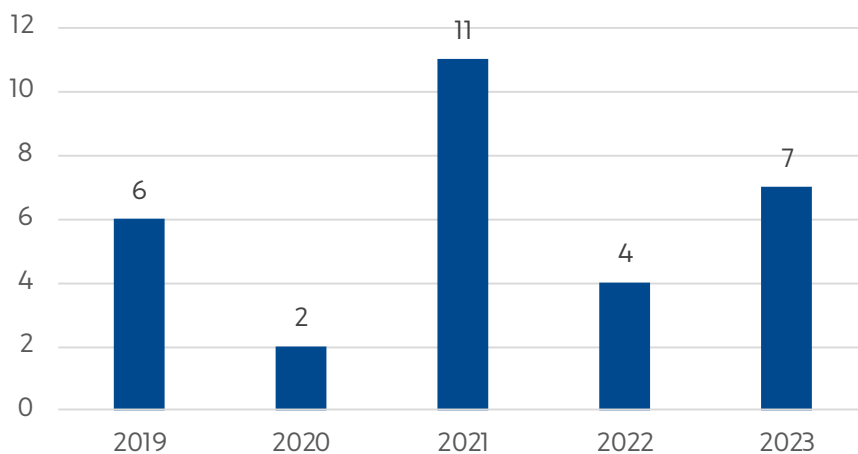
Figur 14.
Antall selvskader. 2019 - 2023



Figur 15.
Gjennomsnitt av antall tilfeller av selvmordsforsøk pr. måned i perioden 2019 til 2023



Figur 16.
Antall selvmord 2019 - 2023



Vurdering

Selvskading og selvmordsforsøk knytter seg hovedsakelig til en relativt liten gruppe kvinnelige innsatte som hyppig utøver selvskading og selvmordsforsøk grunnet omfattende psykiske lidelser. Situasjonen for denne gruppen innsatte er bekymringsverdig. Forebygging av selvmord og selvskading må skje i nært samarbeid med helse- og omsorgstjenesten som er til stede i alle fengsler, og med spesialisthelsetjenesten psykisk helsevern som blant annet vurderer behov for innleggelse i psykisk helsevern.

Der hvor det er identifisert selvmordsrisiko skal kriminalomsorgen i samarbeid med helsetjenesten observere og følge opp den innsattes omsorgs- og sikkerhetsbehov ved bruk av tiltaksplan. De tiltakene som kriminalomsorgen har til rådighet, vil likevel ikke være tilstrekkelige til å ivareta den gruppen av innsatte som har størst risiko for selvmord. En reduksjon av denne risikoen er helt avhengig av at disse får et tilstrekkelig tilbud om helse- og omsorgstjenester og psykisk helsevern.

Tiltak

Da den vesentligste andel av innsatte som utøver selvskading og selvmordsforsøk er kvinner, er det viktig å etablere målrettede tiltak overfor denne gruppen. Kriminalomsorgen vil ikke alene kunne etablere tilstrekkelige tiltak for denne gruppen innsatte, da et adekvat og tilstrekkelig helsetilbud er en nødvendig forutsetning for psykisk syke innsatte.

Etableringen av Skien som kvinneavdeling har imidlertid bidratt til å bedre forholdene for kvinnelige innsatte. Ansettelsen av en psykologspesialist med ansvar for kvinnelige innsatte vil både bidra til bedre vurdering av grunnlaget for innleggelse i psykisk helsevern. Psykologspesialisten skal videre gjennomføre risikovurderinger og ikke minst gi et vesentlig bidrag til kompetanseheving hos kriminalomsorgens ansatte.

Videre vil etableringen av NFFA for kvinner ved fengslet i Skien bidra til å bedre situasjonen for psykisk syke kvinner i fengsel.

I samarbeid med Kirkens SOS har kriminalomsorgen startet et pilotprosjekt med en døgnåpen krisetelefon for domfelte og innsatte på flere enheter. Formålet er særlig å forebygge selvmord og gi et døgnåpent samtaletilbud for domfelte og innsatte som er i en særlig sårbar situasjon og kan slite psykisk. Region øst som piloterer tiltaket opplever at det har en merverdi og at tiltaket er benyttet av flere innsatte etter oppstart i september 2023.

KDI har i 2023 påstartet arbeidet med å revidere retningslinjer tilknyttet for det selvmordsforebyggende arbeidet. Formålet med revidering av retningslinjene er å styrke og klargjøre forpliktelsene etter menneskerettigheter, utbedre forhold påpekt av Sivilombudet, samt tydeliggjøre ansvarsfordeling internt i kriminalomsorgen og eksternt vis a vis overfor helsemyndigheter og politi. KDI har innhentet kunnskapsbasert informasjon fra spisskompetansen i helsetjenesten innen selvmordsforebygging og selvskading om hvordan kriminalomsorgen bør kartlegge og følge opp det selvmordsforebyggende arbeidet. Retningslinjene skal på høring første halvår 2024.

KDI vil også inkludere straffegjennomføring i samfunn og friomsorgskontorene i de nye retningslinjene knyttet til det selvmordsforebyggende arbeidet i kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen vurderer kontinuerlig hvilke kompetansehevende tiltak som bør iverksettes for håndtering av innsatte med suicidal adferd, og hvordan ansatte kan få nødvendig kompetanseheving. Dette gjøres i samråd med fagkompetanse på området og KRUS.

Pust- og bevegelsessensorer (PBS)

Pust- og bevegelsessensorer er teknisk utstyr som monteres i celler i fengsel med formål om å forebygge selvmord og andre dødsfall. Tiltaket skal supplere menneskelig tilsyn og bidra til økt trygghet.

Kriminalomsorgen fortsetter å legge til rette for PBS i et utvalg celler i nye og rehabiliterte bygg. Kostnadene ved å installere PBS i eksisterende bygningsmasse er betydelige. I 2023 ble det besluttet at eksisterende sensorer skulle

oppdateres for å ivareta mer funksjonalitet knyttet til at det, i tillegg til lav respirasjon, vil utløses alarm ved plutselig opphør av bevegelse i rommet – men ikke dersom bevegelse går ut av dør eller vindu. Tilpasning, testing og oppgradering pågår fortsatt.

Det har vært en økning i antallet kvinnelige innsatte som har én eller flere psykiske lidelser. Det viser en ny studie fra Senter for Rus- og avhengighetsforskning (SERAF) ved Universitetet i Oslo. Forekomsten er betydelig høyere for kvinnelige innsatte enn for mannlige innsatte. Ifølge studien har 75 prosent av kvinner i norske fengsel en psykiatrisk diagnose, mot 59 prosent av mannlige innsatte.

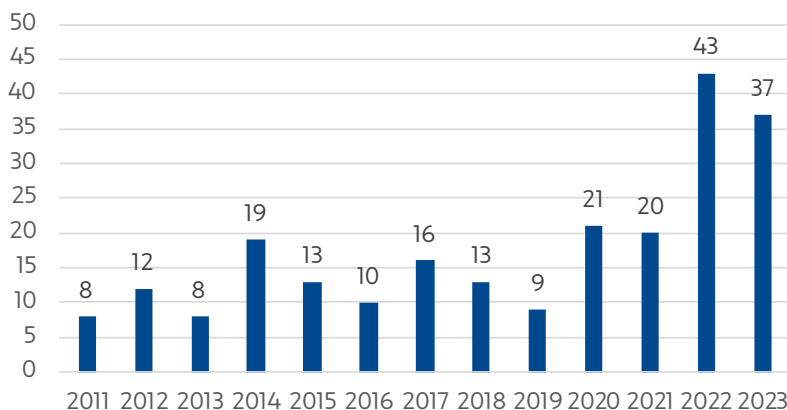
Bruk av sikkerhetscelle, sikkerhetsseng og andre tvangsmidler

Antall vedtak om bruk av sikkerhetscelle har gått noe ned fra 2022 til 2023, men ligger på et høyere nivå enn snittet de siste fem årene.

Antall vedtak om bruk av sikkerhetsseng har gått ned fra 2022, men ligger langt over antallet vedtak i de foregående årene.

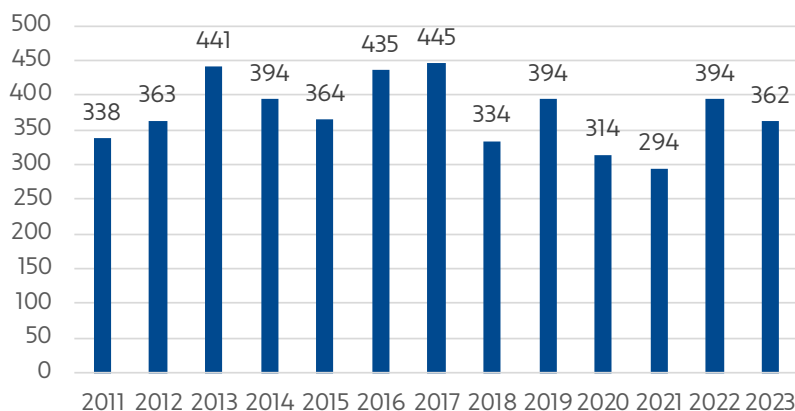
Figur 17.

Bruk av sikkerhetsseng. Antall. 2011-2023



Figur 18.

Bruk av sikkerhetscelle. Antall. 2011 - 2023



Når det gjelder bruken av øvrige tvangsmidler (blant annet gass, kølle/batong og skjold) vises det til vedlagte statistikk. Det har ikke vært noen vesentlige endringer i anvendelsen i forhold til tidligere år.

Vurdering

KDI mener at det er uheldig at sikkerhetscelle brukes i et såvidt stort omfang. Anvendelsen har imidlertid sammenheng med behovet for å ivareta liv og helse for en gruppe psykisk syke innsatte, som er utagerende overfor ansatte og andre innsatte, eller som begår selvskading og forsøk på selvmord.

Hovedandelen av de som utfører selvskading og selvmordsforsøk er kvinner. Cirka 25 prosent av vedtakene om bruk av sikkerhetscelle gjelder kvinnelige innsatte som utgjør i underkant av 6 prosent av den totale innsattepopulasjonen.

Bruken av sikkerhetsseng er i hovedsak knyttet til kvinnelige innsatte, og da særlig noen få enkeltinnsatte. I 2023 gjaldt 35 av 37 vedtak om bruk av sikkerhetsseng kvinnelige innsatte. Det har vært en liten nedgang i bruk av sikkerhetsseng etter at Telemark fengsel avdeling Skien ble tatt i bruk som fengsel for kvinner.

Tiltak

Det er et mål å forebygge og minimere bruk av sikkerhetscelle, og å avvikle bruken av og sikkerhetsseng i kriminalomsorgen. KDI har anmodet KRUS om å utvikle en felles metodikk og opplæringsmateriell for å forebygge bruk av tvangsmidler overfor sårbare grupper. Denne oppgaven videreføres i 2024.

Det er opprettet et eget prosjekt for avvikling av sikkerhetsseng, hvor det jobbes med å styrke det forebyggende arbeidet og øke ansattes kunnskap, kompetanse og ferdigheter. I tillegg utredes alternative tiltak, som kan ivareta innsattes liv og helse i tilfeller der det er stor risiko for utagering, selvskading eller selvmord. I

2023 har det vært gitt opplæring i regulering av vedtakskompetanse, internkontroll og oppfølging av saker tilknyttet psykisk helsevern.

KDI har i 2023 innført et krav til årlig trening for alle ansatte i kriminalomsorgen som kan komme i situasjoner der de må utøve fysisk makt eller bruke tvangsmidler i henhold til bestemmelsene i straffegjennomføringsloven. Det er oppdatert og utarbeidet en kravspesifikasjon for treningen.

Tilbudet til kvinnelige innsatte og domfelte

I begynnelsen av 2023 fortsatte den negative trenden med stort omfang av selvskading og selvmordsforsøk blant kvinnelige innsatte, samt bruk av tvangstiltak. Kriminalomsorgen besluttet derfor som et hastetiltak å opprette en midlertidig avdeling ved Romerike fengsel, avdeling Ullersmo for å avlaste situasjonen ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt. Ved Bredtveit fant det i mars sted et selvdrap. Sivilombudet besøkte fengselet kort tid etter og sendte en påfølgende bekymringsmelding til Justis- og beredskapsdepartementet om forholdene ved fengselet. Den endelige besøksrapporten påpekte omfattende mangler ved fengselet, herunder mangler ved helsetilbudet.

I mars besluttet regjeringen etter tilrådning fra KDI å omgjøre Telemark fengsel avdeling Skien til kvinnefengsel. På den måten ble det mulig å redusere belegget ved Bredtveit, samt avvikle plasser for kvinnelige innsatte på høyere sikkerhet ved Stavanger, Bergen, Agder fengsel avdeling Evje og Telemark fengsel avdeling Kragerø. Dette bidro, sammen med økt bemanning og kompetansehevende tiltak, til å bedre soningsforholdene for kvinnelige innsatte.

Det ble iverksatt en hasteplan ved Bredtveit for å lukke avvikene som Sivilombudet hadde påpekt i sin besøksrapport. Det innebar blant annet redusert belegg, økt bemanning, kompetansetilførsel m.m. KDI ga videre et

hasteoppdrag til Statsbygg om å iverksette nødvendige bygningsmessige utbedringer. Imidlertid ble fengselet besluttet avviklet på sin beliggenhet på Kalbakken i Oslo etter en brannvernrappport som tilsa at videre drift ikke lenger var forsvarlig i eksisterende bygningsmasse. Det ble da besluttet at fengselet skulle flytte midlertidig til en separat avdeling ved Romerike fengsel, avdeling Ullersmo. Lokalene ved post 2 ved Ullersmo er mer moderne og formålstjenlige og tilrettelegges for atskilte bo-, aktiviserings- og lufteområder.

Telemark fengsel avdeling Skien la ned en stor innsats for å gjøre om fengselet til kvinneenhet. Alle ansatte gjennomgikk opplæring for å møte den nye målgruppen. De foreløpige driftsresultatene er positive, med en nedgang på vesentlige parameter som utelukkelse og bruk av tvangsmidler som sikkerhetscelle- og seng. Samtidig melder fengselet at mange av de kvinnelige innsatte er særskilt sårbare, og krever høy grad av tilstedeværelse og tverrfaglig kompetanse.

Kriminalomsorgen ble gjennom RNB 2023 tildelt midler til kompetanseheving og utbedring av enkelte bygningsmessige forhold for kvinnelige innsatte.

Vurdering

KDI mener at tiltakene som ble gjennomført i 2023 medfører en positiv endring for de kvinnelige innsatte på landsbasis.

KDI er imidlertid bekymret for omfanget av psykiske lidelser, selvskadning og selvmordsforsøk blant noen av de kvinnelige innsatte. Direktoratet har løftet overfor påtalemyndigheten at det er utfordringer knyttet til terskelen for varetektsfengsling av kvinner som primært er varetektsfengslet for forstyrrelser av offentlig ro og orden. KDI mener at det er av vesentlig betydning at helsetjenesten til alle kvinneavdelinger i landet styrkes gjennom

tilskuddet fra helsedirektoratet, samt at tilbudet gjennom den nye ordningen med stedlige helsetjenester kommer på plass og styrkes ved alle kvinneavdelingene. Det er gledelig at det er besluttet å etablere en nasjonal fellesskapsavdeling (NFFA) for kvinner ved Telemark fengsel avdeling Skien, som etter planen skal tas i bruk i 2025.

KDI er tilfreds med etatens evne til å raskt etablere en kvinneavdeling ved Romerike fengsel da Bredtveit fengsel måtte stenges på grunn av brannvernhensyn. Dette innenfor rammene av eksisterende bygningsmasse og tiden tilgjengelig for å etablere dette tilbudet.

Tiltak

Kriminalomsorgen besluttet i 2023 at det for 2024 skal foretas en betydelig budsjettmessig omdisponering innenfor egne rammer for å styrke tilbudet til kvinnelige innsatte.

KDI har utredet behovet for fengselsplasser for kvinner mot 2030, og har konkludert med at tilbudet ikke anses tilfredsstillende på sikt. Dagens tilbud sikrer ikke fullt ut atskilt og likeverdig straffegjennomføring for kvinner.. Etableringen av en kvinneavdeling ved Romerike fengsel innebærer også at et større antall plasser ved enheten blir stående ubrukt for å sikre atskilte boarealer. KDI tilrår derfor at det bygges et kvinnefengsel med landsdekkende spesialkompetanse på kvinner som gjennomfører straff på Bredtveit-tomta eller i "Stor-Oslo", da godt over halvparten av kvinner i fengsel er hjemmehørende i dette området.

KDI mener at det i tillegg må etableres inntil fire mindre kvinneenheter i landet for øvrig, for å sikre et landsdekkende tilbud og ivareta politiets varetektsbehov. Disse enhetene må ha spesialkompetanse om kvinner som gjennomfører straff og en høy tilstedeværelse av både primær- og spesialisthelsetjeneste.

Samarbeidet om vold i nære relasjoner

KDI har i 2023 deltatt i en arbeidsgruppe bestående av representanter fra ulike direktorater som har utarbeidet forslag til samarbeidsstruktur mellom direktoratene i arbeidet mot vold i nære relasjoner. Arbeidsgruppen konkluderte med at det skal opprettes en fast direktoratsgruppe for å sørge for god koordinering, erfaringsutveksling og samvirke i arbeidet mot vold i nære relasjoner og vold og overgrep mot barn.

Kriminalomsorgen har en rolle i det forebyggende arbeidet på dette området, både når det gjelder bistand til domfelte som har vært utsatt for vold i nære relasjoner og påvirkningsarbeid knyttet til domfelte i disse sakene.

Ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt har Oslo kriesesenter i flere år hatt tilbud rettet mot innsatte med tema vold i nære relasjoner. Tiltaket har fått tilskudd fra kriminalomsorgens post 70 midler. I 2023 har Oslo Kriesesenter utvidet tilbudet til også å gjelde ved Ravneberget fengsel og Østfold friomsorgskontor.

Tilbudet til barn og unge under kriminalomsorgens ansvar

I 2023 har det vært en økning i antall innsettelse av mindreårige. Samtidig er det gjennomsnittlige antallet innsatte på ungdomsenhetene lavt sammenlignet med foregående år. Dette indikerer mange, men korte opphold. Av totalt 58 nyinnsettelse er 54 i varetekt og fire på dom. Ytterligere seks har blitt overført fra varetekt til dom. Ifølge politiet har det i 2023 vært en markant økning i antall straffbare handlinger som er begått av barn. Disse er ikke idømt straffereaksjoner som er mottatt av kriminalomsorgen.

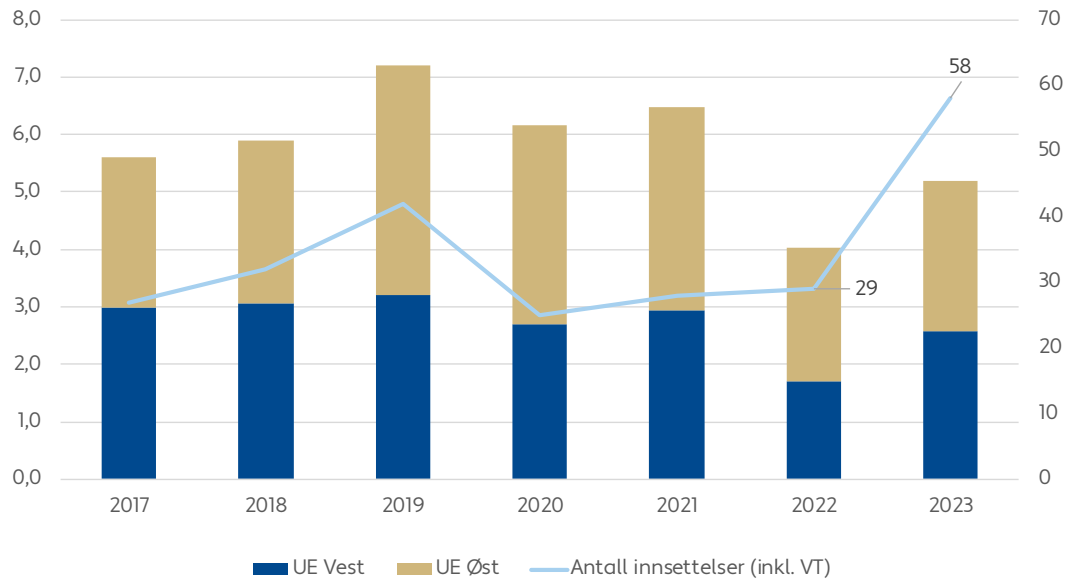
Saksbehandlingstiden for personundersøkelser for mindreårige er redusert. I 2022 ble det utført 501 personundersøkelser for mindreårige, med en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 50 dager. Tilsvarende tall for 2023 var 505 med et gjennomsnitt på 33 dager. Hovedårsaken

til nedgangen er at friomsorgskontorene er styrket med ungdomsansvarlige som har oppmerksomhet på kortest mulig saksbehandlingstid og kvalitativt innhold i personundersøkelse for mindreårige.

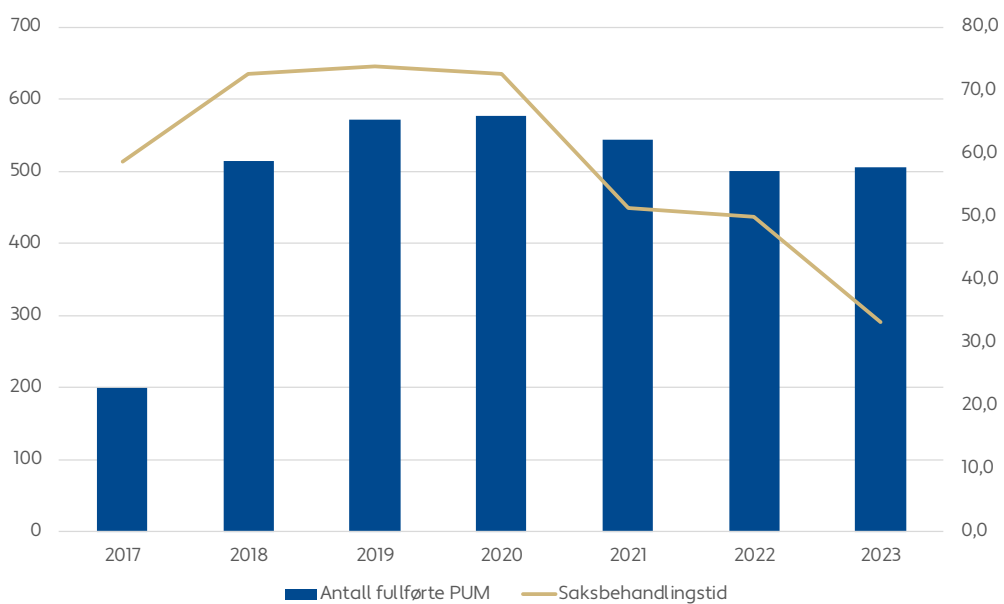
For barn og unge i alderen 15–17 år er det opprettet egne ungdomsenheter, med tverrettlige team bestående av spesialisthelsetjeneste, skole og barnevern. Kriminalomsorgen ser også behovet for tilpasset straffegjennomføring for unge i alderen 18 – 24 år. Derfor ble det i 2023 iverksatt en rekke tiltak under "Fagstrategien om unge i alderen 18 – 24 år - 2021 - 2026". De to viktigste tiltakene var etableringen av ungdomsteam ved utvalgte fengsler og opprettelse av stillinger som ungdomsansvarlige ved friomsorgskontorene. Formålet med å etablere disse tiltakene var å sikre at målgruppen får en forsterket oppfølging og tilrettelagt straffegjennomføring basert på deres behov. Ungdomsteamene er etablert i Bergen fengsel, Oslo fengsel, Trondheim fengsel og Indre Østfold fengsel avdeling Eidsberg. Vestfold fengsel avdeling Larvik har et særlig ansvar for unge som er overført fra ungdomsenhetene og unge som isolerer seg fra fellesskapet.

Ved friomsorgskontorene er det opprettet ti stillinger som ungdomsansvarlige. De sikrer at mindreårige og unge som gjennomfører straff i samfunnet får tilbud om tiltak av god faglig kvalitet som er tilpasset deres behov. Flere ungdomsansvarlige har blant annet opprettet ungdomsråd bestående av unge som gjennomfører straff i samfunn og hvor oppmøte i ungdomsrådet inkluderes som innhold/tiltak i straffen. Ungdomsrådet har to formål. Det ene er at kriminalomsorgen skal få de unges erfaringer, tanker og stemmer inn i vårt utviklingsarbeid knyttet til tilpasset straffegjennomføring for unge. Det andre er at ungdommen skal få oppleve mening og mestring ved å delta i slike grupper.

Figur 19.
Antall innsettelse på ungdomsenhetene. 2017 - 2023



Figur 20.
PUM. Antall og sakbehandlingstid. 2017-2023



For begge ordningene er det utarbeidet faglige standarder og metodikk. Effektene av tiltakene følges opp og evalueres.

Videre er det utarbeidet en tilpasset versjon av kartleggingsverktøyet BRIK for mindreårige og unge som gjennomfører straff i fengsel og i samfunn. Den blir lansert i forbindelse med innføring av kriminalomsorgens nye fagsystem KODA.

KDI har også igangsatt en gjennomgang av dagens regelverk knyttet til alderstilpasning og økt bruk av straff i samfunnet for unge. I 2023 ble det utarbeidet en rapport sammen med politiet og Oslo kommune med forslag til tiltak som kan forebygge rekruttering til gjenger og kriminelle miljøer. Flere av tiltakene planlegges gjennomført i 2024. Det pågår også et arbeid med å utvikle en nasjonal arbeidsmetodikk til bruk for ansatte som skal jobbe med målgruppen unge i kriminalomsorgen. Videre er det gjennomført kompetansehevede tiltak.

KDI har også i 2023 deltatt i etatssamarbeidet som skal støtte opp om departementenes kjernegruppe for utsatte barn og unge (KUBU). Det overordnede målet for samarbeidet er at utsatte barn, unge og deres familier får nødvendig hjelp og oppfølging, uavhengig av hvilken tjeneste eller forvaltningsnivå som er ansvarlig. KDI har sammen med i alt 13 direktorater/tilsyn fått i oppdrag å utvikle nye arbeidsformer for å løse de tverrsektorielle samarbeidsutfordringene.

Justis- og beredskapsdepartementet ba i 2023 Domstoladministrasjonen, i samarbeid med Politidirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Riksadvokaten og Sekretariatet for konfliktrådene, om å utrede etablering av et hurtigspor for behandling av straffesaker i Oslo hvor gjerningspersonen er under 18 år. Det ble utarbeidet en rapport som inneholdt en beskrivelse av nå-situasjonen fra de enkelte etatene med identifisering av forhold som konsumerer saksbehandlingstid, og beskrivelser av konkrete tiltak for å øke hastigheten på behandlingen av disse sakene.

Ung.no - DigiUngsamarbeidet

Ung.no skal være den primære kanalen statlige aktører har for digital informasjon, dialog og digitale tjenester til barn og unge, på tvers av

sektorer og tjenestenivå. For å skape en helhetlig digital brukerreise fra informasjon og veiledning til individuell hjelp og oppfølging kreves samordning av tjenester på tvers av offentlige virksomheter.

I 2023 har KDI sammen med 18 virksomheter gitt innspill til en varig modell for DigiUng-samarbeidet gjennom deltakelse i referansegruppen.

Pilotprosjekt livssynsmedarbeidere

KDI fikk gjennom tildelingsbrev for 2021 i oppdrag å gjennomføre et forsøksprosjekt med livssynsteam-/medarbeidere i kriminalomsorgen. Prosjektet gjennomføres ved Kriminalomsorgen Innlandet ved avdeling utenlandske innsatte, høyt sikkerhetsnivå, Kongsvinger. Evaluering av prosjektet ble gjennomført høsten 2023.

Et hovedinntrykk fra evalueringen er at informantene opplever at livssynsteamets arbeid bidrar til å gi de innsatte mulighet til tros- og livssynspraktisering. Videre gir informantene uttrykk for at livssynsteamet ved sitt nærvær og arbeid bidrar til en grad av normalitet hos flere innsatte, og på den måten fungerer som et forebyggende og risikoreduserende tiltak knyttet opp mot isolasjon, diskriminering og radikaliseringsrisiko. De ansatte ved fengslet gir også uttrykk for at livssynsteamet er et viktig bidrag til den dynamiske sikkerheten. I evalueringen gis følgende anbefalinger for veien videre:

- Det anbefales at livssynsprosjektet etableres som fast tiltak
- Det anbefales at kriminalomsorgens ansatte får informasjon og økt kjennskap til innhold og gjennomføring av samlinger i regi av livssynsteamet
- Det anbefales at det etableres en felles plattform og et felles regelverk for livssynsteamets arbeid
- Det anbefales at det innhentes et bredt kunnskapsgrunnlag om tro og livssyn i kriminalomsorgen

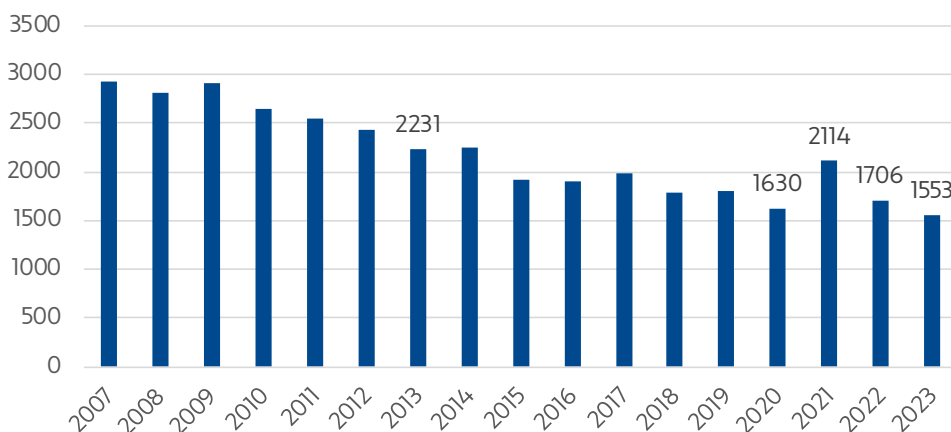
Det er besluttet at prosjektet videreføres i 2024 innenfor kriminalomsorgens egne rammer, for å samle ytterligere informasjon om effektene av tiltaket.

Samfunnsstraff

Innholdet i samfunnsstraffen fastsettes av kriminalomsorgen i hvert enkelt tilfelle, innenfor de rammene som retten har fastsatt i dommen. Samfunnsnyttig tjeneste, som gir arbeidstrening og sosial trening, utgjør hovedvekten av gjennomførte timer med samfunnsstraff. I tillegg kan innholdet i straffen bestå av program eller andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet, som for eksempel behandling og individuelle samtaler. I 2023 utgjorde samfunnsnyttig tjeneste 63 prosent av timene, og annet innhold utgjorde 37 prosent.

En arbeidsgruppe bestående av representanter fra fromsorgskontor, regionalt nivå og direktoratet leverte i 2023 rapporten Alderstilpasning og økt bruk av samfunnsstraff for unge (15-24 år). I rapporten gjennomgås kunnskapsgrunnlaget for unge med dom på samfunnsstraff, og den inneholder forslag til tiltak for økt bruk og tilpasning av samfunnsstraffen for denne målgruppen. I oppfølgingen av rapporten vil det bli sett på muligheter for endringer i regelverk og rutiner, og det vil bli tatt stilling til en anbefaling om at undervisning og spesialtiltak for unge skal få en større plass under gjennomføringen. Rapporten vil bli fulgt opp i 2024.

Figur 21.
Iverksette saker. Samfunnsstraff. 2007 - 2023



Videreutvikling av samarbeid med konfliktrådene

Kriminalomsorgen har ansvar for å legge forholdene til rette for at det lokale konfliktrådet kan tilby gjenopprettende prosess til straffedømte i fengsel og i samfunn. I 2023 har dette samarbeidet omfattet et tilbud om gjenopprettende prosess spesielt rettet mot personer som er dømt for terrorrelaterte handlinger.

KDI og Sekretariatet for konfliktrådene har et løpende samarbeid som skal sikre bedre kvalitet i gjennomføring av ungdomsreaksjoner. I 2023 har det blant annet vært en dialog om konfliktrådenes tilgang til tiltak ved friomsorgskontorene som kan være egnet som innhold i ungdomsstraffen og kriminalomsorgens håndtering av bruddsaker oversendt fra konfliktrådet.

Samarbeid med frivillig sektor

Frivillig sektor er en viktig bidragsyter i arbeidet som gjøres overfor innsatte og domfelte, blant annet når det gjelder nettverksbygging, aktivisering og isolasjonsreducerende tiltak i fengslene.

KDI forvalter tilskuddsordningen over statsbudsjettet kap. 430, post 70 for frivillige og ideelle organisasjoner på kriminalomsorgens virksomhetsområde. Formålet med tilskuddsordningen er å hindre tilbakefall til ny kriminalitet gjennom å reintegrere domfelte under og etter straffegjennomføring til økt samfunnsdeltakelse og økt livsmestring. Dette gjøres ved å støtte organisasjoner som jobber aktivt med rehabilitering av domfelte i nært samarbeid med kriminalomsorgens enheter.

I 2023 ble det i alt fordelt 42 051 000 mill. kr. til frivillige og ideelle organisasjoner gjennom tilskuddsordningen, en økning på nærmere 6 mill. kr. sammenlignet med 2022. Etter Stortingets behandling ble det avsatt 41 172 000 mill. kr. til post 70 og ytterligere 879 000 kr. ble bevilget i revidert nasjonalbudsjett. 39 av 74 søknader resulterte i tildelte midler.

WayBack, Kirkens bymisjon FRI, Røde Kors Nettverk

etter soning og Blå Kors Steg for Steg fikk tildelt de største tilskuddene.

Forskrift for tilskudd til frivillige og ideelle organisasjoner i kriminalomsorgen ligger til grunn for vurderingen av søknadene. Det er enhetene på lokalt nivå som inngår samarbeid med de frivillige, og samarbeidet dokumenteres gjennom enten støtteerklæringer eller samarbeidsavtaler som legges ved søknad om midler.

Tilskuddsmottakere rapporterer til KDI om sine aktiviteter og resultater. KDI har vurdert måloppnåelsen relatert til de tilskudd som ble utbetalt i 2022. Dette året prioriterte KDI samarbeid med organisasjoner som arbeidet målrettet med innsatte i isolasjon, kvinnelige innsatte og domfelte, samt unge lovbrøyttere. KDIs vurdering er at tilskuddene er brukt i henhold til vedtak om tildeling, og at tilskuddsmottakerne har bidratt til å bedre tilstanden på de prioriterte områdene.

I 2023 har kriminalomsorgen videreutviklet sitt strategiske samarbeid med Røde Kors. I 2023 har det vært arbeidet med å sikre lokale samarbeidsavtaler mellom enhetene og Røde Kors, samt å revidere retningslinjene.

Brukerråd

I 2022 ble det etablert et sentralt brukerråd i kriminalomsorgen, med representanter fra frivillige organisasjoner. Brukerrådet er et rådgivende organ for KDI, og skal sikre at brukernes erfaringer med kriminalomsorgen blir tatt hensyn til i utviklingen av virksomheten. Brukerrådet skal representere bredden i kriminalomsorgen. Rådet inkluderer henholdsvis straffedømte og deres pårørende, samt ofre for kriminalitet, deriblant både pårørende og etterlatte. Rådet består av WayBack, Nettverk etter soning, Røverhuset, Foreningen for fangers pårørende, Stine Sofies Stiftelse, Rusmisbrukernes Interesseorganisasjon, FRI Kirkens bymisjon og KDI.

Brukerrådet har i 2023 blant diskutert saker knyttet til oppfølgingen av riksrevisjonens rapport om kriminalomsorgens ansvar for å tilrettelegge for at de innsatte får velferdstjenester, kontrolltiltak og spørsmål knyttet til besøk av pårørende mv.

KDI ser stor verdi av samarbeidet, og vil også framover sørge for dialog med Brukerrådet i viktige utviklingstiltak som pågår.

Effektkontrakter

KDI og Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvaret for et pilotprosjekt som skal prøve ut effektkontrakter som modell for utvikling og finansiering av nye tiltak for å forebygge tilbakefall til kriminalitet. Videre er formålet å bidra til å utvikle effektkontrakter som konsept i Norge, belyse modellen i norsk sammenheng og avdekke muligheter og utfordringer.

Effektkontrakter ble tidligere kalt velferdsobligasjoner. Dette er en alternativ modell for samarbeid mellom privat og offentlig sektor, som går ut på at private investorer finansierer et tiltak med et fastsatt resultatmål. Investorene får tilbakebetalt av det offentlige om målene nås.

Det er per i dag igangsatt to prosjekter; ett som forvaltes av Trondheim kommune og ett som forvaltes av Larvik kommune i et interkommunalt samarbeid med Sandefjord, Tønsberg og Færder kommune. Domfelte som deltar i prosjektene får blant annet opplæring i skogsarbeid, og arbeidspraksis i hoteldrift.

KDI og Arbeids- og velferdsdirektoratet deltar som observatører i styringsgruppene i begge prosjektene. En rapport etter en ekstern evaluering ble oversendt JD i juni 2022.

Samiske innsatte og domfelte

Kriminalomsorgen følger opp en egen tiltaksplan for god og likeverdig straffegjennomføring for samiske innsatte og domfelte. Kriminalomsorgen region nord, som dekker det samiske språkforvaltningsområdet, er gitt et særskilt ansvar for oppfølgingen av tiltaksplanen. I 2023 ble det gjennomført kompetansehevende

tiltak for ansatte både i kriminalomsorgen og i samarbeidende etater. Innsatte ved Vadsø fengsel og Tromsø fengsel er gitt tilbud om samiske kulturaktiviteter. Videre er lokale enheter tildelt midler til tiltak for å øke rekrutteringen av ansatte med kompetanse i samisk kultur og språk.

I 2023 har kriminalomsorgen region nord deltatt i et samarbeid med de andre aktørene i justissektoren, og utarbeidet rapporten Samisk rettsikkerhet i justissektoren. Rapporten er oversendt Justis- og beredskapsdepartementet.

Rapporten kartlegger status for samers rettssikkerhet i justissektoren, og kommer med en anbefaling om videre tiltak. Det foreslås blant annet at det etableres en felles samisk kompetansetjeneste som kan tilby bistand til oversettelse, tolking, informasjonsarbeid og kompetanseheving.

Samlet vurdering av måloppnåelse

KDI vurderer den samlede måloppnåelsen som tilfredsstillende, tatt i betraktning stramme økonomiske rammebetingelser og en krevende bemannings situasjon, blant annet manglende tilgang på personell, vakante stillinger og høyt sykefravær.

I 2023 har regionene og enhetene jobbet målrettet med å forbedre tilbakeføringsarbeidet. KDI er fornøyd med at det i 2023 er inngått treparts samarbeidsavtaler mellom de fleste av landets fengsler, den lokale helse- og omsorgstjenesten og det ansvarlige helseforetak for spesialisthelsetjenester psykisk helsevern og rusbehandling. Like fullt er omfanget av psykisk syke innsatte bekymringsfullt stort. Sammenholdt med begrensede bemanningsressurser på kriminalomsorgens side, svekker dette straffegjennomføringen både for innsatte som har behov for mer tilrettelegging og behandling, men også for den totale domfeltpopulasjonen.

Regionene rapporterer at det er vanskelig å prioritere tilbakeføringsarbeidet når stillinger står vakante, det er mange ufaglærte på jobb og når det oppstår hendelser som må håndteres. Dette gir seg utslag som eksempelvis for lavt omfang av gjennomførte kartlegginger som Riksrevisjonen har påpekt som en av de sentrale mangler på kriminalomsorgens side for å sikre domfelte god tilbakeføring og tilgang på velferdstjenester.

Videre er det krevende å opprettholde og utvikle kompetanse, fagsamlinger eller avdelingsmøter på enhetsnivå. Dette forvitrer den kompetansen som er nødvendig for å tilrettelegge straffen. Det er også sentralt for å kunne rekruttere rett kompetanse til å møte en mer krevende domfeltpopulasjon.

Strukturert tilbakeføringsarbeid krever gode samtaler med domfelte, både for kartlegging av og koordinert oppfølging av behov, eksempelvis gjennom ansvarsgruppemøter. I forvaltnings samarbeidet, aktivisering og i kriminalomsorgens tilbakeføringsarbeid krever det egnet bygningsmasse. Både mangel på sysselsettingsareal og samtalerom er en utfordring ved mange av kriminalomsorgens enheter.

Økte krav til dokumentasjon innebærer også at ansatte ved enhetene benytter mer tid å dokumentere hendelser, aktiviteter og kontrolltiltak. Dette er en nødvendig utvikling for å oppfylle nye rettslige standarder, men som er tidkrevende og har konsekvenser for annet arbeid, eksempelvis miljø- og tilbakeføringsarbeid.



Mål 2:

Lavt omfang av isolasjon i fengsel

Det er en prioritert oppgave for kriminalomsorgen å redusere omfanget av isolasjon, og å redusere skadevirkningene hos innsatte som er isolert.

I henhold til FNs minimumsregler for behandling av innsatte (Mandelareglene) anses innsatte som isolert dersom de har mindre enn to timer meningsfull menneskelig kontakt med andre mennesker i løpet av et døgn.

Bakgrunnen for at innsatte er isolert, kan være at kriminalomsorgen har truffet et vedtak om utelukkelse fra fellesskapet. Videre kan domstolene beslutte at innsatte i varetekt skal være isolert, dersom det er nærliggende fare for forspillelse av bevis. I noen tilfeller ønsker også innsatte selv å isolere seg fra medinnsatte, herunder på grunn av forhold knyttet til psykisk helse.

Det kan i noen tilfeller være nødvendig å utelukke innsatte fra fellesskap med andre innsatte. Årsakene til at det treffes vedtak om utelukkelse kan være at dette er nødvendig for å ivareta sikkerheten, for eksempel i tilfeller der innsatte fremsetter trusler eller er utagerende. I noen tilfeller har utelukkelse årsak i akutte bygnings- og bemanningsmessige forhold. Dette kan for eksempel dreie seg om tilfeller der fengselet ikke har tilstrekkelig bemanning i forbindelse med sykefravær, eller der teknisk sikkerhetsutstyr, som for eksempel alarmanlegg, er ute av drift.

Et vedtak om utelukkelse innebærer ikke nødvendigvis at den aktuelle innsatte blir isolert, utfra definisjonen i Mandelareglene. I 2023 var 62 prosent av vedtakene om utelukkelse fra fellesskapet som ble truffet av kriminalomsorgen på under 22 timer.

Den gjennomsnittlige lengden på en hel utelukkelse i 2023 er på 74 timer, mens medianen var 14 timer. Dette viser at en liten gruppe innsatte var utelukket over lang tid, mens de fleste utelukkelsene var av kort varighet.

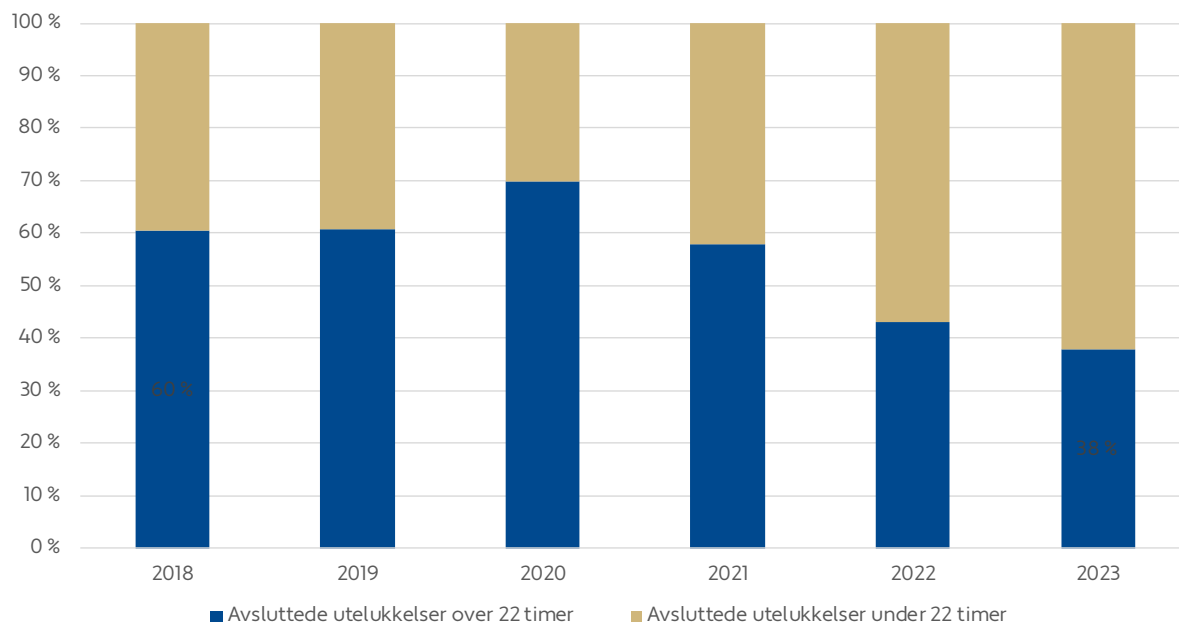
Figuren under viser utviklingen når det gjelder langvarige utelukkelse ut over 42 dager. Grunnlaget for utelukkelsene er dels innsattes eget ønske, og dels behovet for å hindre innsatte i å skade seg selv eller andre.

Gjennom 2023 ble det i gjennomsnitt innmeldt 13 utelukkelse utover 42 dager til direktoratet per måned. I 2022 var det samme antallet 8.

Årsaken til økningen antas å ligge i at det de siste årene har vært en økning av innsatte med sammensatte utfordringer og større behov for psykiatrisk bistand. Denne gruppen nødvendiggjør i større grad bruk av utelukkelse for å hindre alvorlige hendelser.

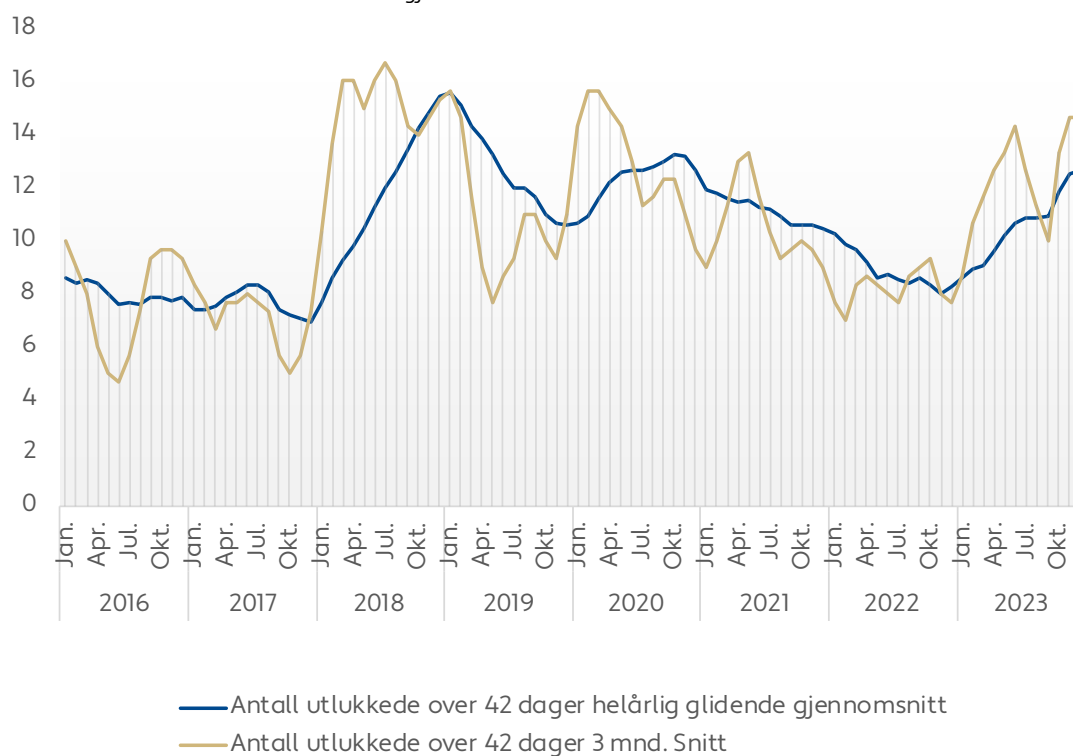
Figur 22.

Antall avsluttede hele utelukkelse etter varighet. 2018 - 2023. Prosent.



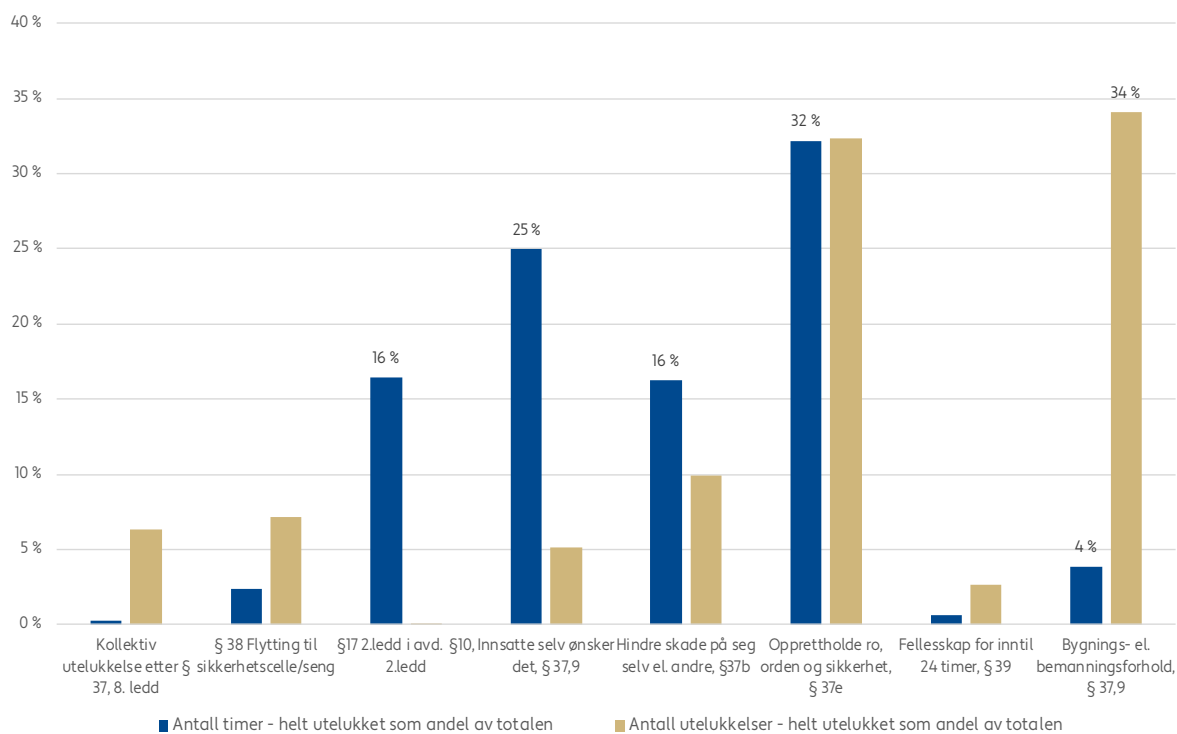
Figur 23.

Antall hele utelukkelse med varighet over 42 dager pr mnd. Helårlig og 3 mnd. Glidende gjennomsnitt. 2015 - 2023. Absolutte tall.



Figur 24.

Antall vedtak og antall utelukkede timer som andel av totalen. Utelukkelsesgrunnlag. 2023. Prosent.



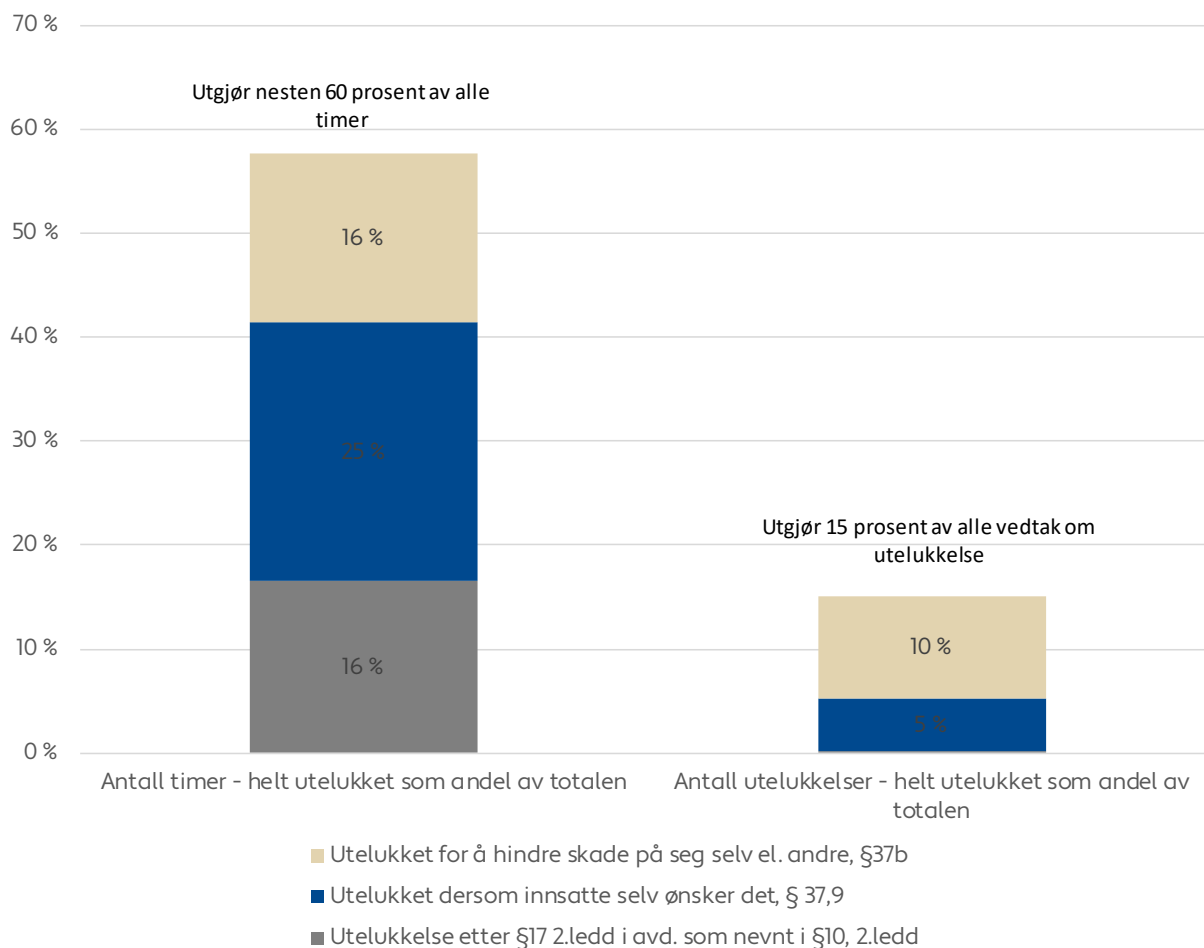
Figur 24 viser utelukkelsesfordelt på varighet og utelukkelsesgrunnlag. Det fremgår at vedtak om utelukkelse med grunnlag i bygnings- og bemanningsmessige forhold utgjør 34 prosent av alle utelukkelse i 2023, mens de bare utgjør fire prosent av det totale antall timer med utelukkelse. Utelukkelse på dette grunnlaget hadde en gjennomsnittlig varighet på åtte timer. Dette illustrerer konsekvensene av manglende bemanning, et høyt sykefravær og en redusert overtidsbruk. Kortvarige utelukkelse brukes i tilfeller der for eksempel sykefravær i arbeidsdriften gjør det nødvendig å holde et verksted stengt, eller

der det mangler ansatte til å ivareta forsvarlig tilsyn med fellesskapet.

Videre fremgår at det særlig er tre vedtaksgrunnlag som skiller seg ut ved at relativt få avsluttede utelukkelse genererer et stort antall timer utelukkelse. Dette gjelder utelukkelse for å hindre skade på seg selv eller andre, utelukkelse på grunnlag av innsattes eget ønske, og utelukkelse i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. Disse utgjør til sammen 15 prosent av alle avsluttede utelukkelse, og samtidig nesten 60 prosent av totalt antall timer med utelukkelse i 2023.

Figur 25.

Antall vedtak og antall utelukkede timer som andel av totalen. Utvalgte utelukkelsesgrunnlag. 2023. Prosent.



Isolasjon - resultater fra dagsmålingene

Et vedtak om utelukkelse kan i noen tilfeller innebære at en innsatt blir isolert (har mindre enn to timer meningsfull menneskelig kontakt med andre mennesker i løpet av et døgn) slik dette er definert i Mandelareglene.

For å kartlegge omfanget av isolasjon, foretar kriminalomsorgen minst tre dagsmålinger hvert år i alle fengsler med høyt sikkerhetsnivå.

Det er flere årsaker til at omfanget av isolasjon vurderes ut fra dagsmålingene, og ikke ut fra data i kriminalomsorgens fagsystem, som statistikk over utelukkelse derimot er basert på:

- Fagsystemet viser bare de tilfellene der kriminalomsorgen har truffet et vedtak om utelukkelse. Dermed blir ikke innsatte som er isolert som følge av rettens beslutning om varetektsrestriksjoner fanget opp.
- Dette innebærer også at tilfeller av utelukkelse uten vedtak ikke blir registrert.

• Dagsmålingene er gjennomført fra 2015, og gir en lengre tidslinje enn data i fagsystemet (som ble endret i 2019).

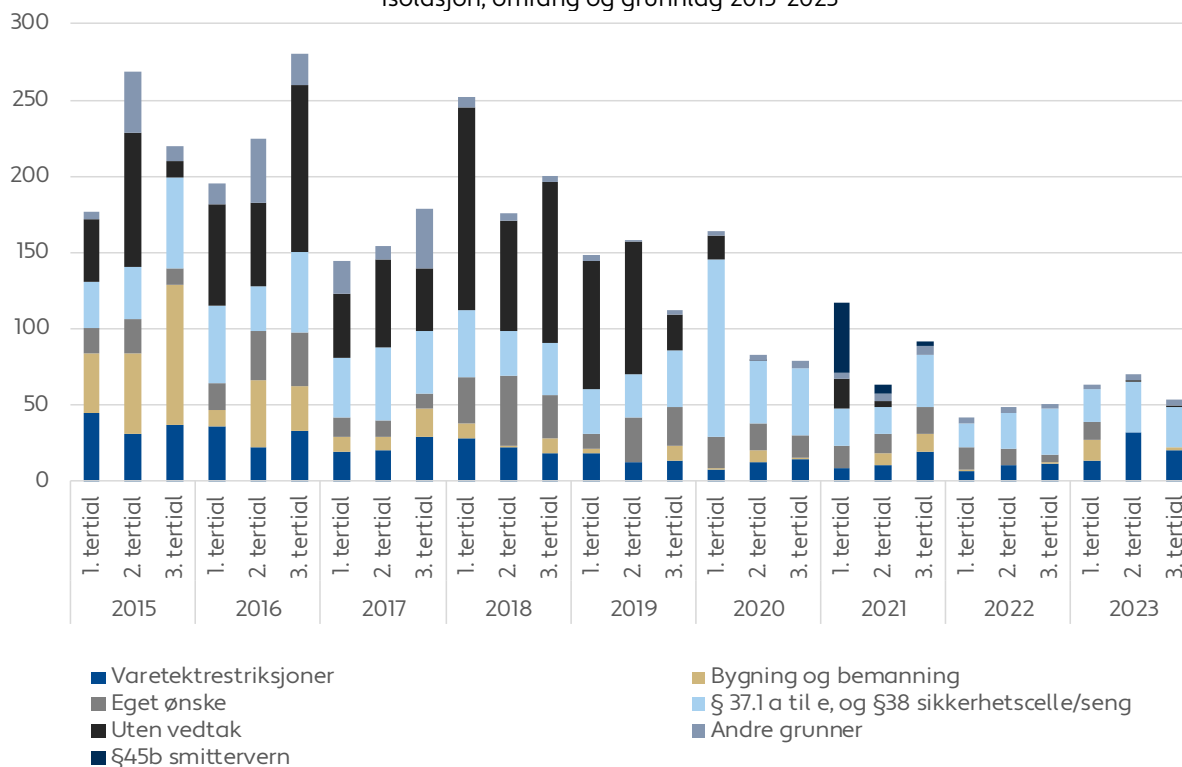
• Dagsmålingene viser i hvilken grad de som er isolert har fått tilbud om isolasjonsreducerende tiltak. Det er ikke mulig å koble data om dette i fagsystemet mot data om varighet av utelukkelse.

Figuren under er basert på dagsmålinger i fengsler med høyt sikkerhetsnivå, og viser antall innsatte som på måletidspunktet hadde tilgang til fellesskap med andre innsatte i mindre enn to timer i døgnet. Som det fremgår av figuren har dette vært situasjonen for i gjennomsnitt 72 innsatte i dagsmålingene i 2023. Snittet har økt noe fra 2022, da det i snitt var 47 innsatte som var isolert.

Det fremgår av figuren at den viktigste årsaken til den totale økningen i antall isolerte innsatte, er en økning i antall innsatte som er isolert som følge av varetektsrestriksjoner som er besluttet av retten. Det har også vært en økning i antall innsatte som

Figur 26.

Isolasjon, omfang og grunnlag 2015-2023



er isolert som følge av utelukkelse for å ivareta sikkerheten. Dette tallet omfatter også innsatte som er isolert som følge av bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. Dette må ses i sammenheng med et høyt antall tilfeller av selvskadning og selvmordsforsøk som er omtalt foran, og med en økning i tilfeller av vold og trusler i fengslene som beskrives

Bygnings- og bemanningsmessige forhold ligger bak kun et fåtall av tilfellene av isolasjon som er registrert i målingene. Dette samsvarer med statistikken over utelukkelse, som viser at de fleste utelukkelse på dette grunnlaget er av kort varighet. I dagsmålingen som ble gjennomført i første tertial fremkom det at KDI er tilfreds med at isolasjon knyttet til bemanning og bygningsmessige forhold ikke øker. Samtidig vil økningen i bruken av varetektsrestriksjoner og omfanget av selvisolering kreve at kriminalomsorgen øker sin innsats for å redusere de negative effektene av isolasjon, uavhengig av årsak.

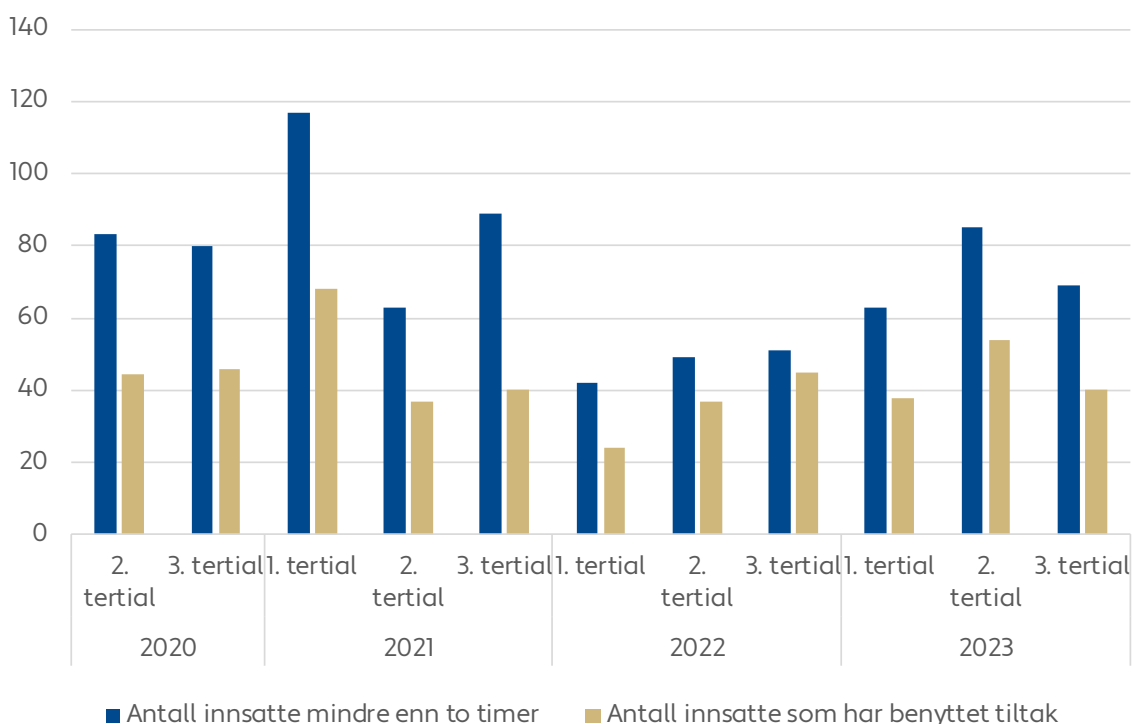
Tilbud om isolasjonsreducerende tiltak

Figuren under viser at en høy andel av innsatte som er isolert benytter seg av kriminalomsorgens tilbud om mellommenneskelig kontakt. Dette tilbudet omfatter blant annet samtaler med ansatte i kriminalomsorgen eller i samarbeidende etater, utvidet tid til samtaler med pårørende via telefon eller nettbrett, og fritidsaktiviteter. Aktiviserings- og ressursteamene yter et stort bidrag i dette arbeidet.

I 2023 har KDI gitt ut et nytt rundskriv som omhandler utarbeidelse av ukeplaner for innsatte som er utelukket fra fellesskapet. Formålet med rundskrivet er å tydeliggjøre kravene til når og hvordan det skal utarbeides ukeplaner, for å sikre at innsatte daglig gis tilbud om minimum to timer meningsfull menneskelig kontakt.

Figur 26.

Antall innsatte som har benyttet seg av isolasjonsreducerende tiltak



Målgruppen for aktiviseringsteamene:

- Innsatte som er sårbare eller engstelige for å være i fellesskapet.
- Innsatte som ikke er i stand til å nyttiggjøre seg etablerte aktiviseringstilbud på grunn av utviklingshemming, psykiske lidelser, selvmords- eller selvskadingsproblematikk.
- Innsatte i varetekt som er utelukket av retten.
- Innsatte som er utelukket helt eller delvis etter vedtak av kriminalomsorgen.

NFFA Nasjonal forsterket fellesskapsavdeling:

- Et nasjonalt tilbud til menn ved Ila fengsel og forvaringsanstalt – seks plasser for målgruppen isolerte innsatte med store atferdsutfordringer og psykiske lidelser som gjør at de ikke kan være i et ordinært fellesskap og aktivitet sammen med andre innsatte.
- I NFFA jobber kriminalomsorgen og helsetjenesten (sikkerhetspsykiatrien) side om side med styrket bemanning til begge etater.
- Det vil i 2025 etableres NFFA for kvinner i Telemark fengsel avdeling Skien som er et liknende nasjonalt tilbud for kvinner med store adferdsutfordringer og psykiske lidelser.

Aktiviseringsteam og ressursteam

Det er etablert ti aktiviseringsteam, to ressursteam og en forsterket fellesskapsavdeling i fengsel. Aktiviseringsteam og ressursteam er et viktig virkemiddel i det isolasjonsforebyggende arbeidet. Aktiviseringsteamene har som hovedmål å redusere og forebygge isolasjon ved å tilby innsatte økt fellesskap og aktivisering. Andre mål er å skape en positiv utvikling i atferd og psykisk helse, forebygge isolasjonsskader, selvskading og selvmord blant innsatte og forebygge vold og trusler mot ansatte. Alle fengsler som har aktiviseringsteam, er styrket med seks stillinger til hvert team. Det er samarbeid med helsetjenesten i ressurs- og aktiviseringsteamene.

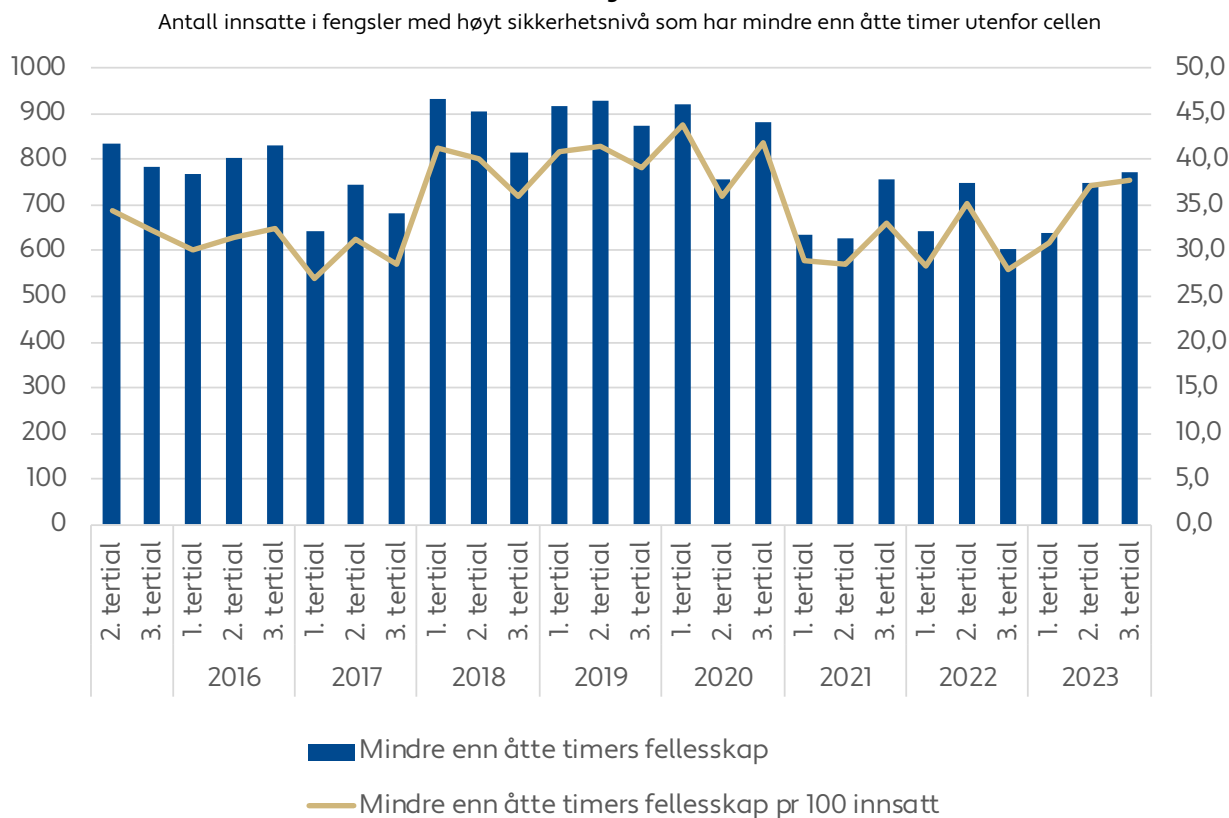
Erfaringer fra aktiviseringsteam og ressursteam i 2023 er gode, og tyder på at teamene langt på vei oppnår målsettingene. Isolerte innsatte tilbys ukeplaner som blant annet omfatter samtaler og tilrettelagte aktiviteter.

Kvaliteten på tilbudet sikres gjennom en tett fagdialog. Det ble i 2023 arbeidet med en faglig veileder for aktiviseringsteam og ressursteam som skal tydeliggjøre rammene for teamene, kompetansekrav og gi anbefalinger knyttet til kvalitet på arbeidet.

Tid utenfor cellen

I henhold til internasjonale anbefalinger skal innsatte i fengsel ha minst åtte timer daglig utenfor cellen, i fellesskap med andre. I dette tidsrommet kan innsatte benytte seg av aktiviserings- og fellesskapsarealene. Figur 27 (som er basert på dagsmålinger) viser antall innsatte i fengsler med høyt sikkerhetsnivå som har mindre enn åtte timer utenfor cellen. Som det fremgår av figuren, har det vært en økning siden 2022. Det vises her til at det i 2022 var i gjennomsnitt 664 innsatte som var mindre enn åtte timer utenfor cellen. I 2023 er antallet økt til 720.

Figur 27.



Vurdering

Det er tidligere redegjort for bemanningssituasjonen i kriminalomsorgen. Den negative utviklingen med redusert utetid fra cellen skyldes i hovedsak bemanningsmessige utfordringer i form av manglende tilgang på personell og høyt sykefravær.

KDI har i 2023 foretatt en kartlegging av årsakene til at et utvalg av fengsler ikke klarer å tilby innsatte åtte timer utenfor cellen. Kartleggingen viser at en betydelig andel av bygningsmassen ikke har tilstrekkelige aktiviserings- og fellesskapsarealer. Det er konstatert at en oppgradering for å oppfylle dagens krav til fellesskap vil kreve betydelige investeringer til bygningsmessige endringer og nybygg. Det er igangsatt et arbeid med å utvide fellesskapsarealene ved flere enheter.

Det vil imidlertid gjenstå behov for tilsvarende utbedringer ved flere fengsler. I enkelte fengsler setter også bygningsmassen begrensninger for hvilke utbedringstiltak som lar seg realisere. Dette gjelder spesielt for dagens Oslo fengsel, hvor det innenfor dagens bygningsmasse ikke er mulig å realisere kravet om åtte timer utetid fra cellen. Utfordringsbildet når det gjelder bygningsmessige begrensninger vil bli belyst i rapport om forslag til framtidig fengselskapasitet som ferdigstilles våren 2024.

Kravet til stadig tilsyn og kontroll av fellesskapet framgår av forskrift til straffegjennomføringsloven. Kartlegging viser at en del av utfordringen med å øke utlåsningstiden ligger i at de aktuelle fengslene ikke har en tilstrekkelig bemanning til å føre tilsyn med fellesskapet, i henhold til dagens regelverk. KDI har derfor utredet mulighetene

for å i større utstrekning erstatte ansattes tilstedeværelse i fellesskapet med tilsyn ved bruk av kamera og annet teknisk utstyr. Utredningen tar utgangspunkt i at teknologisk overvåkning ikke kan erstatte mennesker i det dynamiske sikkerhetsarbeidet og tilbakeføringsarbeidet. En endring i regelverk og praksis kan imidlertid frigjøre ressurser til dette arbeidet, og i noen grad også gi muligheter for å øke utlåsningstiden. I tillegg til en forskriftsendring vil dette kreve investeringer i teknisk utstyr.

Tiltak

KDI legger til grunn at de foreslåtte endringene ikke vil være tilstrekkelige til å kunne tilby åtte timer utenfor cellen ved alle fengsler – det vil være nødvendig med en økning i grunnbemanningen.

KDI estimerte i 2022 at minimum åtte timer fellesskap i gjennomsnitt vil ha betydelige økonomiske konsekvenser, tilsvarende 328 mill. kr. Det må i tillegg tas høyde for nedgangen i bemanning i tiden etter at estimatet ble utarbeidet.

Samlet vurdering av måloppnåelsen

Det har vært en mindre økning av omfanget av isolasjon i fengslene i 2023. Dette skyldes i det vesentlige en økning i antall varetektsinnsatte som er ilagt restriksjoner av retten, og en økning i antall innsatte som er isolert som følge av utelukkelse for å ivareta innsattes eller andres

sikkerhet. Et flertall av de innsatte som er isolert, benytter seg av tilbud om isolasjonsreducerende tiltak. Dette viser at de tiltakene som kriminalomsorgen har satt inn, blant annet etableringen av aktiviserings- og ressursteam, har hatt effekt.

Kriminalomsorgen har ikke klart å bevege utlåsningstiden i fengslene i positiv retning. Det har vært en nedgang i antall innsatte som har fått tilbud om åtte timer utenfor cellen. Årsakene til dette ligger, som tidligere nevnt, i bemanningsutfordringer som følge av manglende tilgang på personell, høy turnover og et høyt sykefravær. Samtidig har det i 2023 vært nødvendig å redusere bruken av overtid og vikarer for å kunne oppnå budsjettbalanse. En økning i utlåsningstiden forutsetter betydelige endringer i både bemanningsmessige forutsetninger og bygningsmessige forhold.

Mål 3: Kapasiteten i kriminalomsorgen er effektivt utnyttet

Det er et overordnet mål for kriminalomsorgen å sørge for en effektiv utnyttelse av all tilgjengelig straffegjennomføringskapasitet.

Effektiv kapasitetsutnyttelse i fengsel og for straffegjennomføring i samfunnet er nødvendig for at straffereaksjoner skal bli iverksatt raskt etter avsagt dom. Dette er viktig for å ivareta ofrene, for å hindre ny kriminalitet og for å sikre at domfelte raskt kommer i gang med straffegjennomføringen. Personer som er ilagt varetekt skal bli overført fra politiarrest til fengsel innen fastsatte frister. Effektiv kapasitetsutnyttelse bidrar også til at det ikke bygger seg opp en ny soningskø.

Måloppnåelse krever god kapasitetsplanlegging, et nært samarbeid med de andre etatene i straffesakskjeden, og at kriminalomsorgen tar

i bruk nye digitale løsninger. Kriminalomsorgen må ha en tilstrekkelig kapasitet i fengslene, som er riktig tilpasset de forskjellige gruppene av domfelte. Dette gjelder både en bygningsmasse som er tilpasset de tilbudene som skal gis, og et tilstrekkelig antall ansatte, som har den kompetansen som oppgavene krever. Videre må det være en tilstrekkelig bemanning ved friomsorgskontorene til å sikre en rask iverksettelse av straffegjennomføring i samfunnet, og et faglig godt tilbud til de domfelte. Friomsorgskontorene bidrar til en effektiv saksgang i hele straffesakskjeden gjennom rettidig levering av personundersøkelser.



Generelt om utnyttelsen av straffegjennomføringskapasiteten

Figur 28 viser gjennomsnittlig antall innsatte og domfelte fordelt på de enkelte straffereaksjoner og straffegjennomføringsformer i 2023.

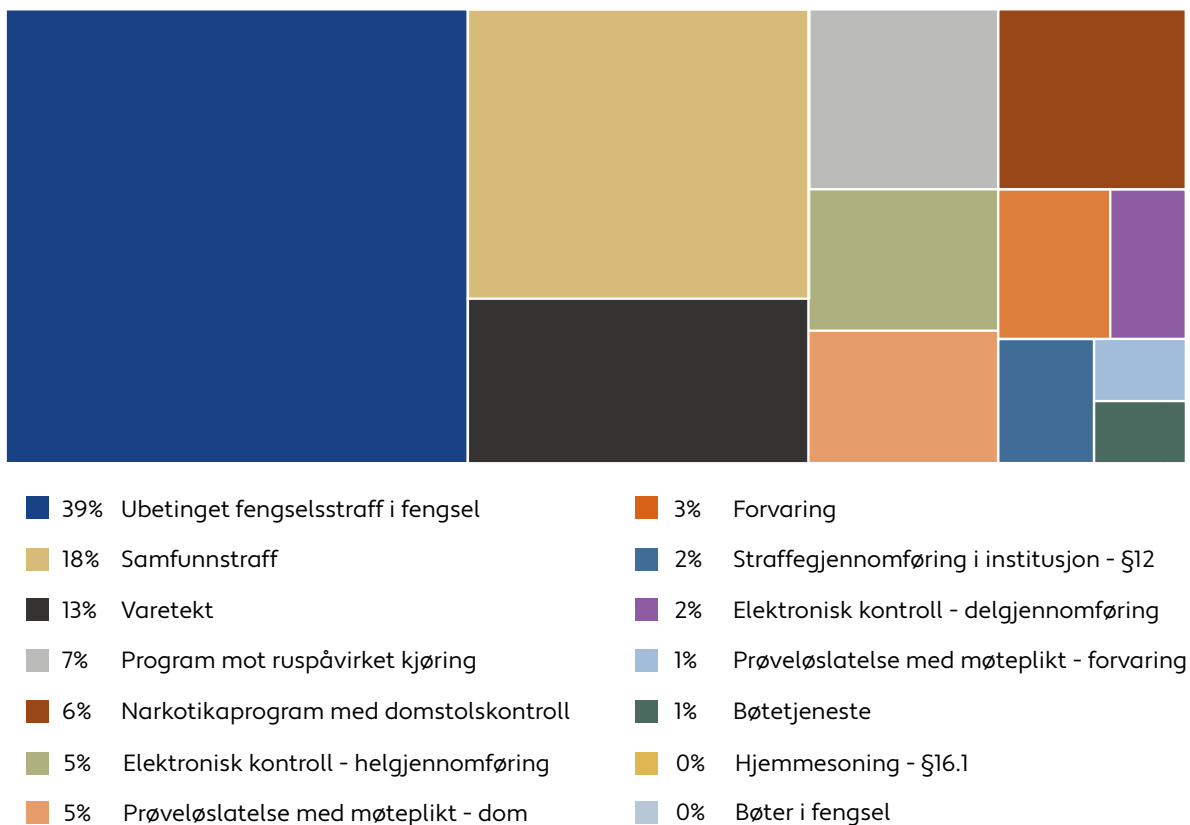
I figur 29 er det totale antallet aktive saker fordelt mellom straffegjennomføring i samfunnet og i fengsel. I 2023 utgjorde straffegjennomføring i samfunnet 45 prosent av alle aktive saker. Andelen var til sammenligning på 41 prosent i 2014.

Bakgrunnen for at straffegjennomføring i fengsel utgjør den største andelen av aktive saker, er at dommer på fengselsstraff ofte skal gjennomføres i fengsel over flere år, mens de fleste straffereaksjoner i samfunnet er av kortere varighet.

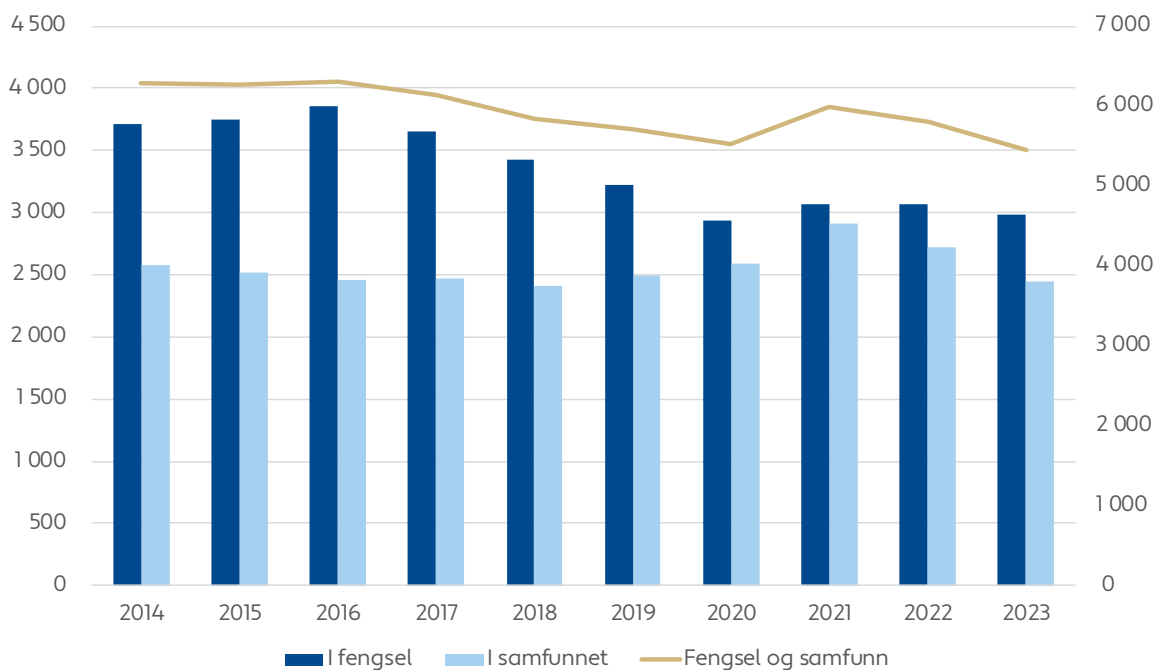
Siden 2018 har antallet iverksatte saker vært høyere i samfunn enn i fengsel, noe som også gjelder for 2023. Det ble iverksatt 5 218 saker i samfunn, mens tallet var 3 605 i fengsel, til sammen 8 823 saker. Siden 2014 har antallet iverksatte saker i samfunnet ligget mer eller mindre stabilt på rundt 5 500 saker. Antallet iverksatte ubetingede dommer i fengsel har blitt mer enn halvert i årene etter 2007.

Figur 28.

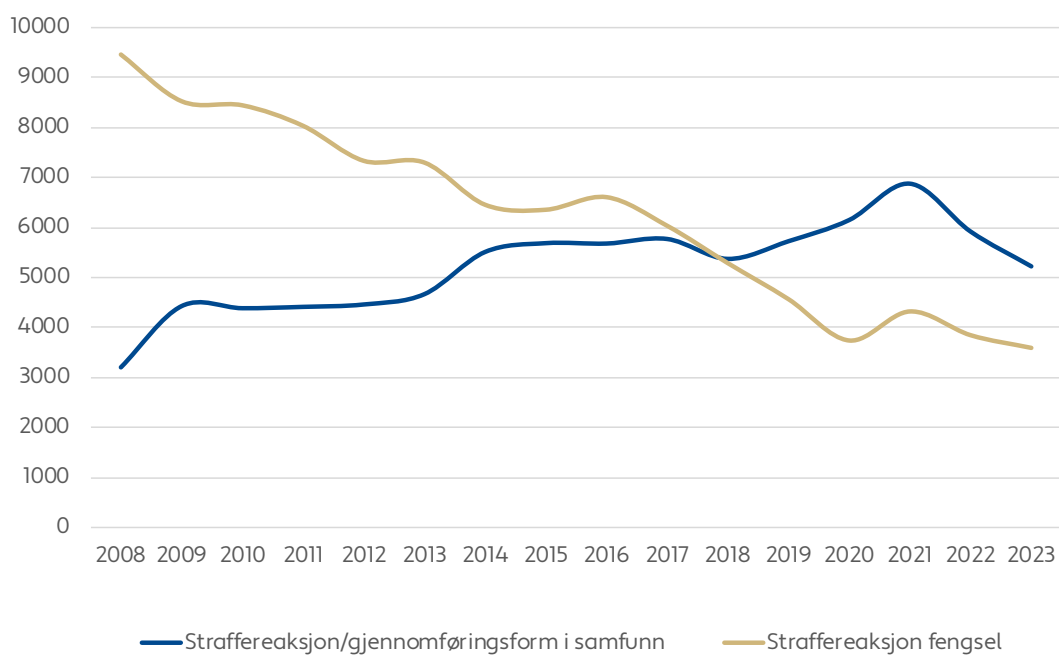
Gjennomsnittlig antall innsatte og domfelte fordelt på de enkelte straffereaksjoner og straffegjennomføringsformer, samt varetekt i 2022.



Figur 29.
Aktive saker i fengsel og samfunn. 2014-2023.



Figur 30.
Iverksette saker. Fengsel og samfunn. 2008 - 2023. Absolutte tall



Kapasitetsutnyttelse - fengsel og straffegjennomføring med elektronisk kontroll

Figur 31 viser utviklingen i antall mottatte dommer til straffegjennomføring. I tillegg til totalt antall, viser figuren en fordeling av dommer på straff som skal gjennomføres i henholdsvis fengsel og i samfunnet.

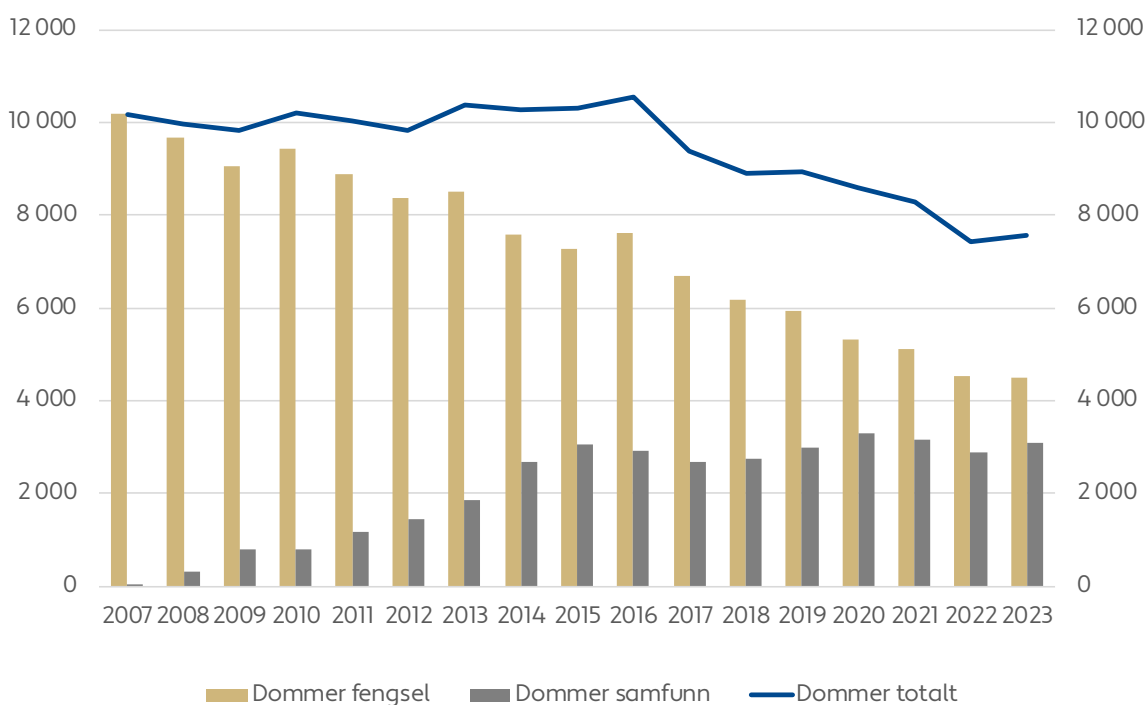
Kriminalomsorgen mottok i 2023 totalt om lag 7500 ubetingede dommer fra domstolene. Dette er om lag 120 flere dommer enn i 2022.

Økningen i sin helhet kommer blant de ubetingede dommene som skal gjennomføres i samfunn. Mottatte ubetingede dommer som skal

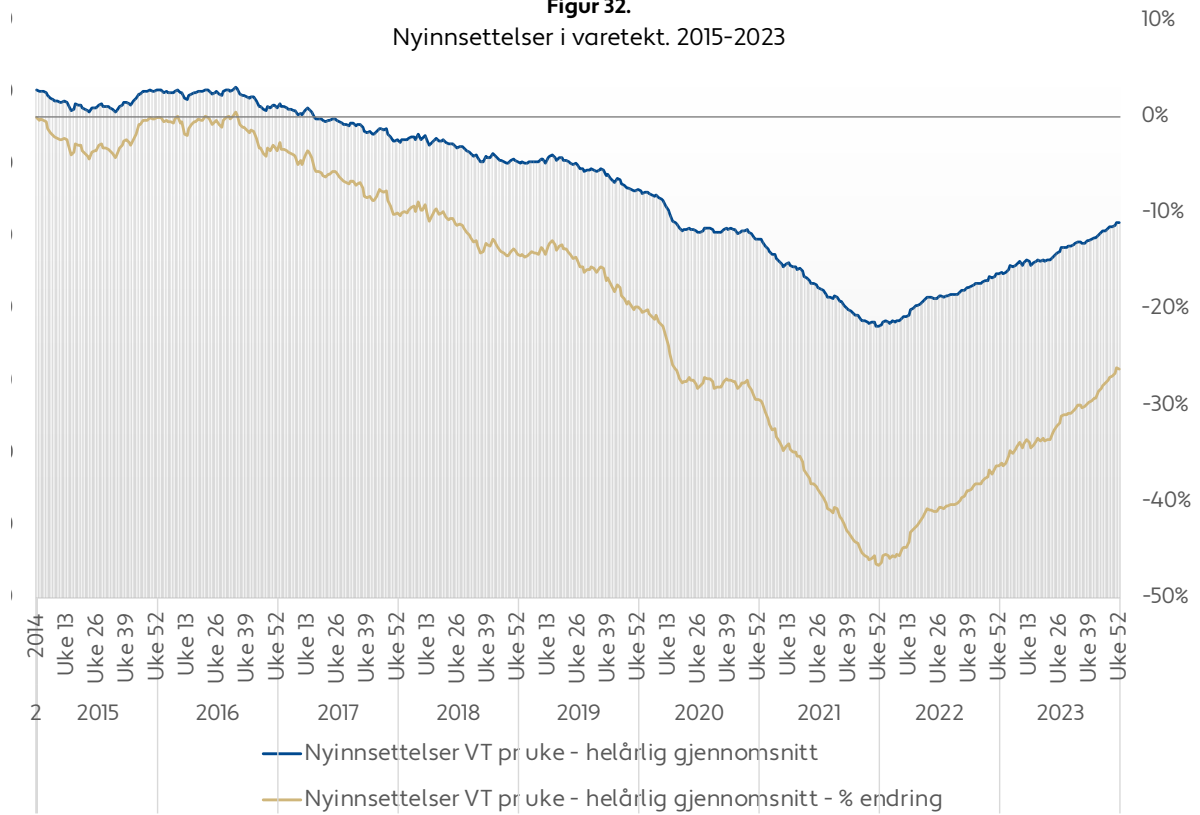
gjennomføres i fengsel er omtrent det samme i 2023 som i 2022. Om lag 60 prosent av de mottatte dommene skal gjennomføres i fengsel.

Sammenlignet med 2016 mottok kriminalomsorgen drøyt 3000 færre dommer i 2023. Dette utgjør en nedgang på 28 prosent. Sammenlignet med 2016 mottok kriminalomsorgen i 2023 om lag 350.000 færre døgn til straffegjennomføring. Dette tilsvarer om lag 950 helårsplasser i fengsel. Hele nedgangen kommer blant de døgnene som skal gjennomføres i fengsel. Døgn som skal gjennomføres i samfunn har i samme periode hatt en økning på drøyt 10 prosent.

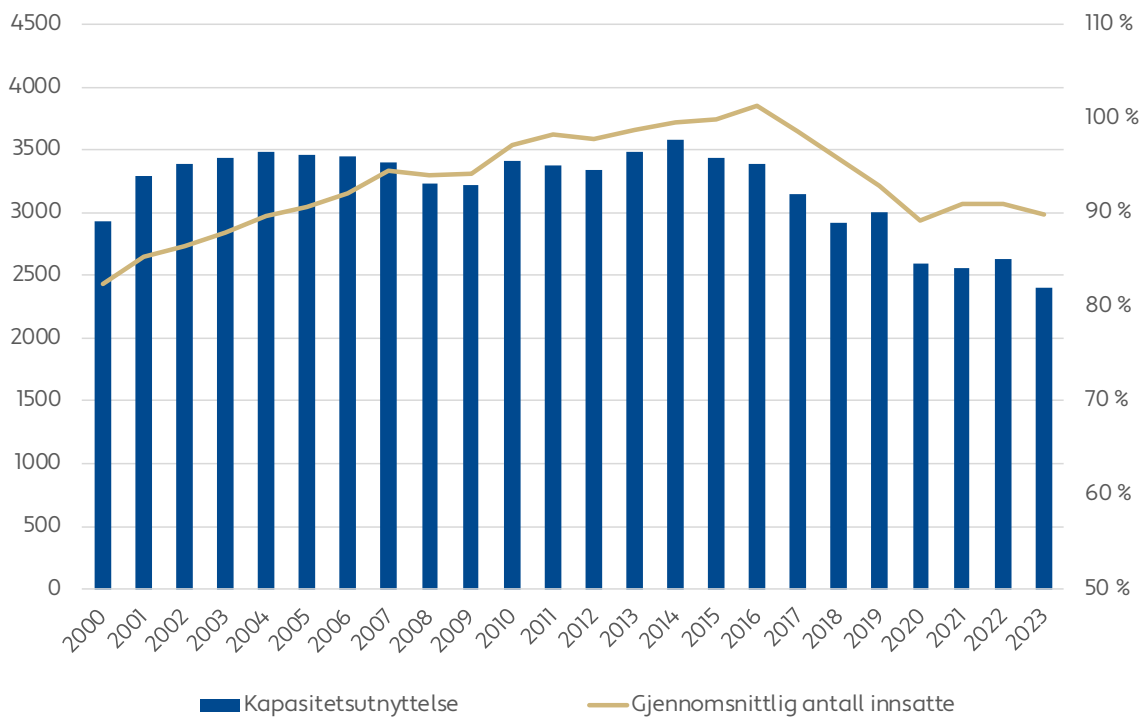
Figur 31.
Dommer fengsel og samfunn 2007 - 2023. Absolutte tall.



Figur 32.
Nyinnsettelse i varetekt. 2015-2023



Figur 33.
Antall innsatte i fengsel. Kapasitetsutnyttelse i prosent. 2000 - 2022



En innsettelse i varetekt resulterer i godt over halvparten av tilfellene i en domfellelse. Figur 32 viser utviklingen i det helårslige glidende gjennomsnittet av nyinnsettelser i varetekt pr uke i perioden 2014 til 2023. Nedgangen i antall mottatte dommer og døgn samsvarer med utviklingen i volumet innsettelser i varetekt. Nedgangen i antall innsettelser i varetekt var ved utgangen av 2021 på nesten 50 prosent sammenlignet med 2016. Siden 2022 har utviklingen snudd, og antallet innsettelser i varetekt var i 2023 på nivå med antallet før pandemien. Økningen er spesielt stor i kriminalomsorgens region øst.

I 2023 var det i gjennomsnitt 691 innsatte i varetekt. Dette er en økning på 75 innsatte sammenlignet med 2022. Det gjennomsnittlige antallet innsatte i varetekt er fremdeles på et lavt nivå sammenlignet med foregående år.

På bakgrunn av økningen i antallet innsatte i varetekt og tidsbruken i straffesakskjeden, er det rimelig å anta at antallet mottatte dommer og døgn vil øke i 2024.

Summen av antall mottatte dommer og varetektsinnsettelser som beskrevet foran, har medført en relativt lav kapasitetsutnyttelse både av fengsel og av plasser for straffe-gjennomføring med elektronisk kontroll (EK). Den gjennomsnittlige kapasitetsutnyttelsen

i fengslene var i 2023 på 82 prosent, mot 85 prosent i 2022. Gjennom 2023 har kapasitetsutnyttelsen i fengsel med høyere sikkerhetsnivå gått noe ned, mens den har holdt seg stabil for fengsel med lavere sikkerhetsnivå. I gjennomsnitt var det totalt 2 989 innsatte i fengsel, noe som er 82 lavere enn i 2022 og 77 lavere enn i 2021.

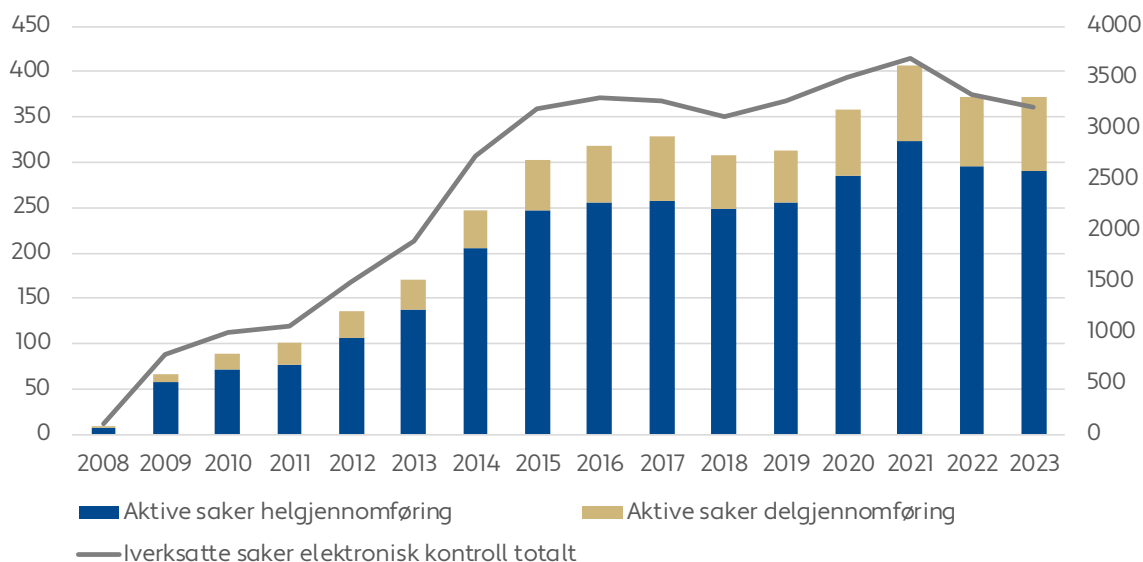
Også kapasitetsutnyttelsen av plasser for elektronisk kontroll har blitt påvirket av nedgangen i antall mottatte dommer, selv om antallet har holdt seg stabilt fra 2022 til 2023. Kapasitetsutnyttelsen for 2023 var 75 prosent, som er det samme som i 2022. Det var i gjennomsnitt 373 domfelte som gjennomførte straff med elektronisk kontroll til enhver tid.

Det har vært en økning i antall aktive saker med delgjennomføring, fra i gjennomsnitt 74 aktive saker i 2022 til 83 aktive saker i 2023. Økningen skyldes en gjennomsnittlig lengre gjennomføringstid i 2023.

Samtidig har det vært en liten nedgang i antall aktive saker med helgjennomføring fra 296 i 2022 til 290 i 2023. Gjennomføringstiden for helgjennomførere har vært stabilt på rundt 35 dager de siste årene.

Figur 34 viser utviklingen i gjennomsnittlig antall aktive saker i perioden 2008 - 2023, samt totalt antall iverksatte saker i samme periode.

Figur 34.
Andel hel- og delgjennomføring elektronisk kontroll og total kapasitetsutnyttelse 2008 - 2023



Vurdering

Kriminalomsorgen er siste ledd i straffesakskjeden. Den viktigste faktoren som ligger bak utviklingen i kapasitetsutnyttelsen, er prioriteringer og innsats i tidligere ledd i kjeden. Prioriteringer og ressursbruk i politiet og domstolene vil ha avgjørende betydning for behovet for antallet plasser for varetekt og straffegjennomføring, men også ha betydning for hvilken type kapasitet i kriminalomsorgen det vil være behov for.

Som det fremgår av redegjørelsen foran, har det vært en nedgang i antall mottatte fengselsdommer de siste årene. Dette er årsaken til en forholdsvis lav kapasitetsutnyttelse både av fengselsplasser og av plasser for straffegjennomføring med EK i 2023.

Selv om kapasitetsutnyttelsen i fengsel har vært lav i 2023 er det i denne sammenheng også viktig å påpeke noen kapasitetsutfordringer, særlig vedrørende kapasitet på høyt sikkerhetsnivå.

I en situasjon med mange ledige celler og en svært utfordrende økonomisk situasjon har kriminalomsorgen hatt om lag 350 plasser midlertidig stengt igjennom 2023. Dette har latt seg gjøre på grunn av det lave antallet innkomne dommer. Mange av disse plassene vil trolig bli gjenåpnet i 2024.

På grunn av dårlige soningsforhold kombinert med særlig krevende innsatte ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt, ble Telemark fengsel, avdeling Skien omgjort til kvinnefengsel våren 2023. Bredtveit ble videre stengt ved utgangen av året på grunn av manglende brannsikkerhet, og skal disponere 72 plasser ved Romerike fengsel, avdeling Ullersmo. Drammen fengsel ble, som planlagt, avviklet i april 2023. Trondheim fengsel har i hele 2023 hatt halvert kapasitet på grunn av planlagt bygningsmessig

rehabilitering. I tillegg ble Sarpsborg fengsel, også på grunn av manglende brannsikkerhet, tatt ut av bruk sommeren 2022 og senere samme år offisielt stengt. I sum har dette ført til en redusert kapasitet på høyt sikkerhetsnivå (for menn) i østlandsområdet på totalt 230 plasser. I tillegg kommer den reduserte kapasiteten i region nord, som følge av bygningsarbeidene ved Trondheim fengsel.

Kombinert med den økende etterspørselen etter varetektsplasser gjennom 2023 har dette i sum ført til at det siste halvår 2023, til tross for lav kapasitetsutnyttelse, har vært utfordringer med å skaffe tilstrekkelig varetektkapasitet i østlandsområdet. Situasjonen gir konsekvenser i form av økte reiseavstander for politi, forsvarere og pårørende i forbindelse med at innsettelse i varetekt også skjer ved fengsler i betydelig avstand fra pågripelsesstedet.

På bakgrunn av den dårlige tekniske tilstanden ved en rekke av de fengselsbygg kriminalomsorgen disponerer kan det ikke sees bort fra at det i framtiden vil kunne oppstå nye situasjoner hvor fengselskapasitet må stenges på kort varsel grunnet manglende brannsikkerhet.

Gjengkriminalitet er et område som det satses tungt på å bekjempe i Sverige. Dobling av straffnivået for gjengkriminelle og en generell straffeskjerpelse for gjengrelatert kriminalitet er noen av de 13 justispolitiske tiltakene som lanseres i den nye regjeringsplattformen.

Kriminalvården i Sverige publiserte i desember 2023 nye prognoser for konsekvensene av den nye regjeringsplattformen og estimerte at dersom alle tiltakene blir vedtatt, vil den fulle effekten generere en meretterspørsel etter fengselskapasitet mellom 17000 og 23000 plasser.

Norsk politi har det siste året, ved flere anledninger, rapportert om svenske gjengkriminelle og deres aktivitet i Norge. En sannsynlig konsekvens av den svenske regjeringens tiltak mot gjengkriminalitet, er at de kriminelle nettverkene flytter sin aktivitet ut av Sverige, herunder til Norge.

KDI følger nøye med utviklingen i Sverige da denne vil kunne påvirke etterspørselen etter fengselskapasitet også i Norge i 2024.

Tiltak

I en situasjon der kriminalomsorgen mottar færre dommer som kan gjennomføres med EK i sin helhet, er det viktig å øke antall delgjennomføringer for dermed å øke kapasitetsutnyttelsen. Dette er imidlertid vanskelig da en stor andel av de innsatte er dømt for seksuallovbrudd og gjentatte voldslovbrudd, og derfor i henhold til lov og forskrift ikke kan overføres til delgjennomføring med EK.

KDI har satt et ambisiøst resultatkrav overfor regionene om andel delgjennomføringer med elektronisk kontroll. Et sentralt tiltak i 2023 var etableringen av formaliserte

samarbeidsstrukturer som omfatter fengsler og friomsorgskontor. Dette tiltaket er fortsatt forholdsvis nytt og derfor vanskelig å måle effekten av. Det forventes at tiltaket bidrar til et tettere samarbeid om å identifisere og motivere innsatte i fengsel som kan være aktuelle for straffegjennomføring med EK, og sørge for at vedtak om dette blir truffet på et tidligst mulig tidspunkt.

I 2023 har flere fengselsavdelinger vært midlertidig stengt, og dette tiltaket videreføres delvis i 2024. En god utnyttelse av mulighetene for effektiv drift som ligger i dette tiltaket krever et økt samarbeid om overføring av innsatte mellom fengsler på tvers av regionene.

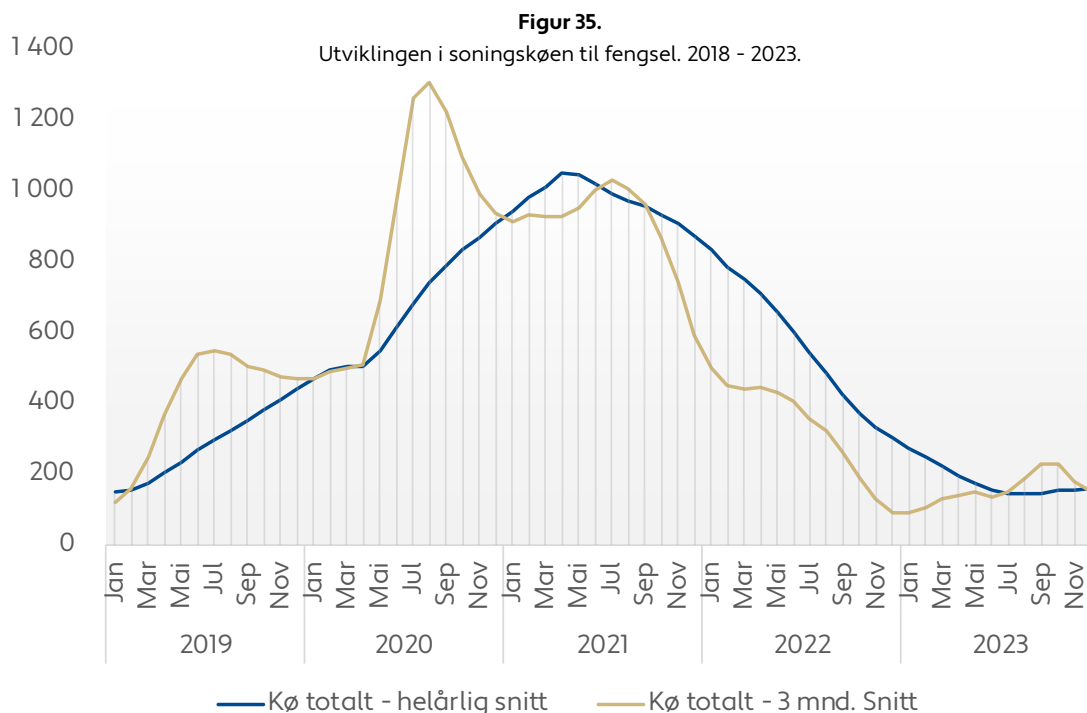
Når det gjelder risiko knyttet til teknisk tilstand på Statsbyggs bygningsmasse og krav til brannsikkerhet iverksettes tiltak basert på risikoanalyser. Alle avvik vil imidlertid ikke kunne la seg lukke med avbøtende tiltak og følgelig vil det foreligge en viss restrisiko for stengning av fengselsplasser.

Soningskø

Soningskøen var vært historisk lav gjennom hele 2023 og var ved utgangen av året på 151 dommer. Fraværet av soningskø i 2023 har sammenheng med det lave antallet varetektsinnsettelse de siste årene med påfølgende lav produksjon av dommer i domstolene.

Som nevnt i omtalen av kapasitetsutnyttelsen er det rimelig å anta, på bakgrunn av utviklingen i innsettelse i varetekt, at antallet mottatte dommer vil øke i 2024. Tall fra Domstolsadministrasjonen viser dessuten et økende antall innkomne saker til tingrettene siste halvår 2023.

Risikoen for oppbygging av ny soningskø henger sammen med straffesakskjedens totale produksjon. Etter lengre tids nedgang i antallet mottatte dommer fra domstolene, er det nå tegn som tyder på at dette vil snu. KDI anser risikoen for oppbygging av soningskø som forhøyet sammenlignet med 2023, men fremdeles relativt lav.



Manglende forvaringsplasser

Forvaringsstraffen er den eneste straffen i Norge som er tidsubestemt, noe som innebærer at forvaringens tidsramme kan forlenges ubegrenset, forutsatt at vilkårene for forlengelse er oppfylt.

Løslatelse fra forvaring skal ikke skje før risikoen for gjentakelse av nye alvorlige straffbare handlinger er tilstrekkelig redusert.

Kriminalomsorgen hadde i 2023 100 forvaringsplasser i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. I tillegg til dette har kriminalomsorgen etablert 12 progresjonsplasser for forvaringsdømte i fengsler med lavere sikkerhetsnivå. Som det fremgår av figur 36 på neste side, har antallet forvaringsinnsatte de senere årene økt kraftig, og per 31. januar 2023 var det 152 forvaringsdømte som var innsatt i fengsel. Som følge av for få forvaringsplasser, må forvaringsdømte innsettes i ordinære fengselsavdelinger med høyt sikkerhetsnivå.

Av de 38 forvaringsdømte som var innsatt i ordinært fengsel per 31. januar 2023 var det noen som tidligere hadde gjennomført straffen ved forvaringsavdeling og var overført til andre enheter som et ledd i progresjon og tilbakeføring. Uavhengig av dette var det flere forvaringsdømte som sto i kø for å bli overført til forvaringsenhet fra ordinære enheter. På grunn av mangelen på forvaringsplasser har kriminalomsorgen besluttet en omdisponering innenfor egne rammer, og øker antall forvaringsplasser med syv plasser i 2024. Økningen i antall plasser vil ikke være tilstrekkelig til å møte behovet.

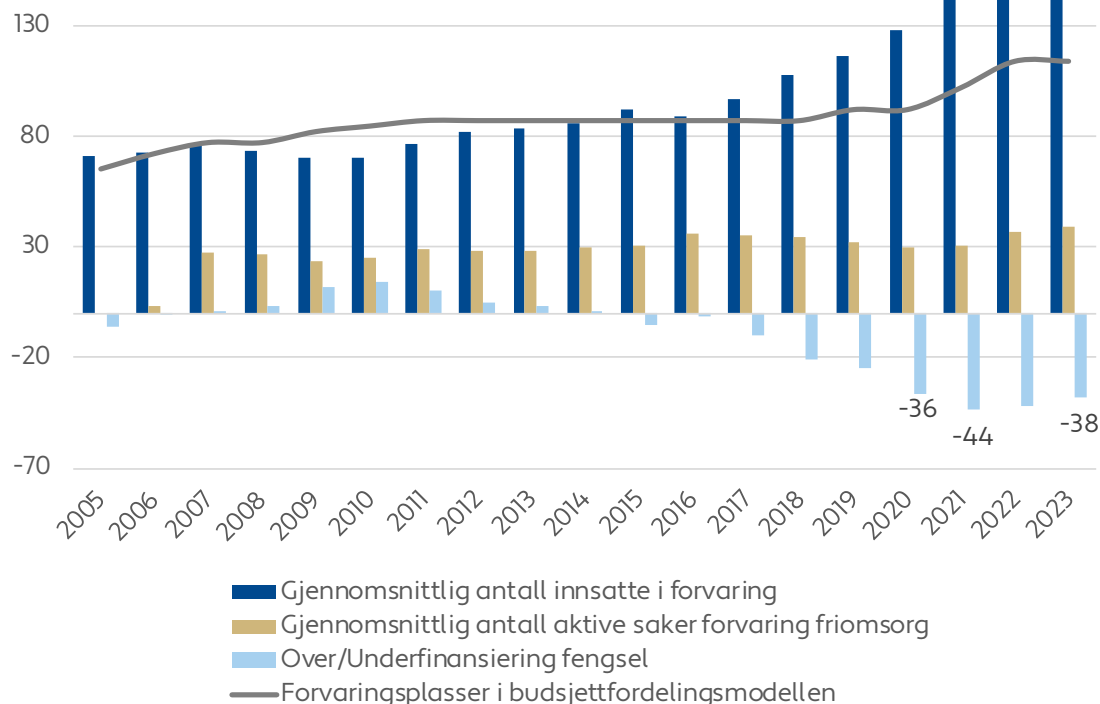
Kriminalomsorgen har forvaringsavdelinger for mannlige domfelte ved Ila fengsel og forvaringsanstalt og i Trondheim fengsel og forvaringsanstalt. Ved Ila er det i tillegg etablert en nasjonal forsterket fellesskapsavdeling (NFFA). Det ble i 2023 besluttet at tilbudet for kvinnelige forvaringsdømte i hovedsak overføres

Selv om forvaringsstraffen er tidsubestemt er det et grunnleggende prinsipp at alle domfelte skal tilbakeføres til samfunnet, også forvaringsdømte. For forvaringsdømte forutsetter imidlertid tilbakeføring at de gis muligheter til å endre sin atferd, fordi løslatelse krever en reduksjon i gjentakelsesfaren. Dette gjør det nødvendig med en særlig individuell tilrettelegging og dokumentasjon av tilbudet under straffegjennomføringen. Forvaringsdømte skal derfor i henhold til gjeldende regelverk settes inn i en fengselsavdeling som er særskilt tilrettelagt for dette. Forvaringsdømte skal som hovedregel ikke plasseres sammen med domfelte som ikke er idømt forvaring.

til Telemark fengsel avdeling Skien. Dette i forbindelse med etablering av en NFFA for kvinner ved enheten og at fengselsdriften ved Bredtveit flyttes midlertidig til Romerike fengsel.

Som det fremgår av figur 36, har antallet forvaringsdømte som er prøveløslatt og som følges opp av friomsorgskontorene, ligget stabilt på i overkant av 30 domfelte de siste årene. Tallet økte til 37 i 2022 og 39 i 2023. Disse sakene krever en særskilt oppfølging, både for å ivareta sikkerhet og samfunnsvernet gjennom kontrolltiltak, og for å koordinere et samarbeid med andre etater for å sikre at domfelte får bolig, arbeid eller utdanning, behandling og bistand med å etablere et nettverk. Ofte er dette arbeidet svært krevende, fordi den forvaringsdømte er stigmatisert etter å ha begått svært alvorlig kriminalitet.

Figur 36.
Gjennomsnittlig antall insatte i forvaring, 2005 - 2023.



Felles statistikk for straffesakskjeden

Det vises til vedlagte notat om utviklingen i saksmengden for etatene i straffesakskjeden.

Fengselsbygg

Straffegjennomføring i fengsel er en virksomhet som krever tilgang til en betydelig bygningsmasse, for boavdelinger, og ikke minst for aktivisering av innsatte og lokaler til forvaltningssamarbeidspartnere mv. Moderne kriminalomsorg krever egnede lokaler som støtter opp om formålet med straffen.

Mange fengsler er gamle og ikke egnet for dagens eller framtidens kriminalomsorg, selv med betydelige investeringer. Blant annet har flere fengsler bygningsmessige begrensninger som gjør det vanskelig å motvirke isolasjon, gi et tilfredsstillende aktivitetstilbud og gode lokaler

for helse- og utdanningstilbud. Ifølge Statsbygg som eier de fleste fengslene, har disse også et stort vedlikeholdsetterlep. Et felles oppdrag fra overordnede departementer til Statsbygg og KDI om vurdering av framtidig fengselskapasitet med blant annet en anbefaling av hvordan framtidig behov for fengselskapasitet kan/bør løses, skal besvares i mars 2024.

Mangel på egnede lokaler for aktivitet og fellesskap for de innsatte, og egnede lokaler til kriminalomsorgens forvaltningssamarbeidspartnere, gir store utfordringer ved flere enheter. Flere bygge- og vedlikeholdsprosjekter er igangsatt for å møte disse utfordringene. Rehabilitering av Ila fengsel og forvaringsanstalt var det største byggeprosjektet som ble ferdigstilt i 2023. I tillegg til teknisk rehabilitering av fengselet, er

det bygget en vesentlig større helseavdeling, og enkelte boavdelinger er bygget om for at innsatte skal gis mulighet for mer fellesskap med andre innsatte. Samtidig som fengselet har blitt rehabilitert, ble det bygget og nå tatt i bruk en ny nasjonal forsterket fellesskapsavdeling (NFFA). NFFAs oppgave er å gi meningsfullt samvær og aktiviteter til psykisk syke innsatte som har vært utelukket fra fritidsfellesskapet over lengre tid på grunn av atferd som skyldes alvorlig og kompleks problematikk.

I statsbudsjettet for 2024 er det gitt bevilgning til også å etablere en NFFA for kvinnelige innsatte i Telemark fengsel, avdeling Skien. Dette skal gi bedre oppfølging av kvinnelige innsatte med alvorlige psykiske helseutfordringer, og bidra til å redusere langvarig isolasjon for kvinnelige innsatte. For å bedre kvinners soningsforhold, ble det i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2023 også bevilget 12 mill. kroner til bygningsmessige oppgraderinger og nytt utstyr og inventar ved kvinnefengslene Bredtveit og Skien, som i juni 2023 ble tatt i bruk som fengsel for kvinner. Det planlagte ombyggingsprosjektet ved Bredtveit ble høsten 2023 stanset etter en risikoanalyse for branntilløp og en anbefaling fra Statsbygg om å stenge fengselet midlertidig har medført at fengslet avvikles midlertidig innen 1. mars 2024.

Som ledd i arbeidet med å kunne tilby kvinnelige innsatte likeverdige forhold, har kriminalomsorgen i samarbeid med Sarpsborg kommune planer om rehabilitering og eventuelt utbygging av Ravneberget fengsel. Det ble i den forbindelse høsten 2023 vedtatt ny reguleringsplan for området. Prosjektet er vesentlig for å kunne avvikle de siste firesengsrommene i kriminalomsorgen, og erstatte disse med nye enerom med eget bad.

Et prosjekt for å etablere blant annet nye og tilfredsstillende lokaler for helsetjenesten i Bodø fengsel pågår. Planlegging og prosjektering ble ferdigstilt i 2023, og Statsbygg har av KDI fått i oppdrag å igangsette byggeprosjektet

med finansiering av kriminalomsorgen. Byggeprosjektet forventes ferdigstilt i 2025.

Planlagt ombygging av avdeling A ved Halden fengsel, som er en stor boavdeling uten egnede fellesskapsarealer for de innsatte, er noe forsinket. Det samme gjelder etablering av nye aktivitetsbygg ved fengslene Bergen og Ringerike, noe som er vesentlig for å kunne tilby innsatte fellesskap og et egnet aktivitetstilbud i disse fengslene. Disse prosjektene vil bli prioritert igangsatt i 2024. Ombygging av Halden fengsel avdeling A forventes ferdigstilt i 2024, mens nye aktivitetsbygg ved Bergen og Ringerike tidligst vil kunne ferdigstilles i 2025.

Kriminalomsorgen bekoster i all hovedsak også pågående rehabilitering av Bjørgvin fengsel hvor rehabilitering av bygg D vil bli ferdigstilt i 2024. Rehabiliteringen av hele bygningsmassen ved Bjørgvin fengsel vil være en prosess med flere delprosjekter som vil bli i iverksatt og pågå kommende år.

Rehabilitering av forlegningsbygg E og verkstedbygget i Trondheim fengsel ble ikke igangsatt av Statsbygg i 2023 som planlagt. Ifølge Statsbygg planlegges oppstart av prosjektene i 2025, med planlagt innflytting først i slutten av 2026. Kriminalomsorgen vil som forutsatt finansiere etablering av toalett på cellene i forlegningsbygget. Også utvidelse av skoleareal og aktivitetstilbud for de innsatte i Trondheim vil bli finansiert av kriminalomsorgen.

Oslo fengsel er lite funksjonelt og svært nedslitt. Statsbygg har tidligere varslet at de ikke kan garantere for videre drift dersom det ikke igangsettes totalrehabilitering. Regjeringen vedtok i 2022 en samlet plan for erstatning av Oslo fengsel. Planen innebærer etablering av ny kapasitet ved fengslene Romerike, avdeling Ullersmo, (76 plasser) Innlandet avdeling Ilseng (96 plasser) og nytt fengsel på Grønland i Oslo (cirka 140 plasser). Byggeprosjekt for utvidelse av Ullersmo ble igangsatt i 2023, med planlagt ferdigstillelse våren 2026. En

oppstart forprosjekt (OFP)-rapport for Ilseng ble ferdigstilt i 2023, og et forprosjekt i regi av Statsbygg planlegges ferdigstilt innen november 2024. I foreliggende planer for ny avdeling med høyt sikkerhetsnivå ved Ilseng er det forutsatt at nytt fengsel også skal kunne erstatte dagens avdeling Hamar. Vedrørende nytt fengsel på Grønland, pågår prosess med ny reguleringsplan i regi av Statsbygg, og en OFP-rapport også for Grønland vil bli ferdigstilt våren 2024.

Elektroniske samhandlingsløsninger i straffesakskjeden (ESAS)

ESAS er et samarbeid mellom politiet, Domstolsadministrasjonen og KDI som bidrar til effektivisering av straffesakskjeden. Kriminalomsorgen drifter Justishub, som er samhandlingsplattformen som er utviklet og etablert av domstolene, politiet og kriminalomsorgen.

I 2023 har prosjektet etablert en pilot med å sende fengslingskjennelser digitalt.

Det er utviklet en løsning for digital bestilling av varetektsplass. Videre test og utrulling av denne avventer avklaring av nye behov og krav fra politiet i forbindelse med ny straffeprosesslov.

Det er også utviklet ny løsning for å motta og svare ut anmodninger/rekvisisjoner om personundersøkelser. Testing av løsningen er startet opp i samarbeid med politiet.

I 2023 er tjenesten for å sende elektroniske straffegjennomføringsmeldinger til NAV og Kripos videreutviklet. I juni ble det utviklet mulighet for å legge inn D-nummer i Kompis KIA som gjør at kriminalomsorgen sender elektroniske straffegjennomføringer til NAV både for norske og utenlandske statsborgere. Det sendes meldinger ved inn- og utganger som påvirker stans og start av ytelser hos NAV. Meldingene går elektronisk i stedet for å måtte sendes på papir som tidligere. Det er også gjort enkelte tekniske forbedringer på

varetektsordretjenesten og tjenesten for mottak av rettskraftige dommer.

Selvbetjeningsportalen for digitale tjenester

Selvbetjeningsportalen er en landsomfattende portal hvor kriminalomsorgen tilbyr digitale tjenester til publikum. I 2023 er det utviklet ytterligere tjenester, i tillegg til klarering for besøk for pårørende, som har vært en tjeneste fra oppstart i 2021. Domfelte gruppen har i løpet av 2023 fått mulighet til å søke om hel- og delgjennomføring med elektronisk kontroll (EK) gjennom portalen. I tillegg kan det nå søkes digitalt om ordinær permisjon og velferdspermisjon, prøveløslatelse og straffavbrudd for de som gjennomfører straff med EK. Det er også opprettet et digitalt svaralternativ for bøtelagte slik at de kan søke om å gjennomføre bøtetjeneste som et alternativ til soning av bøter. Ved alle søknader via portalen sikres søkers identifikasjon via bank-ID. Prosessene medfører tryggere kommunikasjon, samt at alle enheter i kriminalomsorgen jobber ut fra samme søknadsmal og prosess.

Digitale kontrolltiltak

Nesten halvparten av alle ubetingede fengselsdommer gjennomføres i samfunnet. Dette muliggjøres i stor grad gjennom elektronisk kontroll (EK) og bruk av digitale kontrolltiltak under slik gjennomføring. Teknologien skaper et handlingsrom for målrettet innholdsarbeid, trygg tilbakeføring og sikkerhet for samfunnet.

For domfelte som gjennomfører straff med elektronisk kontroll har kriminalomsorgen hjemmel til å beslutte bruk av digital teknologi for å kontrollere domfeltes identitet, geografiske posisjon, bevegelse og eventuelle rusbruk. Regelverket gir slik mulighet for å skreddersy kontrollregimer utfra den enkelte domfeltes behov og sikkerhetsbehovet i den konkrete saken. Kontrollregimet tilpasses hva som anses nødvendig etter en individuell vurdering.

I all hovedsak benyttes radiofrekvens-teknologi (RF), som innebærer kontroll av at den domfelte overholder vilkåret om opphold i eget hjem til avtalt tid. Hvis RF-teknologi ikke anses tilstrekkelig, kan kriminalomsorgen beslutte at det skal benyttes sporing, hvor sporingen aktiveres dersom domfelte bryter vilkår om oppholdssted (situasjonsbestemt sporing). I løpet av 2023 gjennomførte 22 domfelte EK med sporingsteknologi (GPS-lenke). 13 av 22 domfelte fikk automatisk utløst alarm på grunn av ga brudd på vilkår, og den situasjonsbestemte sporingen varte i gjennomsnitt i 15 minutter. Bruddene besto i hovedsak av at de ikke kom hjem til rett tid. 3 av 22 ble overført fengsel på grunn av brudd på vilkår.

Videosamtale (VIS) gir kriminalomsorgen mulighet til å kommunisere med domfelte ved hjelp av lyd og bilde, for eksempel via smarttelefon, nettbrett eller datamaskin. VIS-løsningen benyttes både til kontroll, fjernalkoholtesting og for samtaler med domfelte. Denne teknologien bidrar til tettere oppfølging og kontroll av domfelte, samtidig som det sparer kriminalomsorgen og den domfelte for betydelig reisetid. Ordningen har redusert behovet for å leie inn eksterne oppdragstakere for å ivareta kontrolloppgaver i distriktene hvor det er lang avstand til nærmeste friomsorgskontor. Det ble gjennomført 7200 videosamtaler i 2023, en økning på elleve prosent fra 2022.

Kontaktforbud med elektronisk kontroll - omvendt voldsalarm

Ved årsslutt i 2023 var det 41 aktive OVA-saker, altså rettskraftige dommer med gjeldende kontaktforbud med elektronisk kontroll. 21 av disse var under straffegjennomføring på ulike sikkerhetsnivåer og med ulike straffegjennomføringsformer. I 2023 var det i snitt 22 samtidig pålenkede, og antall aktive saker økte gjennom året fra 34 til 42 aktive saker, med et snitt på 39,6. I løpet av 2023 ble det utført omlag 155 på- og avlenkinger og lenkebytter. 16 prosent av disse ble utført av politiet selv.

På slutten av 2023 vedtok Stortinget en lovendring som gir påtalemyndigheten adgang til å ilegge elektronisk kontroll av besøksforbud. Ordningen har ikke trådt i kraft, men dette forventes å skje i løpet av første halvår 2024. Når endringen iverksettes, må kriminalomsorgen forvente en betydelig økning i antallet saker.

Kontaktforbud med elektronisk kontroll i medhold av straffeloven § 57, også kalt omvendt voldsalarm (OVA), ble etablert i 2013 for å styrke bekjempingen av vold i nære relasjoner. Politiet er ansvarlig for ordningen, men da loven trådte i kraft inngikk KDI og POD en samarbeidsavtale der kriminalomsorgen skulle bistå med enkelte praktiske oppgaver, som på- og avlenking og håndtering av tekniske hendelser.

En aktiv OVA-sak innebærer ikke alltid at den OVA-dømte går med fotlenke til enhver tid. Dette avhenger hovedsakelig av sikkerhetsnivået ved opphold i fengsel. Fengselsleder kan beslutte at lenken tas av under straffegjennomføring på høyt sikkerhetsnivå, men da må lenken monteres og aktiveres før alle utganger. På lavere sikkerhetsnivå eller gjennomføring av straff i samfunn må OVA-lenken som hovedregel være på under straffegjennomføringen.

Nytt fagsystem i kriminalomsorgen - KODA

KDI inngikk i 2019 en kontrakt med leverandør (Unilink) om å utvikle et nytt, fagsystem for kriminalomsorgen. KODA blir et system som støtter all straffegjennomføring, i samfunnet og i fengsel, hvor informasjon kan deles på tvers etter hjemmel og behov. Systemet vil føre til en bedre og sikrere straffegjennomføring og forenkle hverdagen for ansatte.

Leverandør meldte etter sommeren 2022 om forsinkelser i prosjektet. KDI gikk etter dette i forhandlinger med leverandør om ny tidslinje for

prosjektet, og om kompensasjon for forsinkelsen. Opprinnelig var første leveranse planlagt levert første tertial 2023. Prosjektet jobbet imidlertid i 2023 tett sammen med leverandør for å utrede og forbedre innholdet i leveransene, noe som resulterte i at tidspunkt for første delleveranse ble endret til høsten samme år. Første leveranse ble levert til kriminalomsorgen 16. oktober 2023 og kriminalomsorgen har gjennomført en akseptansetest som resulterte i at KDI aksepterte første leveranse.

Pilotering av enkelte deler av KODA planlegges iverksatt høsten 2024. Samtidig med dette jobber prosjektet med å avklare innholdet i resterende leveranser.

Samlet vurdering av måloppnåelsen

KDI er samlet sett tilfreds med kapasitetsutnyttelsen i kriminalomsorgen. Soningskøen er på et meget lavt nivå, og det har ikke vært brudd på fristen for overføring av varetektsinnsatte fra politiarrest. Dette har krevd god styring av kapasitetsutnyttelsen. Ledig straffegjennomføringskapasitet er holdt midlertidig stengt slik at bemanningsressurser har blitt effektivt utnyttet ved andre

enheter/avdelinger, noe som har bidratt til at kriminalomsorgen har oppnådd budsjettbalanse. Det har blitt gjennomført en rekke digitaliseringstiltak, som legger et grunnlag for en mer effektiv drift i årene framover. Videre har det blitt prosjektert og gjennomført bygnings- og vedlikeholdsarbeid ved en rekke fengsler, som har vært nødvendig både for å gi de innsatte tilfredsstillende forhold, og for å sikre opprettholdelse av driften. Det gjenstår imidlertid behov for vesentlige bygningsmessige utbedringer ved flere fengsler, der det er konstatert en risiko for stengning etter eksterne tilsyn.



Mål 4: Sikkerheten ivaretas i kriminalomsorgen

Det overordnede målet for sikkerhetsarbeidet i kriminalomsorgen er trygghet for samfunnet, ansatte og domfelte.

Det skal være trygt under straffegjennomføringen, men det skal også legges til rette for trygghet for samfunnet etter endt gjennomføring. Kriminalomsorgen spiller en avgjørende rolle i å opprettholde samfunnssikkerheten ved å rehabilitere innsatte og domfelte, og forebygge risiko for ny kriminalitet.

Sikkerhet og kriminalomsorgens virkemidler

Sikkerheten i kriminalomsorgen er summen av de virkemidlene som tar sikte på å forebygge og håndtere situasjoner der samfunnets, ansattes, innsattes og domfeltes trygghet trues. Virkemidlene som benyttes for å oppnå sikkerhet i kriminalomsorgen kan kategoriseres i tre; dynamiske og menneskelige tiltak, statiske og teknologiske og organisatoriske tiltak.

Godt sikkerhets- og beredskapsarbeid forebygger negative hendelser og utvikling. Det er derfor vanskelig å måle godt sikkerhetsarbeid. Det betyr at kriminalomsorgen må målrette forebyggende tiltak mot et sammensatt utfordringsbilde i endring. Noen av utfordringene i kriminalomsorgen følger særskilt tett er:

- Flere innsatte med alvorlige psykiske lidelser begår selvskadende handlinger og har voldelig eller utagerende atferd under straffegjennomføringen.
- En stor andel av innsatte og domfelte har et rusproblem. Innsmugling og distribusjon skaper risikofylte situasjoner og ruspåvirkede personer kan utgjøre en fare for andre.

Med **dynamisk sikkerhet** menes mellommenneskelige relasjoner og systematiske former for samhandling mellom domfelte og ansatte. Eksempler kan være tilstedeværelse i fellesskap, oppfølgingsamtaler med saksbehandler ved friomsorgskontor, kontaktbetjentarbeid, fritidsaktiviteter, utdanning, arbeid og programvirksomhet. Sentralt er at kontakten med den domfelte benyttes som et verktøy for å øke trygghet gjennom informasjonsinnhenting, relasjonsbygging og individuell tilrettelegging.

Med **menneskelige tiltak** menes tiltak som påvirker persepsjonen, vurderingsevne, kunnskap, adferd og reell evne til å bruke eller følge andre sikringstiltak slik som teknologisk utstyr og rutiner eller instruksjoner. Eksempler på tiltak, kan være holdningsskapende arbeid, bevisstgjøring, og opplæring.

Med **statiske og teknologiske tiltak** menes fysiske, elektroniske og logiske sikringstiltak. Det kan være fysiske barrierer som hindrer eller forsinker uønsket adgang slik som dører, låser, murer og gjerder. Elektroniske sikringstiltak kan for eksempel være alarmanlegg, fotlenker eller kameraovervåkning. Logiske sikringstiltak skal sikre informasjon, for eksempel gjennom brannmurer og antivirusprogrammer.

Organisatorisk sikkerhet er organisering og styring av arbeidet, samt fordeling av ansvar og myndighet. Eksempler på dette kan være bemanningsplaner, instruksverk, avvikshåndtering og krisehåndteringsplaner.

- Radikalisering og voldelig ekstremisme er en utfordring for kriminalomsorgen på flere måter. Fengslene kan være arenaer for rekruttering. Ideologisk overbeviste kan være vanskelig å rehabilitere.

- Tilhørigheten og lojaliteten til organiserte nettverk eller gjenger gjør det vanskelig å motivere til endring. Konflikter fra utsiden tas med inn i fengslene, og deler av den kriminelle aktiviteten forsøkes opprettholdt under straffegjennomføringen.

- Kriminalomsorgen må jobbe kontinuerlig for å forebygge digitale trusler, gjennom en sikker infrastruktur, oppdatert og tilpasset programvare og rutiner for oppfølging og kontroll, samt at ansatte har sikker atferd i det digitale rommet.

Presentasjon av sikkerhetstilstanden

I det følgende gis det en presentasjon av sikkerhetstilstanden i kriminalomsorgen, basert på noen utvalgte indikatorer:

- Rømninger, unnvikelser og uteblivelser fra fengslene.
- Andel brudd ved straffegjennomføring i samfunnet.
- Vold og trusler mellom innsatte i fengsel.
- Vold og trusler mot ansatte.
- Antall tilfeller av selvskading, selvmordsforsøk og selvmord.
- Funn av ulovlige gjenstander, herunder narkotika, i fengsel.
- Statistikk over antall gjennomførte rusprøver.
- Kartlegging av sikkerhetstilstanden.

Disse indikatorene belyser tilstanden når det gjelder samfunnssikkerheten, og sikkerhetssituasjonen for innsatte og domfelte, samt ansatte både hos kriminalomsorgen og i samarbeidende etater. Det gis en vurdering av utvikling og årsaksforhold knyttet spesifikt

til hver enkelt indikator. Videre gjøres det en oppsummering av KDIs vurdering, og avslutningsvis gis en oversikt over hvilke tiltak som prioriteres i det videre arbeidet.

Rømninger, unnvikelser og uteblivelser

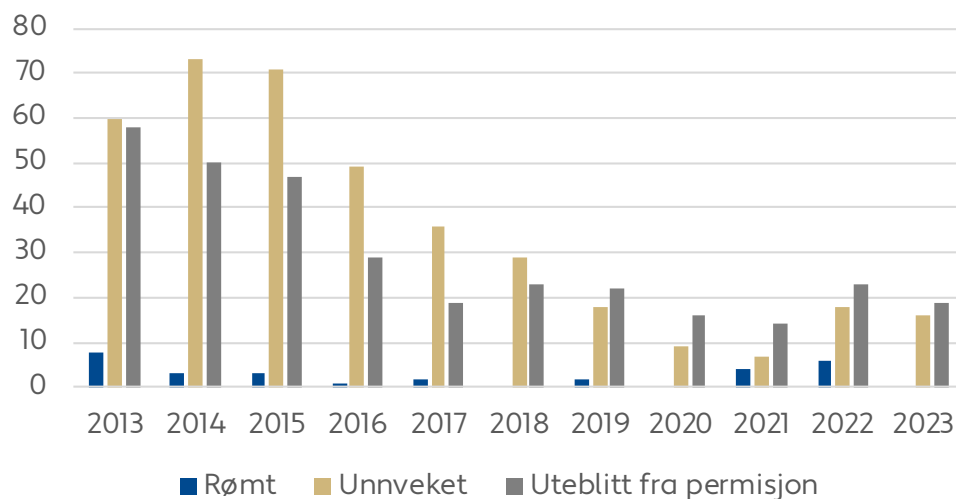
Figur 37 på neste side viser utviklingen når det gjelder rømninger, unnvikelser og uteblivelser fra fengsel. I 2023 var det én rømning fra fremstilling fra fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Antall unnvikelser fra fengsler med lavere sikkerhetsnivå, og antall uteblivelser fra permisjon, har gått ned siden 2022. Et lavt antall rømninger og unnvikelser er vesentlig for å ivareta samfunnssikkerheten, og for å opprettholde samfunnets tillit til strafferettskjeden. KDI er derfor tilfreds med at antallet slike hendelser fortsatt ligger på et lavt nivå. Dette viser at det gjøres gode vurderinger ved plasseringer av innsatte, og ved vedtak om utgang fra fengsel.

Brudd på vilkår for straffegjennomføring i samfunnet

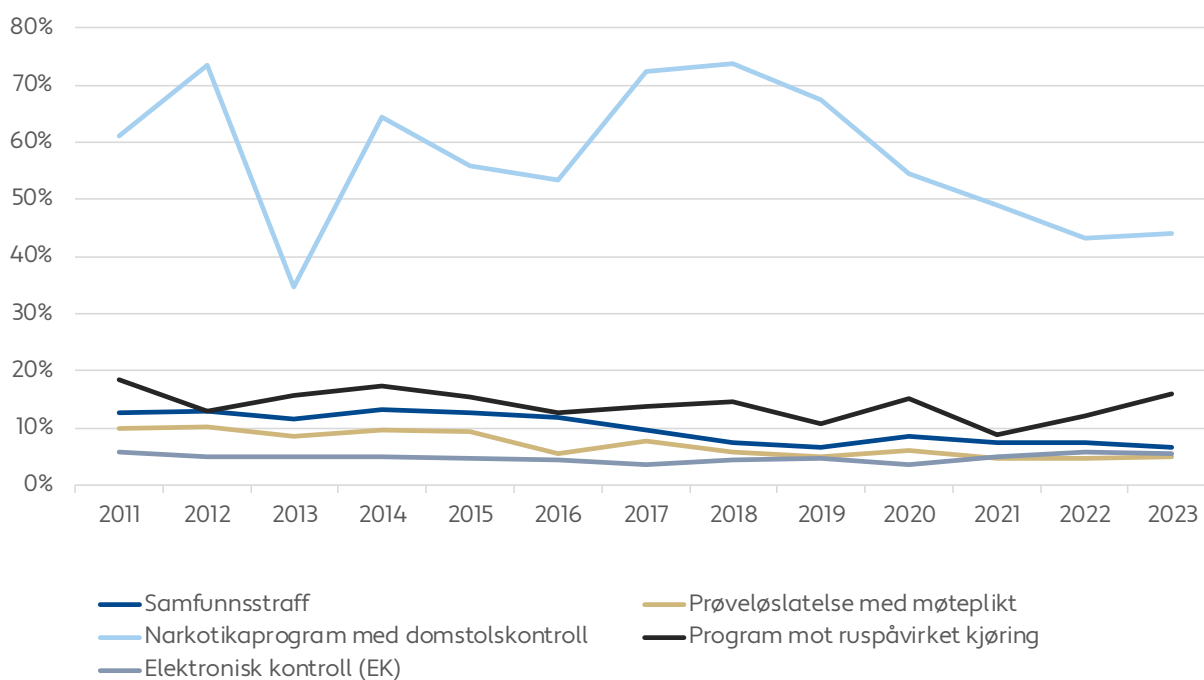
Figur 38 på neste side viser utviklingen når det gjelder brudd på vilkårene for gjennomføring av straff i samfunnet. Statistikken viser andel dommer som er avbrutt grunnet brudd på vilkårene, herunder nye straffbare forhold. Generelt ligger antall brudd på et lavt nivå. Narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) skiller seg ut med en relativ høy andel brudd. Dette har sammenheng med at domfelte som gjennomfører denne reaksjonen har en særlig høy risiko for inntak av narkotika, noe som er påregnelig sett hen til nettopp målgruppen for ordningen.

Denne statistikken indikerer at det gjøres nødvendige sikkerhetsmessige vurderinger, blant annet i forbindelse med innvilgelse av prøveløslatelse med møteplikt og straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

Figur 37.
Antall rømminger, unnveket og uteblivelser. 2013-2023.



Figur 38.
Brudd på gjennomføring. 2011-2023.



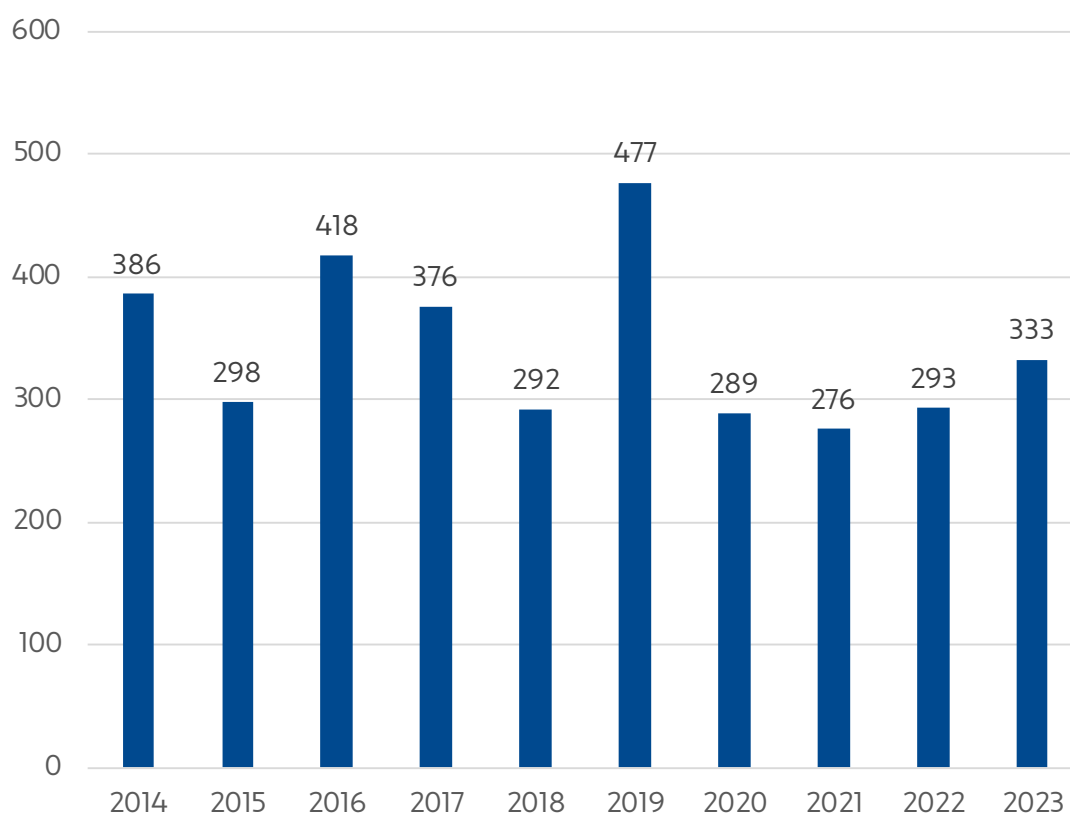
Vold og trusler mellom innsatte

I 2023 har det vært en økning av antall hendelser med vold og trusler mellom innsatte, sett opp mot antall hendelser de siste årene. KDI er bekymret over denne utviklingen, som

må ses i lys av flere sammensatte årsaker. Regionene rapporterer at det er flere innsatte med psykiske og sammensatte lidelser, og at noen få enkeltinnsatte står for flere hendelser. Det oppleves at enkelte personer har høyere

voldskapital enn tidligere. Videre observeres det en endring i kriminalitetsbildet, med en økning av antall innsatte med tilhørighet til organiserte kriminelle miljøer, og at konflikter i samfunnet tas med inn i kriminalomsorgen enheter. Det er utfordrende å følge konfliktlinjene, og det må kontinuerlig samarbeides om informasjonsutveksling med politiet for å sikre sammensetning av innsatte i de enkelte enhetene som ikke øker risikoen for uønskede hendelser.

Figur 39.
Fysisk vold og trusler mellom innsatte. 2018 - 2023.

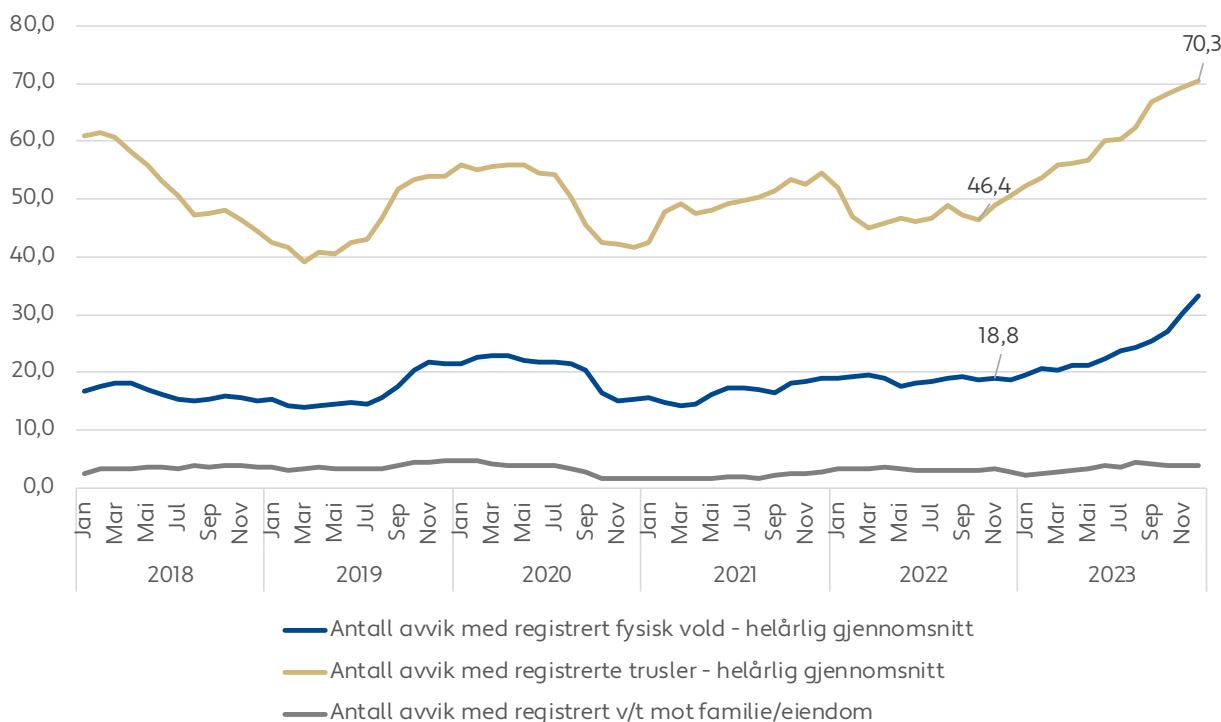


Vold og trusler mot ansatte

Utviklingen i omfang av vold og trusler mot ansatte i kriminalomsorgen har hatt en negativ utvikling i 2023. Registrerte voldshendelser har økt fra 225 i 2022 til 406 hendelser i 2023, og registrerte trusselhendelser har økt fra 620 til 873. Det er også registrert økning av trusler mot familie og eiendom fra 34 i 2022 til 53 i 2023. Det er registrert 19 avvik mot forvaltningssamarbeidspartnere i 2023, mot henholdsvis 4 i 2022 og 15 i 2021. Figur 40 viser antall avvik med helårlig gjennomsnitt.

KDI ser svært alvorlig på utviklingen. Det er rimelig å anta at denne har sammenheng med noen av de forholdene som ligger til grunn for økningen av antall volds- og trusselhendelser mellom innsatte. Det vises for øvrig til omtalen av kartleggingen av forekomsten av psykiske belastningsreaksjoner etter belastende hendelser på side 104, som gir et godt kunnskapsgrunnlag både om omfanget av slike hendelser, og om konsekvensene som de har for ansattes helsetilstand.

Figur 40.
Fysisk vold og trusler. 2018 - 2023.



Selvskading , selvmordsforsøk og selvmord

Det vises til omtalen av antall tilfeller av selvskading, selvmordsforsøk og selvmord, side 47. Det er der beskrevet at antall slike hendelser fortsatt ligger på et høyt nivå, etter en markant økning i 2022. KDI er bekymret over denne situasjonen, og arbeidet med å forebygge selvmord er en prioritert oppgave i 2024.

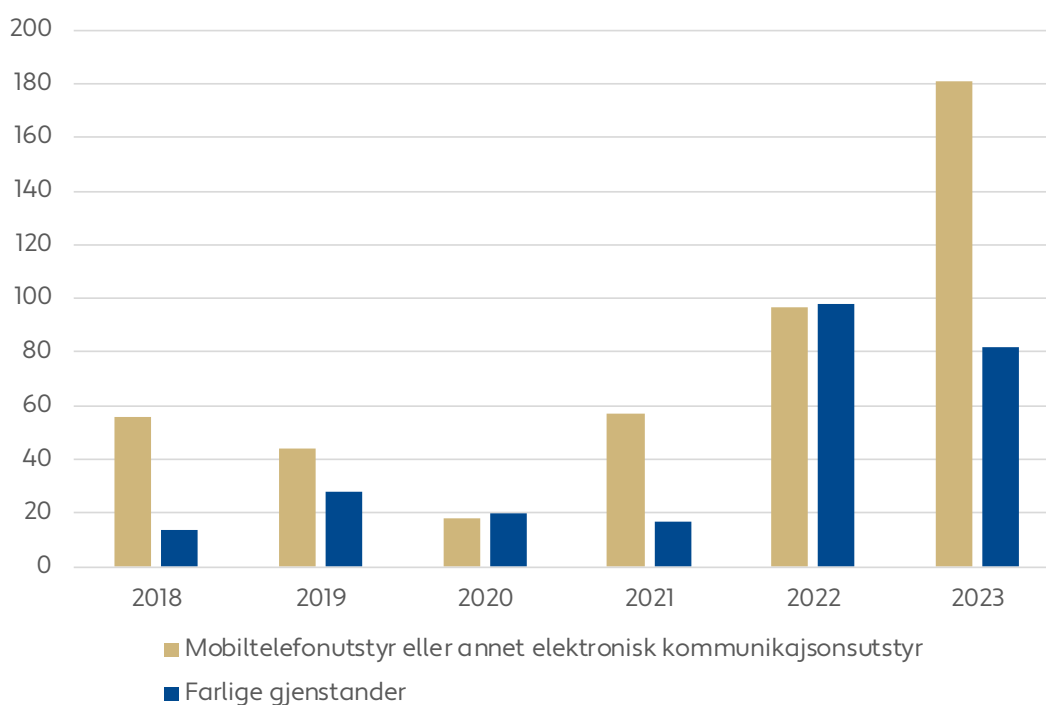
Kommunikasjonsutstyr og ulovlige gjenstander i fengsel

For å ivareta sikkerheten i fengslene er det nødvendig å avdekke farlige gjenstander som kan bli brukt som våpen. Videre er det viktig å avdekke kommunikasjonsutstyr, som kan benyttes til ukontrollert kommunikasjon.

Figur 41 viser at det har vært en markant økning i funn av elektronisk kommunikasjonsutstyr i fengslene i 2023. Antall funn av farlige/våpenlignende gjenstander er på omlag samme nivå som i 2022, og vesentlig høyere enn foregående år.

Figur 41.

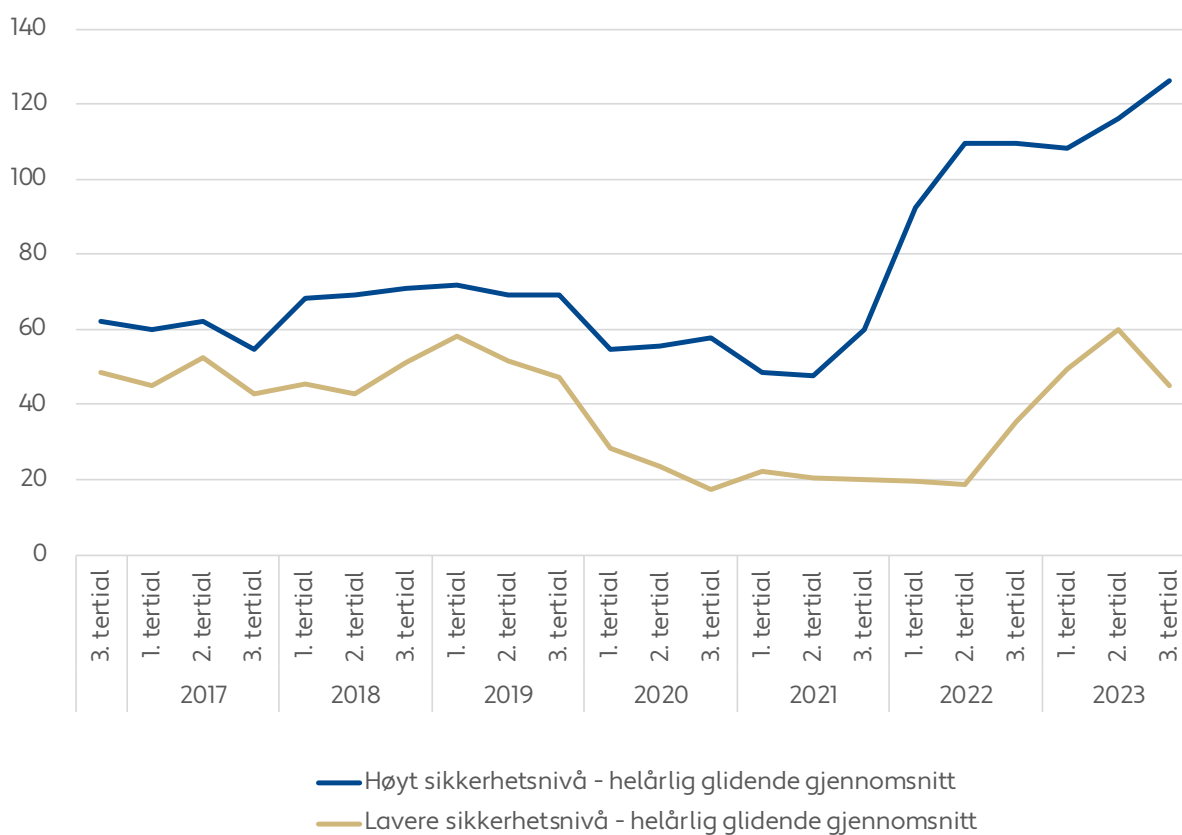
Funn av mobiltelefoner og farlige gjenstander i fengslene. Antall. 2018 - 2023.



En stor andel av innsatte i fengsel har rusproblemer, og det er derfor en viktig oppgave å forhindre innsmugling av rusmidler i fengslene. I all hovedsak avdekkes innsmuglingsforsøk i forbindelse med innkast over gjerde/mur og inn i luftgården ved fengsel med høyt sikkerhetsnivå, eller i uteområde ved lavere sikkerhetsnivå. Rusmidler smugles også med inn i fengsel etter utgang på permisjon og ved besøk, herunder ved bruk av kroppens hulrom.

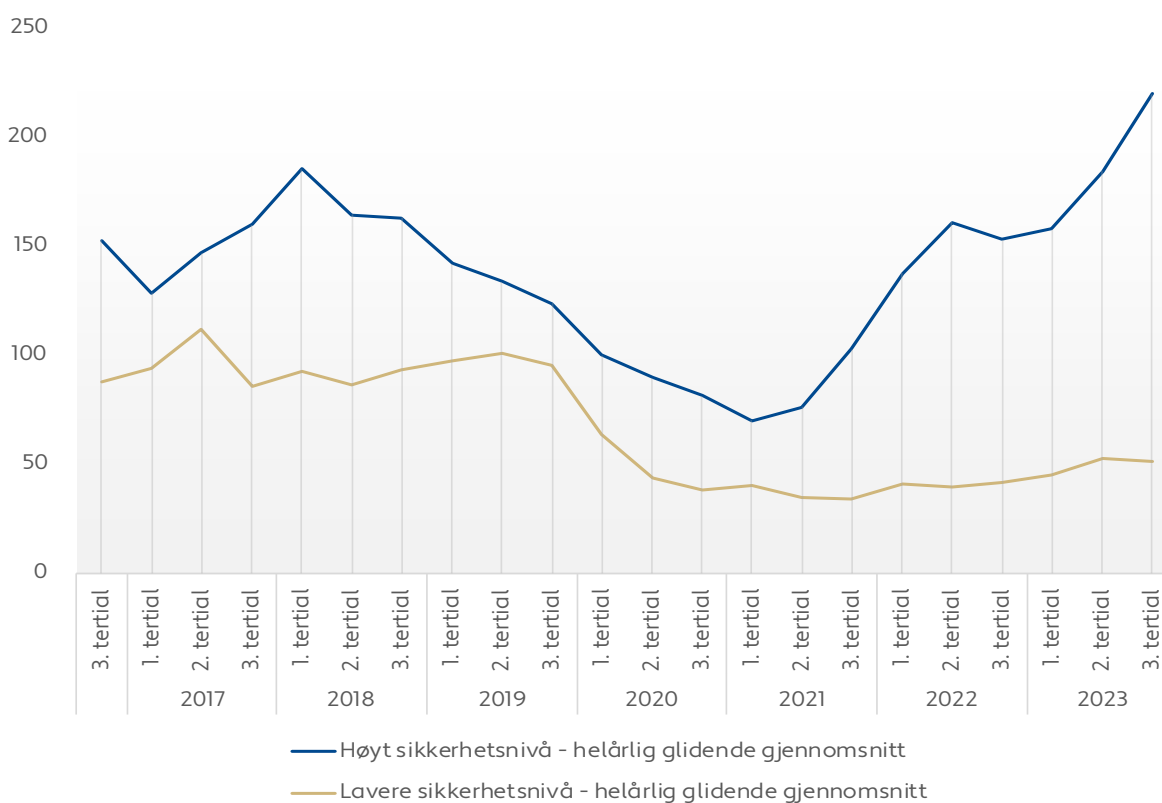
Figur 42 viser utviklingen i antall funn av narkotiske stoffer som er gjort av kriminalomsorgens hundetjeneste. Det har vært en markant økning i antall funn, særlig i fengsler med høyt sikkerhetsnivå.

Figur 42.
Funn av narkotiske stoffer. Antall. 2017 - 2023



Økningen i antall funn av narkotiske stoffer faller sammen med en økning i antall funn av utstyr til inntak av narkotika, som omfatter sprøyter, piper mv. - ("brukerutstyr"). Dette illustreres av figur 43.

Figur 43.
Funn av brukerutstyr. Antall. 2017 - 2023



Tabell 2.
Antall rusprøver. 2017 - 2023

År	Antall rusprøver	Positive prøver	Andel positive prøver
2017	18 619	2 104	11,30 %
2018	15 366	1 524	9,90 %
2019	13 804	1 613	11,70 %
2020	9 071	894	9,90 %
2021	13 504	1 859	13,80 %
2022	17 333	2 188	12,60 %
2023	15 289	2 397	15,70 %

KDI finner at utviklingen i antall funn av narkotika og ulovlige gjenstander i fengslene gir grunn til bekymring. Rusmiddelbruk under straffegjennomføring påvirker muligheten for en god tilbakeføring, og det gir ofte sikkerhetsutfordringer både for innsatte og domfelte selv og for de ansatte. Mobiltelefoner og annet elektronisk kommunikasjonsutstyr kan bli brukt i forbindelse med nye straffbare handlinger, og en økning i funn av farlige/våpenlignende gjenstander innebærer en forhøyet risiko i en situasjon der antall volds- og trusselhendelser øker.

Statistikk vedrørende funn av narkotika og brukerutstyr er basert på tall fra kriminalomsorgens hundetjeneste, og må ses i lys av at hundetjenesten har gjennomført færre kontroller i 2023 som følge av redusert kapasitet.

Ruskontroll

Tabellen over viser antall rusprøver som er tatt i fengsler og under straffegjennomføring i samfunnet i 2023. Det har i 2023 vært en nedgang i antall rusprøver, men en økning i andelen av prøvene som har vist positivt resultat. Dette indikerer en økt bruk av rusmidler blant innsatte og domfelte, og samsvarer med økningen i funn av narkotika og brukerutstyr i fengslene som er vist foran.

Kartlegging av sikkerhetstilstanden

Årlig gjennomføres en omfattende egenvurdering blant alle enheter i kriminalomsorgen om forebyggende sikkerhetsarbeid og sikkerhetstiltak.

Undersøkelsen inneholder et betydelig antall indikatorer om både statiske, dynamiske og organisatoriske sikkerhetsfaktorer. Et hovedfunn i kartleggingen som ble foretatt i 2023 er at det er relativt store utbedringsbehov knyttet til den statiske sikkerheten. Det er en svak positiv endring på enkelte områder, men det er fortsatt behov for forbedringer både når det gjelder bygningsmessige forhold og teknisk sikkerhetsutstyr.

Undersøkelsen viser også at det er forbedringsbehov knyttet til organisatoriske faktorer, som gjennomføring av risikovurderinger. Et stort flertall av enhetene rapporterer at de har tilfredsstillende beredskapsplanverk.

Vurdering

Gjennomgangen av resultatene på valgte indikatorer viser at det er en negativ utvikling på flere sentrale områder. Antall tilfeller av selvsikading, selvmordsforsøk og selvmord gir grunn til bekymring. Det vises til de vurderinger rundt denne situasjonen som er gitt foran. Videre

er det en økning i hendelser med vold og trusler, det er en økning i funn av narkotika og ulovlige gjenstander i fengslene, og en økt andel positive rusprøver under straffegjennomføring.

KDI er av den vurdering at noe av bakgrunnen for en økning av ulovlige gjenstander og narkotika i fengslene har bakgrunn i at det fremdeles er usikkerhet knyttet til praktiseringen av de midlertidige føringerne for kroppsvisitasjon.

Utviklingen går i retning av at det blir større krav til å foreta individuelle vurderinger og fatte beslutninger om kontrolltiltak i vedtaks form. Endringer i regelverket for kontrolltiltak i fengsler startet i 2020 med midlertidige føringer knyttet til kroppsvisitasjon av innsatte, og ble etterfulgt av Justis- og beredskapsdepartementets midlertidige føringer for telefonkontroll og innsattes ringekostnader i februar 2023. Det krever tid å legge om praksis fra generelle kontroll- og sikkerhetsmekanismer til individuelle vurderinger. Dette bekreftes i kartleggingen av sikkerhetstilstanden som ble gjennomført i 2023. Tilbakemeldingene fra enheter og regioner her viser at det er behov for økt kompetanse på å foreta individuelle vurderinger og fatte beslutninger i vedtaks form.

I utfordringsbildet inngår også manglende bemanning, og problemene med å rekruttere faglærte. Manglende oppdekning av vakter innebærer mindre ressurser både til å foreta kontroller og til å styrke den dynamiske sikkerheten, og disse oppgavene krever den kompetansen som utdanningen som fengselsbetjent gir.

Tiltak

KDI har i løpet av 2023 arbeidet med forslag til revisjon av regelverket knyttet til samtlige kontrolltiltak, og dette arbeidet vil bli prioritert videre i 2024. Som et ledd i dette arbeidet har KDI gjennomført en omfattende kartleggingsprosess i 2023, med regionale workshops og analyser av lokale rutinebeskrivelser knyttet til bruken av kontrolltiltak.

Sentralt for det videre arbeidet vil være utfallet av verserende rettssaker som er til avgjørelse i

Høyesterett. Sakene er knyttet til vurdering av tidligere regelverk og praksis opp mot EMK art. 3 og art. 8 hva gjelder kroppsvisitering og EMK art. 8 for telefonkontroll. Det vil i 2024 arbeides videre med å vurdere på hvordan kriminalomsorgen kan møte de økende kravene til individuelle vurderinger av risiko og behovet for kontroll, samt å fatte beslutninger i form av vedtak. I den forbindelse vil kompetanseheving og erfaringsutveksling være viktige tiltak.

Sikkerhetsskannerne er et verktøy for å redusere bruk av kroppsvisitasjoner. I 2023 har kriminalomsorgen installert sikkerhetsskannere ved flere nye enheter, og programvaren er tilpasset kriminalomsorgens behov. Kontinuerlig forbedring av metode og verktøy må opprettholdes i årene framover. Kriminalomsorgen mottok i nysalderingen en tilleggsbevilgning på 10 mill. kr. i 2023 til sikkerhetsutstyr. Bevilgningen ble øremerket anskaffelse av sikkerhetsskannere, metallportaler og gjennomlysningsutstyr.

KDI har i 2023 vurdert ulike mobildeteksjonssystemer, som kan bidra til å detektere ulovlige mobiltelefoner i fengsel, og kriminalomsorgen vil i 2024 gå til anskaffelse av utstyr som kan dekke dette behovet.

Friomsorgskontorene står overfor mange av de samme sikkerhetsmessige utfordringene som fengslene, men virkemidlene for å møte risikoen er forskjellige. Det vises blant annet ved at det er færre statiske kontrolltiltak ved straffegjennomføring i samfunn. Denne situasjonen må imidlertid vurderes i lys av et utfordringsbilde i utvikling, og kriminalomsorgens ambisjon om økt bruk av straff i samfunnet. KDI vil i 2024 prioritere videreutvikling av digitale kontrolltiltak, som vil bedre og effektivisere kontrollen av vilkårene for straffegjennomføringen.

KDI mener at det er nødvendig med økt differensiering av sikkerhetsnivået for de ulike formene for straffegjennomføring i samfunnet - fra henholdsvis bruk av ingen digitale kontrolltiltak til intensiv bruk av eksempelvis posisjons- og sporingsteknolog, fjernalkoholtesting og forsterket kontroll.

På denne måten kan kontrollmekanismene understøtte behovet for individuelle sikkerhetsvurderinger. Ved å tilpasse sikkerhetsnivået rundt den domfelte til behovet i den enkelte sak, vil det være forsvarlig med økt progresjon og at flere kan gjennomføre deler av straffen i samfunnet. Dette vil bidra til å oppnå målsettingen om at færrest mulig skal løslates direkte fra fengsel, og at ingen skal løslates direkte fra fengsel med høyt sikkerhetsnivå.

Videre vil KDI vurdere behovet for statiske og organisatoriske sikkerhetstiltak ved friomsorgskontorene, og har i 2023 nedsatt en arbeidsgruppe som skal se på behov for alarmer, økt bruk av kameraovervåkning og utforming av kontorlokaler. Videre skal gruppen vurdere kompetansebehov blant ansatte ved friomsorgskontorene. Arbeidsgruppen vil ferdigstille sitt arbeid i 2024.

For å møte utviklingen med en økning i antall volds- og trusselhendelser, vil KDI i 2024 revidere gjeldende handlingsplaner. Elementer i planverket vil være tett samarbeid og kommunikasjon

med politiet, og kompetanseheving blant kriminalomsorgens ansatte innen konfliktdependende kommunikasjon og godt miljøarbeid.

Kriminalomsorgen jobber for å ha et godt system for oppfølging av ansatte etter belastende hendelser, herunder vold og trusler. Det er blant annet utarbeidet en felles strukturert mal for hvordan kriminalomsorgen skal følge opp ansatte som er utsatt for hendelser, Strukturert etterarbeid etter belastende hendelser (SEB). I løpet av 2024 skal alle ledere med personalansvar på lokalt nivå, operative fengselsførstebetjenter samt enhetsledere på lokalt nivå gis opplæring i SEB.

Beredskapsplanverk

Kriminalomsorgen har i 2023 startet en revisjon av etatens beredskapsplanverk. Samfunnet og kriminalomsorgens utfordringsbilde endrer seg kontinuerlig. Det er nødvendig med et dynamisk beredskapsplanverk som møter utfordringene, samtidig som planverket må være framtidsrettet.



Oppfølgingen av handlingsplanen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme

Figur 44 viser antall innsatte og domfelte som er i målgruppen for handlingsplanen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, målt ved utgangen av hvert år siden 2020. Antallet personer i målgruppen har gått ned i løpet av disse årene; både som følge av at det er færre fremmedkrigere som returneres fra utlandet, og fordi domfelte har gjennomført straffen. Per 31. desember 2023 var det totalt 13 personer under kriminalomsorgens ansvar som var registrert i målgruppen for arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, hvorav en var definert som fremmedkriger.

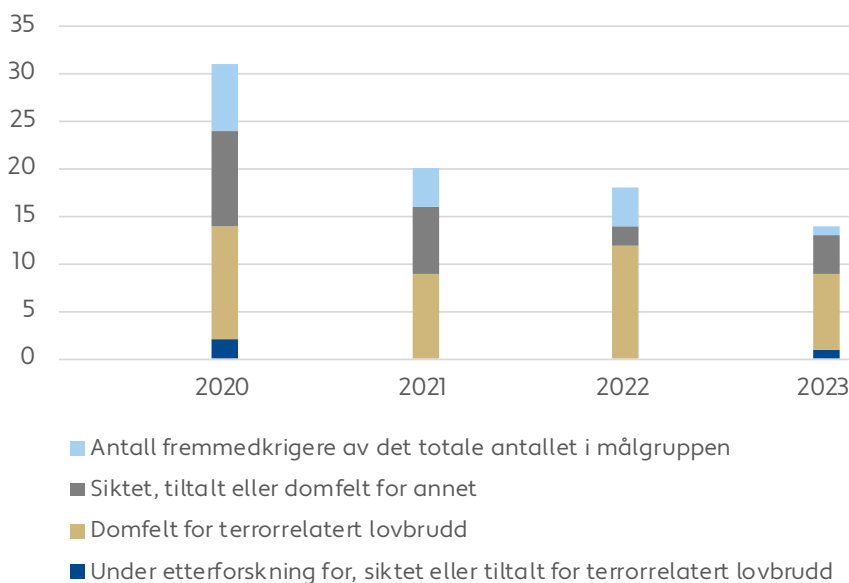
Ved utgangen av 2023 var det fire aktive mentorløp i kriminalomsorgen. Det er en økning i antall innsatte til vurdering av tiltaket, noe som kan tilskrives en økt innsats rettet mot sårbare innsatte.

Ekstremismekommisjonen ble oppnevnt av regjeringen i 2002 og har som formål å forebygge radikaliserings og framvekst av ekstremisme. Kriminalomsorgen har vært i dialog med kommisjonens i deres utredningsarbeid. Kommisjonens arbeid og anbefalinger vil danne grunnlag for videre nasjonal oppfølging på feltet.

Sikkerheten ivaretas i kriminalomsorgen – samlet vurdering av måloppnåelsen

Samlet sett anses sikkerheten i kriminalomsorgen å bli ivaretatt innenfor kriminalomsorgens budsjettmessige rammer. Det fokuseres i hele organisasjonen på virkemidlene i en helhet for å møte dagens utfordringsbilde. Det er utviklingstrekk som krever særskilt oppmerksomhet og tiltak i tiden som kommer. Det gjelder spesielt økningen i vold og trusler mot ansatte og mellom innsatte, økningen av funn av narkotika og kommunikasjonsutstyr, samt omfanget selvskading og selvmordsforsøk blant særlig kvinnelige innsatte.

Figur 44.
Radikaliserings og voldelig ekstremisme. Antall innsatte. 2020 - 2023



Øvrig rapportering

Internasjonalt arbeid

Det internasjonale arbeidet har vært intensivt i 2023. KDI har per i dag et programforpliktende samarbeid med åtte land, sju EØS-land og USA. De største følgene av covid 19-pandemien og krigen i Ukraina har for KDIs internasjonale arbeid vært forsinkelser, inflasjon og prisstigning som gjorde at de fleste prosjekter måtte endres. Dette har ført til et høyt aktivitetsnivå i 2023.

I 2023 har KDI hatt fem stillinger tilknyttet internasjonalt samarbeid. Av disse stillingene er tre på EØS og en på USA. I tillegg kommer leder. Stillingene til EØS og USA er eksternt finansiert gjennom EØS-midler og den amerikanske prosjektorganisasjonen Amend tilknyttet «the Criminal Justice and Health Program» ved Universitetet i California, San Francisco. I tillegg har andre eksterne ressurser blitt tilknyttet ved behov og med ekstern finansiering. Til sammen 21 norske partnere (fengsler, overgangsboliger og friomsorgskontor) fra alle fem regioner har vært involvert i internasjonalt prosjektsamarbeid. Alle utgifter forbundet med deltakelse i internasjonalt arbeid er eksternt finansiert, herunder kompensasjon for administrasjon og oppdekking av vakter i de tilfeller det er turnuspersonell som deltar i det internasjonale samarbeidet. KDI har i 2023 revitalisert det nordiske samarbeidet for å sikre bedre erfaringsdeling med virksomheter som ligner den norske kriminalomsorgen i oppgaveløsning og utfordringsbilde. KDI har blant annet i samarbeid med de nordiske landene etablert fire nettverksgrupper med temaene HR, bygg/design, sikkerhet og beredskap, samt innhold i straffegjennomføringen og tjenester (frivillige organisasjoner mv.).

EØS-samarbeidet

Den overordnede målsettingen med EØS-midlene er å bidra til å redusere økonomiske og sosiale forskjeller i Europa, samt å styrke det bilaterale forholdet mellom Norge og mottakerlandene. Målet med kriminalomsorgssamarbeidet er å bidra til at kriminalomsorgen i mottakerlandene utvikles og praktiseres i tråd med internasjonale menneskerettighetsstandarder.

KDI er i nåværende programperiode 2014-2021 programpartner (DPP) i Latvia, Litauen, Romania, Polen, Bulgaria og Tsjekkia og samarbeidspartner med Kroatia. Programperioden ble forlenget ved programoppstart fram til april 2024. For hvert av landene er det utviklet prosjektkonsept som definerer mottakerlandenes prioriteringer for midlene, og disse omfatter både bygging av pilotfengsler i tråd med internasjonale standarder og utdanningscentre for fengselspersonell, samt ulike opplæringstiltak. Videre skal rehabiliteringstilbudet til innsatte styrkes og det er et mål at straffegjennomføring i samfunnet skal økes. Norske partnere har i alle land gjort en god jobb med å formidle norsk kriminalomsorg og praksis.

I 2023 har samtlige mottakerland som hadde planlagt byggeprosjekter igangsatt byggingen, og enkelte land vil klare å ferdigstille sine bygg innen utløpet av programperioden 30. april 2024. Alle prosjekter må avsluttes innen denne dato. Prosjekter som ikke ferdigstilles innen frist må finansieres av mottakerlandets eget statsbudsjett. Når det gjelder KDI og norske partneres involvering i prosjektene, dreier dette seg hovedsakelig om utdannings- og opplæringsaktiviteter. Hoveddelen av alle prosjektaktivitetene som i utgangspunktet skulle fordeles over flere år har blitt implementert i 2023, til tross for forsinkelser.

KDI har i 2023 fortsatt implementeringen av to store multilaterale prosjekter. I samarbeid med Cambridge University ble avslutningssymposium med samarbeidende EØS-land, KRUS og Europarådet arrangert på universitetet i Cambridge i november 2023.

KDI og KRUS startet under pandemien et digitalt opplæringsprosjekt med Latvia, Litauen og Bulgaria. Prosjektet omhandler dynamisk sikkerhet, kontaktbetjentrollen og ledelse og det er brukt opplæringsfilmer produsert i regi av KDI i arbeidet. Landene har i 2023 bedt KDI og KRUS om å fortsette implementeringen, da konseptet har vist seg å være vellykket.

USA

2023 har vært et svært aktivt år for KDIs samarbeid med USA gjennom prosjektorganisasjonen Amend. Som tidligere år har hovedtyngden av arbeidet fortsatt vært i Oregon, Washington og California. Per i dag er ansatte fra alle fem regioner i Norge representert i samarbeidet. I 2023 har KDI tatt initiativ til å inkludere andre nordiske land i samarbeidet med Amend. På denne måten vil det nordiske samarbeidet styrkes, samtidig som det skapes synergier mellom de nordiske land, og man kan ha en bredere og mer internasjonal tilnærming til oppgaven overfor USA. Fra 2024 vil alle de nordiske land i ulik grad delta i samarbeidet med Amend.

Internasjonale henvendelser

KDI har i 2023 mottatt 41 henvendelser om besøk til norske fengsler fra webportalen på kriminalomsorgens nettside. I tillegg har det kommet i underkant av 30 forespørsler om besøk, forskning, hospitering, med mer. KDI prioriterer henvendelser fra land som Norge har en programforpliktelse med. I 2023 organiserte KDI 13 besøk for utenlandske delegasjoner.

Soningsoverføring

Justis- og beredskapsdepartementet delegerte myndigheten til å avgjøre klager over vedtak om soningsoverføring til KDI med virkning fra 1. januar 2022. KDI besluttet å delegere førsteinstansbehandlingen til kriminalomsorgen region sørvest, med virkning fra samme dato. Våren 2023 ble avklart at KDI fortsatt skal behandle saker etter gyldighetskonvensjonen i førsteinstans. Kriminalomsorgen region sørvest behandler saker etter overføringskonvensjonen og etter bilaterale avtaler.

I 2023 ble det utført 15 soningsoverføringer fra Norge til utlandet. Effekten av overføringene tilsvarer 10,5 fengselsplasser med 100 prosent belegg (helårsplasser). Antallet overføringer er det samme som i 2022, men antallet innsparte fengselsdøgn var vesentlig lavere sammenlignet med 2022. Antallet utførte overføringer er fortsatt lavt, sammenlignet med årene før pandemien. Årsaken til nedgangen er sammensatt, men nedgang i antall saker totalt synes å være en av hovedforklaringene sammen med en generell nedgang i utenlandske statsborgere. Ved utgangen av 2019 var det registrert 240 saker totalt for året (dvs. pågående og avsluttende saker), mens det ved utgangen av 2023 var registrert 169 saker. Videre avventes det avklaring på klagesaker for overføringer til Litauen. Det nevnes i den forbindelse at det ved utgangen av 2023 var registrert 46 saker der man fremdeles ikke hadde sendt anmodning om soningsoverføring til mottakerlandet, hvorav 31 av sakene gjaldt overføringer til Litauen.

KDI erfarer at region sørvest sin håndtering av soningsoverføringssakene er god. KDI har i 2023 behandlet åtte klager over vedtak fattet av regionen. I to av sakene ble klagen tatt til følge.

KDI har videre utført en overføring til utlandet etter gyldighetskonvensjonen.

Det ble utført to overføringer fra utlandet til Norge i 2023, mot tre i 2022. Ved utgangen av 2023 var det 12 aktive saker om overføring til Norge. Som redegjort for tidligere har kriminalomsorgen de siste årene opplevd en jevn økning av innkomne saker om soningsoverføring til Norge, men tallet synes å ha stabilisert seg i 2023.



Del 4

Styring og kontroll

Styling og kontroll

KDI baserer styling og kontroll av kriminalomsorgen på bestemmelsene i økonomireglementet, på instruks fra JD og på føringene som gis i det årlige tildelingsbrevet fra JD. Mål, oppdrag, rapporteringskrav og økonomisk tildeling fastsettes i årlige disponeringsbrev til henholdsvis regionene og KRUS.

Kriminalomsorgens styringsmodell er basert på mål- og resultatstyring. Regionene og KRUS rapporterer per tertial til KDI om resultater og regnskap, basert på føringene i disponeringsbrevet.

Videre gjennomføres det tertialvise styringsmøter der måloppnåelse, regnskap og andre aktuelle saker er tema. I tillegg gjennomføres det månedlige etatsledermøter, der ledergruppen i KDI og regiondirektørene, samt direktøren for KRUS deltar.

Kriminalomsorgens internkontroll er dokumentert i KIKS (Kriminalomsorgens internkontrollsystem). Her ligger de styrende, gjennomførende og kontrollerende dokumenter som etaten følger innen internkontrollen. KIKS inneholder også en modul for avviksregistrering innenfor ulike kategorier.

KDI gjennomfører risikovurderinger som en del av den årlige planleggingen. Prosessene gir god oversikt over de vesentligste risikoene på et overordnet nivå. Risikoene som identifiseres løftes jevnlig fram i rapporter til JD, og legges også fram i forbindelse med dialogen rundt tildelingsbrevet. Videre legges risikovurderingene til grunn for prioriteringene i kriminalomsorgens langtidsplan, den årlige virksomhetsplanen og i disponeringsbrevene. Regionenes risikovurderinger inngår i den tertialvise rapporteringen. KDI anser metodikken som godt innarbeidet i kriminalomsorgen, og den brukes generelt i etaten.

I tillegg styrer KDI etaten gjennom regelverksutvikling. I noen grad regulerer også KDI rettsanvendelsen i etaten gjennom oppgaven som klageinstans. Dette gjelder imidlertid bare et snevert utvalg av de vedtak som treffes i etaten, jf. straffegjennomføringsloven § 6.

Kriminalomsorgens internrevisjon er organisatorisk direkte underlagt direktøren for KDI.

Overordnet vurdering. utfordringer

Kriminalomsorgen har i 2023 i hovedsak hatt en tilfredsstillende måloppnåelse, innenfor gjeldende ressurs- og bemanningssituasjon, og har utført de oppdrag som ble gitt i tildelingsbrev innen fastsatte frister.

Kriminalomsorgen har imidlertid hatt en krevende økonomisk situasjon etter flere år med budsjettkutt og de to siste årene med ekstraordinær prisvekst som påvirker sentrale innsatsfaktorer; som energi til oppvarming, husleie til Statsbygg og økte kostholdsutgifter.

Kriminalomsorgen har i 2023 vært avhengig av en krevende spareplan for å oppnå budsjettbalanse. Situasjonen har gjort det nødvendig med en forsterket økonomisk styling av regionene med fastsatte måltall for variable utgifter, månedlige rapporteringer og oppfølging av prognoser. Det har vært iverksatt flere innsparingstiltak for å oppnå budsjettbalanse, inkludert midlertidig stengning av avdelinger i fengsel og redusert bruk av tjenestereiser, kompetansehevingstiltak og overtid.

Kriminalomsorgen er en svært bemanningsintensiv etat. Korrigert for husleie til Statsbygg går 85 prosent av alle kostnader til lønn. Spareplanen har i hovedsak rettet seg mot å redusere lønnsutgifter. Dette har resultert i en reduksjon i det generelle nivået av fast ansatte, og i en redusert grad av oppdekning ved fravær, noe som særlig har vært krevende for førstelinjen i fengslene. Videre har sparetiltakene omfattet en reduksjon i kompetansehevende tiltak for ansatte. De utfordringene dette medfører, kommer i tillegg

til problemene med å rekruttere fagutdannede som kriminalomsorgen har hatt de siste årene.

Denne situasjonen gir seg utslag i en lavere grad av tilstedeværelse av faglærte ansatte i avdelingsfellesskapet i fengslene. Dette går ut over innsatsen når det gjelder miljø- og motivasjonsarbeid, arbeid rettet mot psykisk syke, kartlegginger av domfelte og annet tilbakeføringsarbeid. Det er også en økt risiko for manglende aktivisering av innsatte, og for at kriminalomsorgen ikke evner å sørge for en økning av innsattes tid utenfor cellen. Ved friomsorgskontorene innebærer situasjonen en redusert kontakt mellom ansatte og domfelte. Over tid vil dette bidra til å redusere den dynamiske sikkerheten, noe som vil kunne resultere i flere uønskede hendelser, herunder flere brudd på vilkårene for straffegjennomføring i samfunnet, menneskerettighetsbrudd, selvskading og selvmordsforsøk, og vold og trusler mot ansatte. En slik utvikling vil igjen svekke arbeidsmiljøet, og innebære tap av tillit og troverdighet i samfunnet, noe som gir risiko for en ytterligere økning av sykefraværet, og forsterker problemene med å rekruttere fagutdannede ansatte.

Kriminalomsorgens virksomhet i 2024 vil være preget av de langsiktige, uheldige virkningene av spareplan 2023. Rammebetingelser knyttet til tilgangen på kvalifisert arbeidskraft, samt kompetanseheving- og utvikling er ikke bærekraftige, og innebærer en risiko når det gjelder å opprettholde en tilfredsstillende kvalitet på tjenestetilbudet.

Situasjonen for kvinnelige innsatte

På grunn av særskilte utfordringer når det gjelder kvinnelige innsatte og i kjølvannet av Sivilombudets besøk ved Bredtveit i mars 2023, fant KDI det nødvendig å innføre forsterket rapportering også på dette området. Regionene har derfor rapportert månedlig om situasjonen for kvinnelige innsatte, herunder nøkkeltall. I tillegg ba KDI region øst om en særskilt månedlig rapportering for oppfølging av handlingsplan etter Sivilombudets besøk til Bredtveit. Siden etableringen av Telemark fengsel avdeling Skien

som kvinnefengsel har også region sør rapportert månedlig om situasjonen ved enheten.

Endringer i regelverk og praksis: Individuelle vurderinger og vedtak

KDI har i 2023 rettet særlig oppmerksomhet mot implementeringen av endringer i regelverk og praksis som innebærer en dreining fra generelle kontroll- og sikkerhetsmekanismer til individuelle vurderinger og vedtak før slike tiltak iverksettes. Implementeringen av midlertidige føringer om kroppsvisitasjon har vært tema i styringsdialogen med regionene. Videre ba KDI regionene i 2023 prioritere undersøkelse av enhetenes rutiner for kroppsvisitasjoner forbindelse med regionenes inspeksjoner ved underliggende enheter.

IKT infrastruktur og behov for fornyelse

Det er et stort moderniseringsbehov når det gjelder IKT infrastruktur og applikasjoner i kriminalomsorgen.

Etatens omfattende tekniske gjeld forsinker realiseringen av endringspotensialet som ligger i nye teknologiske muligheter. I 2022 ble det gjennomført analyser og laget målbilder for infrastruktur og sikkerhetsarkitektur, og det ble utarbeidet en konseptanalyse av den fremtidige infrastrukturen med ulike alternative forslag til utviklingsløp.

KDI har i 2023 fulgt opp tidligere utarbeidet konseptanalyse, og besluttet delvis tjenesteutsetting av IKT infrastruktur som et helt nødvendig element i fremtidig modernisering av IKT plattform i kriminalomsorgen. Parallelt med dette pågår et arbeid med analyse av eksisterende applikasjonsportefølje med formål å etablere et veikart og planer for applikasjonsfornyelse. Dette gjelder både felles fagsystemer og støttesystemer.

Informasjonssikkerhet

Det har i 2023 blitt gjennomført flere oppdateringer i internkontroll for styrende, gjennomførende og kontrollerende dokumenter innenfor informasjonssikkerhet, i forbindelse med lukking av pålegg fra Datatilsynet.

Det er i 2023 gjennomført ytterligere to revisjoner innenfor informasjonssikkerhet i kriminalomsorgens fremtidige etatssystem KODA. Gevinsten er at personvern og informasjonssikkerheten fra den eksterne leverandøren kan valideres kontinuerlig gjennom hele etatsystemets levetid.

Bemannings situasjonen

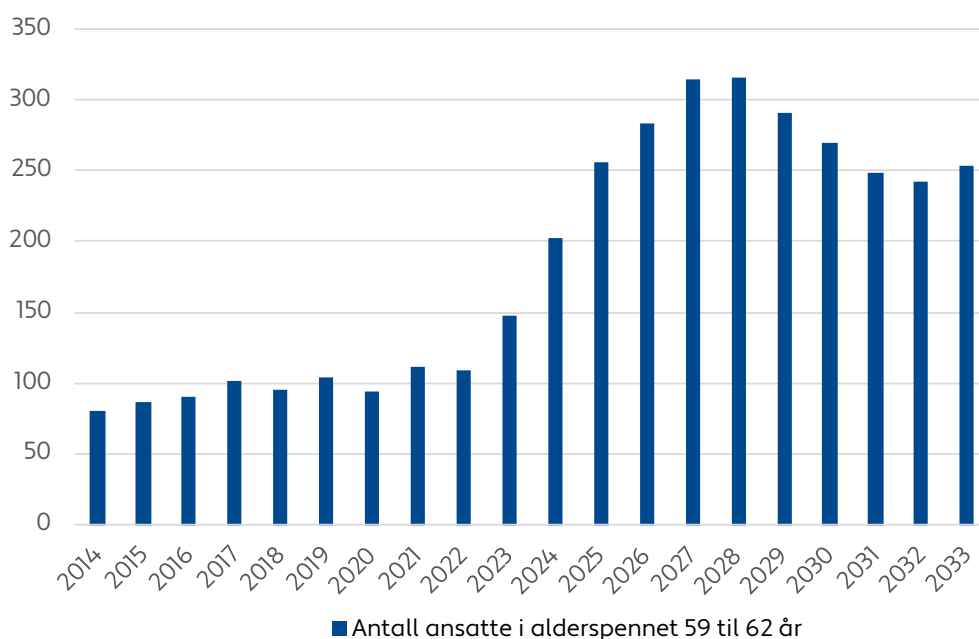
De svært stramme økonomiske rammene i 2023 ga konsekvenser for bemannings situasjonen på flere måter. Kriminalomsorgen fikk færre faste ansatte og lavere grad av oppdekning ved fravær. Samtidig tillot heller ikke de økonomiske rammene nødvendig vedlikehold og utvikling av kompetanse hos de ansatte. I tillegg opplevde kriminalomsorgen at det var vanskelig å rekruttere ansatte i et stramt arbeidsmarked. Det var spesielt utfordrende å rekruttere faglært personell i førstelinjen ved fengsler og friomsorgskontor. Primært dreier utfordringen seg om faglærte fengselsbetjenter. I tillegg er det særlige utfordringer med rekruttering av blant annet IT-medarbeidere, jurister og til enkelte lederstillinger.

Flere forhold indikerer at kriminalomsorgen går flere år i møte med en alvorlig mangel på faglært arbeidskraft. Prognoser viser også at antallet avganger av ansatte vil øke betydelig i årene framover; antall medarbeidere i alderen 59-62 år er stigende. Fengselsbetjentene utgjør den største profesjonsgruppen i kriminalomsorgen. Det kreves gjennomført grunnutdanning fra KRUS for å få fast stilling som fengselsbetjent og dette betyr at rekruttering til grunnutdanningen ved KRUS i praksis også innebærer rekruttering til stilling som fengselsbetjent ved alle enheter i kriminalomsorgen. 91 prosent av alle ansatte i førstelinjen i fengsel (operative stillinger) og 23 prosent av alle ansatte ved friomsorgskontorer har grunnutdanning fra KRUS.

Som en konsekvens av det sterkt økende antallet naturlige avganger i perioden fram mot 2036 vil det bygge seg opp en betydelig underdekning av fengselsbetjenter. For å møte utviklingen er det nødvendig å øke antallet aspiranter ved KRUS.

Figur 46.

Antall ansatte 0264 og 0265 i alderspennet 59 til 62 år. 2014 - 2033



Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter - KRUS

Utdanning av fengselsbetjenter skjer ved KRUS. En stor andel av de ansatte i kriminalomsorgen utdannes ved etatens egen høgskole, enten gjennom grunnutdanningen som fengselsbetjent eller i form av etter- og videreutdanning som tilbys både egne ansatte og samarbeidspartnere. Etterutdanningstilbudet er tilpasset etatens overordnede prioriteringer, men må også dimensjoneres i henhold til tilgjengelige økonomiske ressurser. Som et tiltak for å oppnå budsjettbalanse i 2023 ble planlagte kurs og arrangementer nedskalert, noe som innebar at de ble gjennomført digitalt, utsatt eller avlyst. I 2023 var det totalt 1630 deltakere på kurs og konferanser i regi av KRUS. Dette er en nedgang fra 2022 med 2253 deltakere, men høyere enn i 2021 hvor det totalt var 1596 deltakere. Nedgangen fra 2022 var et resultat av økonomiske prioriteringer.

Et overordnet mål for KRUS er å bli institusjonsakkreditert som høgskole. Institusjonsakkreditering er et kvalitetsstempel på en høgskole med god kvalitet, noe som er viktig for å sikre kriminalomsorgens framtidige kompetansebehov.

Oppfølging av kartleggingen av ansattes psykiske belastningsreaksjoner

På oppdrag fra KDI har konsulentselskapet Rambøll Management Consulting gjennomført en kartlegging av psykiske belastningsreaksjoner blant nåværende og tidligere ansatte ved landets fengsler og friomsorgskontorer. Undersøkelsen har tre analysetemaer:

1. Omfang av ulike psykiske belastningsreaksjoner.
2. Typer hendelser som kan utløse psykiske belastningsreaksjoner og konsekvenser av disse.
3. Håndtering og forebygging av alvorlige hendelser og psykiske belastningsreaksjoner.

Rambøll har stadfestet at ansatte er dedikerte, lojale og samfunnsengasjerte, samtidig som jobben har en skyggeside. Den medfører økt risiko for stress, utmattelse, somatiske plager, angst, depresjon, PTSD og kompleks PTSD. Rambøll stadfestet også at hverdagsbelastningen i yrket er like avgjørende som det å bli utsatt for traumatiserende hendelser.

Rambøll understreker at ansatte har et sterkt behov for endring for at de skal kunne utføre mandatet sitt på best mulig måte, både ovenfor seg selv og de innsatte. Basert på analyse av samlede data har Rambøll utarbeidet 21 forslag til tiltak. Tiltakene er rettet mot både forebygging og håndtering. Tiltakene er fordelt på seks aktører, henholdsvis KDI, KRUS, regional ledelse, bedriftshelsetjenesten, nærmeste leder og vaktleder/operativ leder.

KDI nedsatte i 2023 en partssammensatt arbeidsgruppe som arbeider videre med oppfølgingen av rapporten. Gruppen skal fremme forslag til hva som må gjennomføres. Arbeidsgruppen skal beskrive nødvendige tiltak, behov og prioriteringer på både kort og lang sikt for at kriminalomsorgen skal kunne forebygge og håndtere psykiske belastningsreaksjoner. Arbeidsgruppens leder rapporterer direkte til direktøren, og orienterer jevnlig om status og tiltak til etatsledergruppen, SAMU og IDF.

KDI vedtok i 2023 i første omgang å iverksette følgende prioriterte tiltak som oppfølging av rapporten:

- Det skal våren 2024 gjennomføres en behovskartlegging når det gjelder bemanning i alle enheter. Dette med formål om en treffsikker ressursfordeling og med mål om å på sikt kunne etablere en bærekraftig bemanning.
- Kurs- og kompetanseutvikling for å styrke og trygge ledere og ansatte, blant annet kurs for ledere i strukturert etterarbeid belastende hendelser.

· Det skal så langt det er mulig avsettes øremerkede midler i budsjettet for 2024 til bemanning, kurs- og kompetanseutvikling samt lønnsutvikling i etaten jf. HTA 2.5.1 og 2.5.5.

· Minimumslønn for fengselsbetjenter er endret fra 1. november 2023, slik at alle fengselsbetjenter ansatt i stillingskode 0264 avlønnes i minimum lønnstrinn 41.

Rekruttere og beholde

En kritisk faktor for kriminalomsorgen de neste årene vil være å rekruttere og beholde tilstrekkelig faglært personell. KDI nedsatte derfor i 2023 en arbeidsgruppe, bestående av ledere og tillitsvalgte, med mandat om å foreslå tiltak for å lykkes med å rekruttere, utvikle og beholde nødvendig og ønsket kompetanse, samt etterstrebe et godt omdømme og være en attraktiv arbeidsplass og arbeidsgiver.

Det ble gjennomført et omfattende kartleggingsarbeid. Sluttundersøkelsen viser at lønn og karrieremuligheter er øverst av årsaker som er avgjørende for valget om å slutte i kriminalomsorgen. Flere etterspør et tydeligere løp for karriereutvikling. I tillegg er det kjent at ansatte kan oppleve belastende situasjoner på jobb, og at endringer i domfeltpopulasjonen påvirker arbeidssituasjonen til ansatte.

Kartleggingen viser videre at mange ansatte trives godt i kriminalomsorgen, ofte på grunn av varierte arbeidsoppgaver, inkluderende arbeidsmiljø og motiverende samfunnsoppdrag. Det er imidlertid også et funn at arbeidshverdagen i kriminalomsorgen preges av utfordringer som direkte knytter seg til lav grunnbemanning, og begrensninger i tilgangen på vikarer og bruk av overtid. Dette har direkte innvirkning på de ansattes arbeidstidsbelastning ved at de som er på jobb må gjøre mer, og det utfordrer deres evne til å opprettholde høy kvalitet i tjenesteleveransen.

Gruppen foreslår ulike tiltak blant annet innenfor employer branding og rekruttering, karriere- og kompetanseutvikling, livsfasepolitikk, og lønnsutvikling og bemanningssituasjonen. Dette

arbeidet vil bli fulgt opp framover.

Leder- og medarbeiderplattform

Kriminalomsorgens leder- og medarbeiderplattform ble implementert i organisasjonen i 2023. Plattformen beskriver ønsket adferd hos ledere og medarbeidere, og er et viktig verktøy for å videreutvikle vår kultur.

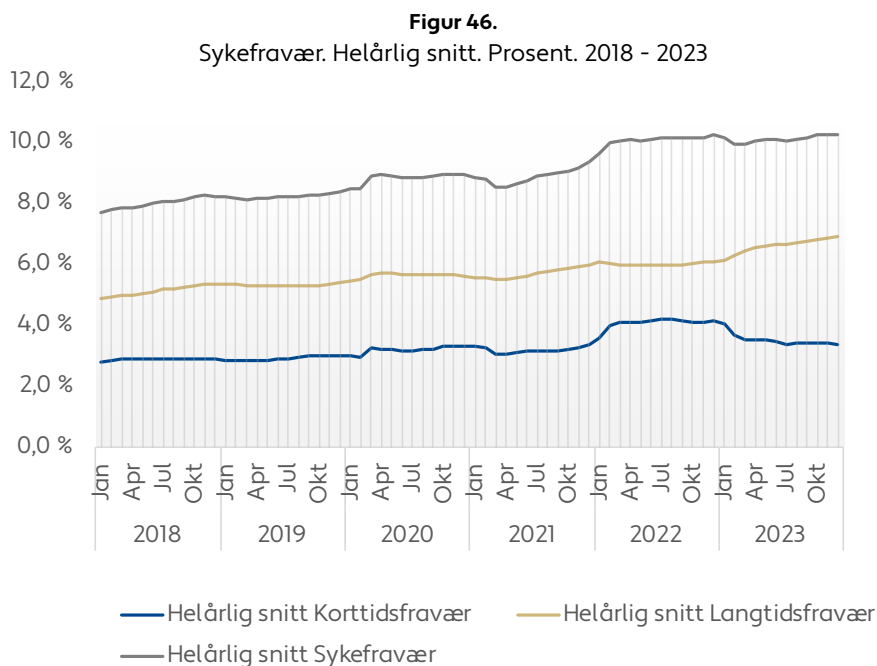
Lederutvikling

180 ledere har i 2023 gjennomført kriminalomsorgens lederutviklingsprogram, som går over 3 samlinger av 2 dager med det formål å profesjonalisere lederne. Formålet med programmet er å styrke og utvikle lederrollen i kriminalomsorgen. Å investere i lederutvikling bidrar også til økt ivaretagelse av de ansatte. Programmet skal bidra til å knytte ledelse enda tettere opp mot virksomhetsstrategien og verdiene i etaten, og gi deltakerne praktiske verktøy innenfor blant annet kommunikasjon og endringsledelse. Programmet skal gjøre lederne tryggere i rollen og bidra til å utvikle et felles ledelsesgrunnlag for å realisere strategien og bygge ønsket felles kultur.

Målgruppe for programmet er ledere på alle nivåer i kriminalomsorgen. Temaer i programmet har blant annet vært strategi, ledelse i kriminalomsorgen, "meg selv som leder", kommunikasjon, medarbeiderutvikling og endringsledelse. Programmet har fått gode tilbakemeldinger og fortsetter i 2024 med 130 nye deltakere.

Overholdelse av arbeidstidsbestemmelsene

Kriminalomsorgen har hatt høy oppmerksomhet på å redusere antall brudd på arbeidstidsbestemmelsene. Tallene for 2023 viser en positiv utvikling sammenlignet med 2022 og utviklingen følges opp videre på alle nivåer. Utviklingen må forstås i lys av spareplan 2023 og reduksjonen i bruk av overtid, samt vurderes opp mot utviklingen hvor bemanningskrevende aktiviteter må reduseres på grunn av manglende personell. KDI arbeider for at den positive utviklingen skal videreføres, men ser at den reduserte bemanningen skaper situasjoner hvor brudd kan oppstå.



Sykefravær

Det samlede sykefraværet i kriminalomsorgen viser over tid en negativ utvikling. I 2023 lå det samlede sykefraværet på 10,3 prosent, med henholdsvis 10,6 prosent i fengslene og i samfunn 8,3 prosent. Som figur 46 viser har korttidsfraværet i 2023 gått ned sammenlignet med 2022 og lå i snitt på 3,4 prosent mot 4,2 prosent i 2022. Langtidsfraværet har vært stigende i 2023 og lå på 6,9 prosent i snitt mot 6,1 prosent i 2022.

Kriminalomsorgen jobber kontinuerlig med nærværs- og sykefraværarbeid på alle nivåer i organisasjonen, og det sentrale arbeidsmiljøutvalget (SAMU) har forebygging av sykefravær som et satsingsområde.

Det er i 2023 igangsatt et nasjonalt sykefraværprosjekt i samarbeid med NAV og bedriftshelsetjenesten. Prosjektet har som mål å skape et trygt arbeidsmiljø med engasjement, arbeidsglede og tilhørighet som gir mindre sykefravær. I tillegg til målet om reduksjon i sykefravær er forventet effekt av prosjektet en felles metodikk og verktøy for helhetlig sykefraværarbeid, økt kompetanse og forståelse av hva god forebygging og oppfølging av sykefravær innebærer fra alle aktører: ledere med personalansvar, HR/HMS-personell, ansattes representanter og ansatte. Det vil bli gjennomført regionvis opplæring og kompetanseutvikling våren 2024.

Tabell 3.
Likestilling.

Kjønnsbalanse		Midlertidig ansatte		Uttak av foreldrepermisjon gjennomsnitt antall uker		Deltidsarbeid	
						Faktisk deltidsarbeid	
Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn
2974	2942	852	690	15,2	8,9	192	67

Likestilling

Kriminalomsorgen har opprettholdt kjønnsbalanse samlet sett i 2023 som i 2022. Andel kvinner i midlertidige stillinger ligger på 29 prosent, tilsvarende som i 2022. Andelen midlertidig ansatte blant menn har økt til 23 prosent mot 21 prosent i 2022. Når det gjelder foreldrepermisjon har kvinnene i snitt 15,2 uker og menn 8,9 uker som utgjør en differanse på seks uker. Differansen i antall uker mellom kvinner og menn i foreldrepermisjon har gått ned sammenlignet med de siste to årene. Antall uker er redusert for begge kjønn, men dette skyldes at uttak av tall er basert på kalenderår. Andel deltidsansatte er redusert med omlag ett prosentpoeng hos begge kjønn fra 2022 (sju prosent kvinner og tre prosent menn) til 2023 (seks prosent kvinner og to prosent menn). I en kartlegging av ufrivillig deltid foretatt i 2023 svarer 12 prosent av de som har svart på kartleggingen at de ønsker og er tilgjengelig for å jobbe mer.

I 2023 har kriminalomsorgen en kvinneandel på 41,1 prosent blant etatsledelsen og enhetsledere. Kvinneandelen er lavest hos mellomledere med 36,5 prosent. Kvinneandelen er størst, med hele 70 prosent, i gruppen som omfatter blant annet saksbehandlere og forsknings- og undervisningsstillinger. Blant førstelinjestillinger er kvinneandelen på 47,8 prosent. Når det gjelder ansatte i praksis og ufaglærte stillinger er kvinneandelen på 53,7 prosent. Lønnskartleggingen i 2023 viser at kvinner har noe lavere lønn enn menn totalt sett, men at fastlønn er om lag lik samlet sett. Tallene viser at flest menn jobber turnus og overtid.

Kriminalomsorgen har utarbeidet en handlingsplan for likestilling og mangfold for perioden 2023-2026. Handlingsplanen er utarbeidet med bakgrunn i regionenes og KRUS sin rapportering i forbindelse med aktivitets- og redegjøringsplikten på likestillingsområdet 2022, resultatene fra medarbeiderundersøkelsen

2022 og tiltak og mål i HR-strategien. Ledere på alle nivåer i kriminalomsorgen og medlemmer i ansettelsesråd/-utvalg har et særlig ansvar for at målene og tiltakene i handlingsplanen følges opp. Det vises for øvrig til vedlegg der det er gitt en redegjørelse for kriminalomsorgens arbeid med likestilling og ikke-diskriminering.

Eksterne tilsyn

Kriminalomsorgen er undergitt tilsyn fra flere tilsynsorganer, blant annet Sivilombudet, tilsynsrådene og Likestillings- og diskrimineringsombudet. Tilsynsorganene leverer rapporter som følges opp av kriminalomsorgen, men i tillegg til dette finner det sted en dialog med flere tilsynsorganer rundt fagutvikling på de forskjellige områder.

Sivilombudet

Sivilombudet kan undersøke og uttale seg om klager mot forvaltningen, forhold som ombudet selv tar opp, og alle tilfeller hvor noen kan være underlagt offentlig frihetsberøvelse, for å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling, jf. sivilombudsloven § 3 bokstav a-c.

Sivilombudet har de senere årene tatt opp flere saker og problemstillinger som utgjør en sentral del av kriminalomsorgens utfordringsbilde. Ombudets særskilte melding til Stortinget om isolasjon i fengslene fra 2019 har resultert i et omfattende og planmessig arbeid for å utbedre forholdene innenfor de rammebetingelser kriminalomsorgen har. I 2023 ble det gjennomført en kartlegging av mulighetsrommet for å etablere fellesskapsarealer i de enheter med høyt sikkerhetsnivå som i dag ikke kan tilby minimum åtte timer fellesskap på grunn av bygningsmessige forhold. Det vil i 2024 bli tatt avgjørelser rundt oppfølgingen av kartleggingen. Ombudets siste uttalelse om tema isolasjon fra 2023 om hvorvidt plassmangel i fellesskapsavdeling var et «bygningmessig

forhold» som gjorde det «påkrevet» med utelukkelse, jf. straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd følges opp som ledd i dette planverket.

I tillegg til nevnte sak om isolasjon fra 2023 har Sivilombudet dette året også uttalt seg om bruk av medisinsk cannabis, tilgang til Desktop for skolen (DFS) og prøveløslatelse.

I 2023 har kriminalomsorgen arbeidet videre i henhold til handlingsplanen om å avvikle bruken av sikkerhetsseng. Arbeidet skjer som ledd i KDIs mål om å avvikle bruken av sikkerhetsseng og oppfølging av Sivilombudets rapport om bruken av sikkerhetsseng fra 2020. Det vises for øvrig til omtale av sikkerhetsseng under del 3, mål 4: Sikkerheten ivaretas i kriminalomsorgen.

Sivilombudet er også i gang med å undersøke situasjonen for forvaringsdømte som er i kø for plass ved en forvaringsavdeling. Det har de senere år vært en stadig økende mangel på forvaringsplasser i kriminalomsorgen. Dersom en forvaringsdømt ikke innen rimelig tid får plass i forvaringsavdeling kan det påvirke den forvaringsdømtes progresjon.

KDI besluttet i 2023 å etablere en opptrappingsplan for antall forvaringsplasser, hvor det i første omgang har vært mulig å gjøre en intern omprioritering innenfor egne budsjettammer for å øke antall forvaringsplasser med sju i 2024. Dette vurderes av KDI som ikke tilstrekkelig antall forvaringsplasser.

Sivilombudets forebyggingsenhet driver oppsøkende virksomhet der mennesker er frihetsberøvet. I 2023 ble det gjennomført flere besøk i kriminalomsorgen, herunder ved Bodø fengsel, Agder fengsel, avdeling Froland og Halden fengsel. Besøksrapportene vil bli fulgt opp så snart disse foreligger.

13.-16. mars gjennomførte Sivilombudet et uvarslet besøk til Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt.

Kort tid etter besøket varslet Sivilombudet om svært alvorlige forhold ved fengselet. Kriminalomsorgen iverksatte umiddelbart flere strakstiltak, herunder en omfattende handlingsplan for å håndtere situasjonen ved fengselet, både internt i fengselet og i samarbeidet med forvaltningssamarbeidspartnere. Handlingsplanen er fulgt opp i styringsdialogen på alle nivåer i kriminalomsorgen.

I etterkant av besøket utarbeidet Sivilombudet en rapport som omfattet funn og anbefalinger. Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt ga tilbakemelding om sin oppfølging av Sivilombudets anbefalinger i brev av 6. oktober 2023. Sivilombudet har bedt om ytterligere redegjørelse av fengselets oppfølging innen 22. mars 2024.

Etter ombudets besøk på Bredtveit ble kriminalomsorgens egne planer om å etablere en ny kvinneenhet framskyndet i form av opprettelse av et nytt kvinnefengsel ved Telemark fengsel, avdeling Skien.

Tilsynsrådene

Tilsynsrådene skal føre tilsyn med fengsler og friomsorgskontor og med behandlingen av domfelte og innsatte, jf. straffegjennomføringsloven § 9. Etter hvert år sender tilsynsrådene årsmelding fra deres arbeid med tilsyn i sin region.

I årsmeldingene for 2023 uttrykkes det bekymring knyttet til de økonomiske rammene i kriminalomsorgen. Det pekes blant annet på ressurs- og bemanningsmessige forhold, lang saksbehandlingstid, begrensninger i innsattes aktivitetstilbud, en lite fungerende kontaktbetjentordning og utfordringer knyttet til innsattes tilgang til helsetjenester.

KDI har systematisert alle tilbakemeldingene fra tilsynsrådene for 2023 og vil følge opp disse i styringsdialogen med regionene og i etatsledermøter.

Rapport om tjenestetilbudet i fengsel fra 2022

Riksrevisjonen gjennomførte i 2022 en forvaltningsrevisjon av helse-, utdannings- og velferdstilbudet til innsatte i fengsel. Målet med undersøkelsen var å vurdere om innsatte i fengsel og løslatte mottar helse-, velferds- og opplæringstjenester som er tilpasset behovene deres, og som fremmer tilbakeføring til samfunnet. Kriminalomsorgen har et særlig ansvar for å legge til rette for et godt forvaltningssamarbeid, mens våre samarbeidende etater har ansvar for å levere sine respektive tjenester til innsatte i fengsel. Forebygging av tilbakefall til kriminalitet er et felles ansvar på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

Forvaltningsrevisjonen handlet om forhold av særlig betydning for mål 1 i tildelingsbrevet: Domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff. Kriminalomsorgens og direktoratenes arbeid er følgelig beskrevet mer fyllestgjørende under kap. 3 i årsrapporten.

Datatilsynet

Kriminalomsorgsdirektoratet svarte i 2023 ut Datatilsynets pålegg om en klarere plassering av behandlingsansvaret og en bedre internkontroll innenfor personvern og informasjonssikkerhet. I tillegg til det formelle arbeidet knyttet opp mot styringssystemet på dette området, gjennomførte KDI nasjonale samlinger hvor personvern og informasjonssikkerhet ble satt på dagsorden. Planen for oppfølging er å videreføre dette informasjonsarbeidet i 2024. Kunnskap om personvern og informasjonssikkerhet må foreligge i alle ledd av organisasjonen til enhver tid. Dette fordrer løpende opplæring.

Arkivverket

Kriminalomsorgen har etter avtale med Arkivverket brukt 2023 til å kartlegge omfanget og innholdet i det arkivmaterialet som skal avleveres til Arkivverket. Dette som en oppfølging av tilsynet fra 2021/2022. Oppsummeringen er ikke ferdigstilt. Det foreligger imidlertid betydelige mengder arkiv som senere delvis

må mediekonverteres og avleveres. Dette må påregnes å være et arbeid som vil kreve ressurser og gå over flere år.

Politiets utlendingsinternat

Kriminalomsorgsdirektoratet og Politidirektoratet leverte i 2023 en felles utredning knyttet til driftsansvaret for Politiets utlendingsinternat på Trandum og Haraldvangen. Utredningen konkluderte med at driftsansvaret burde overføres kriminalomsorgen, da dette er nærmere kriminalomsorgens kjerneoppgaver enn det er for politiet. Justis- og beredskapsdepartementet har bedt om at det i 2024 leveres en tilleggsutredning hvor innholdet for de internerte og kostnader opp mot dette nærmere beskrives.

Oppfølging av Regjeringens tillitsreform

Som oppfølgingen av Regjeringens tillitsreform i 2023, har KDI forenklet disponeringsbrevet til regionene, med sikte på å unngå en detaljert styring av hvordan oppgavene skal løses. Videre har det vært et mål å redusere omfanget av styringsparametere og rapporteringskrav som er pålagt regionene. I tillegg er frekvensen på rapporteringen endret på flere områder, fra en tertialvis til en årlig rapportering. De gjenstående rapporteringskravene er nøye vurdert i forhold til behov. Det har vist seg nødvendig å opprettholde krav om at regionene leverer statistikk på flere områder. Bakgrunnen for dette er at kriminalomsorgens fagsystem er utdatert, og at det ikke er mulig å få uttrekk av nødvendig styringsinformasjon på sentrale områder fra dagens system. Et nytt fagsystem er under utvikling, men inntil dette kan tas i bruk er kriminalomsorgen avhengig av at det foretas enkelte manuelle tellinger, som rapporteres til KDI. Videre er regionene pålagt å følge opp reformen, blant annet gjennom å arbeide for en styrket medbestemmelse, og gjennom en økt bruk av tillitsbasert ledelse.

Regjeringens fellesføringer

Konsulentbruk i staten

Det har vært en reduksjon i bruken av konsulenttenester i kriminalomsorgen fra 2022 til 2023, tilsvarende 6 mill. kr. Regnskapsført beløp i 2023 er på 62,2 mill. kr. mot 68,2 mill. kr. i 2022.

En vesentlig andel av forbruket, opp mot nesten 80 prosent, gjelder konsulenttenester på IKT-området og er derfor relatert til den kritiske situasjonen innenfor kriminalomsorgens IKT-systemer. Både i 2022 og 2023 opplevde KDI et meget krevende arbeidsmarked, og store utfordringer med å rekruttere kvalifisert personell til IKT-utvikling, på tross av gjentatte stillingsutlysninger. Samtidig pågår det større utviklingsprosjekter, blant annet nytt etatssystem, KODA, hvor kriminalomsorgen er avhengig av å leie inn ekstern kompetanse på kritiske områder.

KDI reduserte i 2022 bruken av konsulentbistand til rekruttering. Kriminalomsorgen har også i 2023 holdt kostnadene i forbindelse med rekrutteringsbistand på et lavt nivå. Kriminalomsorgen har i 2023 utført et arbeid med å videreutvikle Prisonmade, herunder markedsføring av produktene. Det har i den forbindelse påløpt enkelte kostnader til utvikling av produktbanken.

Desentralisert arbeid

KDI har over flere år hatt arbeidstakere som har hatt sitt faste kontorsted ved andre enheter i kriminalomsorgen. KDI åpnet i 2023 i tillegg formelt for fleksibelt arbeidssted ved utlysning av utvalgte IKT-stillinger. Direktoratet ønsket å legge til rette for et kontorfellesskap i nærheten av der kandidaten bor, for eksempel på et regionkontor, eventuelt kontorplass i et fengsel eller friomsorgskontor, for kandidater som bor utenfor dagpendleravstand til direktoratets lokaler i Lillestrøm eller Horten. Ordningen

medførte ikke en økning i desentralisert arbeid i aktuelle utlysninger, noe som kan være knyttet til at markedet for IKT-stillinger er vanskelig. KDI opprettholder muligheten for fleksibelt arbeidssted for utvalgte stillinger ved behov.

Lærlinger og studenter

Regionene og KRUS er i respektive disponeringsbrev gitt i oppdrag å øke antall lærlinger i kriminalomsorgen. Det har vært tre lærlinger ansatt i kriminalomsorgen i 2023.

Lærlingene har vært tilknyttet opplæringskontoret for statlige virksomheter (OK stat). Det vurderes fortløpende å ta inn lærlinger, spesielt innenfor service - og administrasjonsfaget og innenfor IKT.

Kriminalomsorgen har i 2023 tatt imot studenter i praksis fra universitet og høyskoler.

FNs bærekraftsmål

Norge har forpliktet seg til FNs bærekraftsmål, og innenfor justissektoren hviler et spesielt ansvar for samfunnsikkerhet, rettssikkerhet og kriminalitetsforebygging.

En mer bærekraftig tilnærming til kriminalomsorgen innebærer å forbedre balansen i anvendelsen og styringen av de samlede ressursene i etaten. Bærekraften i virksomheten, kjent som den triple bunnlinjen, handler om den gjensidige påvirkningen og den samlede virkningen av økonomiske, sosiale og miljømessige faktorer. KDIs strategi for bærekraftsarbeid er å integrere dette perspektivet i den overordnede styringen av virksomheten, i stedet for å lage en separat bærekraftsstrategi.

I løpet av 2023 har KDI prioritert forbedring av styring og sosial bærekraft. Kriminalomsorgens samfunnsoppdrag leverer i hovedsak på det sosiale bærekraftsområdet. Resultatet for arbeidet i 2023 er analyser av etatens samlede mål og

tiltak opp mot bærekraftsmålene.

Kontinuerlig forbedring, digitalisering, innovasjon og standardisering er avgjørende spesielt for å optimalisere effekter av kriminalomsorgens begrensede utviklingsressurser. Helhetlig porteføljestyring ble identifisert som et viktig verktøy for dette formålet. Prosesser og systemer for helhetlig porteføljestyring er utarbeidet, og implementering er i gang. Målet er å forbedre samspeilet og håndteringen av avhengigheter mellom regelverk, nye prosesser, teknologianvendelse, bemanning og bygningsmasse. Arbeidet er solid forankret blant sentrale nøkkelroller i etaten, og en positiv effekt så langt har vært en bedre systematisering av det strategiske utviklingsarbeidet.

Stramme økonomiske rammer har også tydeliggjort behovet for nytenkning og innovasjon for å sikre bærekraftig kriminalomsorg. Det er helt nødvendig med en diskusjon og gjennomgang av hvordan kriminalomsorgen skal håndtere store variasjoner i risiko, ressurser og behov blant domfelte og innsatte på en mer bærekraftig måte. Grunnleggende perspektivendringer er trolig nødvendige for å sikre en effektiv kriminalomsorg på lang sikt.



Del 5

Vurdering av framtidssutsikter

Vurdering av framtidssutsikter

I del 5 trekkes det fram noen sentrale utviklingstrekk og drivkrefter som påvirker kriminalomsorgens evne til å løse samfunnsoppdraget og som vi må ta hensyn til i framtidig utvikling for en mer bærekraftig kriminalomsorg.

Eksterne utviklingstrekk og drivkrefter som påvirker kriminalomsorgen

Økonomiske rammebetingelser og demografisk utvikling

Kriminalomsorgens kortsiktige økonomiske handlingsrom er de siste ti årene blitt vesentlig redusert. Den forventede demografiske utviklingen med vanskeligere tilgang på arbeidskraft parallelt med en voksende eldrebølge betyr både strammere økonomiske rammer og hardere konkurranse om å rekruttere og å beholde bemanning.

Et stramt arbeidsmarked skaper utfordringer for offentlig sektor. Selv med en økning i arbeidsledighet, peker det mest sannsynlige scenariet mot arbeidskraftmangel.

Denne samfunnsutviklingen krever at kriminalomsorgen utvikles som organisasjon, bidrar til regelverksutvikling og tar i bruk teknologi for å akselerere moderniseringen av straffegjennomføringen. For kriminalomsorgen er samvirket mellom kapasitet og bemanning kjerneelementer for å oppnå mål og resultater. Det forventes en betydelig aldersavgang av bemanning som kan skape utfordringer den neste femårsperioden med å sikre tilstrekkelig og kompetent bemanning. Det utdannes for få fengselsbetjenter i dag og for å sikre framtidig bemanning må opptaket ved Kriminalomsorgens høyskole og utdanningssenter (KRUS) øke.

Skjerpet sikkerhets- og beredskapssituasjon

Som en samfunnskritisk aktør må kriminalomsorgen prioritere sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Den skjerpede

sikkerhetspolitiske situasjonen innebærer at kriminalomsorgen må sikre tilgjengelig kapasitet, oppdatert kunnskap og gode risikovurderinger. I tillegg må kriminalomsorgen arbeide for en bevisst sikkerhetskultur og god informasjonssikkerhet.

PST vurderer at terrortrusselnivået i Norge fortsatt er på moderat nivå. Kriminalomsorgen må særskilt følge med på radikaliserings av unge som opplever utenforskap, psykisk uhelse og andre levekårsutfordringer. Digitale plattformer antas fortsatt å være hovedarena for radikaliserings. Politiets trusselvurdering for 2023 antas fortsatt å være aktuell knyttet til gjenger og gjengrelaterte nettverk. Det vises til at konfliktbilde vil variere avhengig av spenningsnivået i gjengmiljøene. Kriminalomsorgen må være forberedt på periodevis økning i gjengrelatert kriminalitet med tilhørende økning i etterspørsel etter fengselsplasser som ivaretar hensynet til sikkerhetsmessig plassering av innsatte.

Utviklingen i svensk kriminalpolitikk kan betraktes som et paradigmeskifte og dette er viktig å følge med på for Norge. Kriminalvårdens prognoser av de samlede konsekvensene av den svenske regjeringsplattformen estimerer en radikal økning i etterspørsel på mellom 18.000 og 23.000 fengselsplasser fram mot 2033.

I en slik skjerpet kriminalpolitisk situasjon er det rimelig å anta at deler av den kriminelle virksomheten vil søke seg ut av Sverige, og til Norge. Dette bekreftes også av Kripos som vurderer trusselen fra svensk narkotikanettverk

som økende, og det forventes en økning i svenske narkotikakriminelle aktører som forbindes med voldshendelser i Norge. Kripos vurderer det som meget sannsynlig at svenske kriminelle aktører, herunder gjengkriminelle, vil øke sin aktivitet i Norge i 2024.

Organisert kriminalitet er en viktig driver på tvers av ulike kriminalitetsområder og betydningen av informasjons- og kunnskapsdeling i straffesakskjeden øker. Sikkerhets- og beredskapsarbeidet må forventes å gis større plass i det tverrsektorielle arbeidet.

Vold og overgrep er et økende samfunnsproblem

En studie fra 2023 viser at vold og overgrep fortsatt er et alvorlig samfunnsproblem i Norge og det synes å være en økning av vold i nære relasjoner og alvorlige seksuelle overgrep. Partnerdrapsutvalgets utredning NOU 2020: 17 «Varslede drap?» påpeker at partnervold er den best dokumenterte risikofaktoren for partnerdrap og at gjerningspersoner som hadde utøvd gjentatt partnervold før drapet var oftere tilknyttet kriminelle miljøer.

Økt omfang og økt polisier innsats tilsier også en økning i antallet personer som er dømt for vold i nære relasjoner. Kriminalomsorgen har en tertiærforebyggende rolle. Dette skjer både gjennom arbeidet med domfeltes egenopplevd vold fra nære relasjoner, og i påvirkningsarbeidet overfor personer dømt for å ha utøvd vold i nære relasjoner. Dette innebærer økt innsats fra kriminalomsorgen både i bruk av risikovurderingsverktøy og i utviklingen av innholdsarbeidet for å stoppe voldsmønstre etter endt straffegjennomføring. For å forebygge tilbakefall er det også avgjørende at helsetjenesten tilrettelegger for god oppfølging etter straffens avslutning.

Domfeltpopulasjonen har en opphopning av levekårs- og helseutfordringer

I en fersk studie om psykiske lidelser blant innsatte i Skandinavia framkommer det at det er en økende andel av psykisk syke innsatte i alle tre land. Økningen er imidlertid betydelig større i Norge enn Sverige og Danmark. Kvinnelige innsatte har et større lidelsestrykk enn mannlige innsatte. Det antas at det fortsatt vil være en underdekning i psykiatrien og høye terskler for innleggelse.

Opphopningen av øvrige levekårsutfordringer innebærer at kriminalomsorgen sammen med forvaltningssamarbeidspartnerne må samhandle på andre og mer effektive måter enn i dag for å sikre mer sammenhengende og helhetlige tjenester under og etter straffegjennomføringen. Det forventes en økning i antallet forvaringsdømte og som følge av at en større andel gjennomfører straff i samfunnet, blir konsentrasjonen av krevende innsatte i flere av fengslene. Dette vil igjen kreve økt kunnskap, innsikt og tverrfaglig tilnærming til denne gruppen innsatte.

Tilsvarende vil stadig flere eldre innsatte med økende pleie- og omsorgsbehov kreve nytenking knyttet til hvordan straffen best skal gjennomføres for å sikre de pleie- og omsorgsbehov denne gruppen har. Kriminalomsorgen kan legge til grunn at utviklingen av levekårs- og helseutfordringer hos domfelte vil forsterkes i de kommende år.

Framtidige utviklingsområder for en bærekraftig kriminalomsorg

Uavhengig av utviklingstrekk og drivere som påvirker domfeltpopulasjonen og risikobildet skal kriminalomsorgen sikre at domfelte ikke underlegges unødig strengt sikkerhetsnivå. Dette for å forebygge blant annet isolasjonsskader,

bidra til gradvis progresjon og tilbakeføring og til bedre samfunnsvern.

Ivaretagelse av individuelle rettigheter og trygghet for samfunnet krever riktig balanse mellom risiko og forholdsmessighet i straffegjennomføringen. Det er stor variasjon i domfeltpopulasjonen og jo høyere sikkerhetsmessig risiko og sammensatte behov i en domfeltgruppe, desto større er behovet for fengselskapasitet med høyt og særlig høyt sikkerhetsnivå.

Normalitetsprinsippet er viktig i norsk straffegjennomføring, som betyr at straffegjennomføringen skal så langt som mulig ligne livet ellers i samfunnet. KDI mener at for enkelte domfeltgrupper er det et utnyttet potensiale i å øke forflytning av straffegjennomføring i fengsel til straffegjennomføring i samfunn. I tillegg er det et potensiale i at flere idømmes en straffereaksjon som skal gjennomføres i samfunnet i stedet for fengsel.

Modernisering krever mer effektivt samspill mellom regelverksutvikling og teknologibruk

Lov- og regelverket er premissgiver for at teknologi skal ha ønsket effekt for både brukere og samfunn. For å øke nytten av utviklingsarbeidet er det viktig å forbedre samspillet mellom regelverksutvikling og det potensialet teknologien gir. Digitale kontrolltiltak har potensiale til å gi betydelige positive effekter for både brukere og samfunn, og er kostnadseffektivt. Gjennom bruk av teknologi kan hensynet til prinsippene om normalitet og nærhet ivaretas på nye måter, samtidig som denne type kontrolltiltak muliggjør skreddersydd og sikkerhetsmessig gjennomføring av straff. Dette ivaretar både rehabiliteringen av domfelte og samfunnets behov for beskyttelse. Digitale kontrolltiltak kan være et supplement som frigjør ressurser for mer målrettet fysisk oppfølging der det er

mest nødvendig. Dette vil gi kriminalomsorgen større handlingsrom og dermed forbedret ressursutnyttelse. Det er i dag særregler for bruk av elektronisk kontroll for domfelte under 18 år. Utvikling av særregler for elektronisk kontroll og digitale kontrolltiltak vil i fremtiden øke antallet unge i aldersgruppen 18 -24 år som kan gjennomføre straffen i samfunnet.

En systematisk gjennomgang av gjeldende regelverk og praksis er en nødvendig del av moderniseringsarbeidet. Kriminalomsorgen vil prioritere å etablere kunnskapsgrunnlag for å vurdere riktig risikonivå i straffegjennomføringen, og kontinuerlig håndtere potensielle målkonflikter mellom å redusere risiko for straffbare forhold både under og etter straffegjennomføringen. På denne måten kan kriminalomsorgen ytterligere optimalisere bruker- og samfunnseffektene.

Langsiktig og kontinuerlig arbeid med å styrke menneskerettighetsaspektet i kriminalomsorgen

KDI utfører et langsiktig arbeid med gjennomgang av straffegjennomføringsloven i lys av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og andre internasjonale standarder og anbefalinger på menneskerettighetsfeltet. Det er identifisert flere fokusområder som vil kreve innsats også i årene fremover. Områder som prioriteres er blant annet utfordringer med bruk av isolasjon og manglende tilgang til fellesskap med andre innsatte, manglende helsehjelp til innsatte i norske fengsler og forebygging av selvmord og selvskading. Det har vært søksmål som berører isolasjon, tvangsmiddelbruk, rutinemessig kroppsvisitasjon og telefonkontroll.

Det er igangsatt evalueringsprosesser av forvaring og ivaretagelse av innsattes helse, særlig på de med alvorlige psykiske lidelser eller utviklingshemming. Det blir nødvendig å gjøre tilpasninger både i regelverk og praksis på dette feltet.

Samordnet innsats for sammenhengende tjenester

Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel dokumenterer at oppfølgingen av de innsattes behov ikke er satt i system. Utfordringsbildet er svært sammensatte og ett av de prioriterte utviklingsområdene for kriminalomsorgen er å redusere glippsonene. Det er enighet på tvers av samarbeidspartene om at det må innovasjon og nytenking til for å håndtere kompleksiteten og redusere risikoen for glippsoner mellom løslatelse og et liv i frihet. Mange som blir løslatt fra fengsel, mangler bolig og har økonomiske problemer. Årsaken er blant annet at samarbeidet mellom kriminalomsorgen og de velferdstjenestene som skal ta imot de løslatte ikke fungerer etter intensjonen. Det svekker mulighetene for en vellykket tilbakeføring til samfunnet. Høy forekomst av helse- og rusutfordringer blant domfelte forsterket utfordringene.

Tverrfaglig og tverretattlig samarbeid rundt den enkelte domfelte er et prioritert innsatsområde. Kriminalomsorgen er avhengig av at andre sektorer ivareta sitt ansvar for helse- og omsorgstjenester, bolig, opplæring, arbeidsrettede- og sosiale tjenester til domfelte. Et godt og systematisk tverretattlig tilbakeføringsarbeid kan bidra til å redusere utenforskap, samt tilbakefall etter endt straffegjennomføring.

Framtidsrettet kunnskapsutvikling som gir riktig faglig kompetanse for ansatte og god tilbakeføring for domfelte og innsatte

Kompetanse og kunnskap er avgjørende for å sikre en bærekraftig balanse mellom å ivareta sikkerheten for innsatte og domfelte, samfunnet og kriminalomsorgens ansatte. Det er fortsatt et uutnyttet potensiale i det tverrprofesjonelle samarbeidet i kriminalomsorgen og mellom

etater. Det omfattende moderniseringsbehovet i kriminalomsorgen for å levere helhetlige tjenester og et trygt arbeidsmiljø, krever ansatte og ledere med evne til kontinuerlig fornyelse av kunnskap, kompetanse og arbeidsmetoder.

Fengselsbetjentenes utdanning er to år, mens kollegaer med ansvar for straffegjennomføring i samfunnet og forvaltningssamarbeidspartnere har tre-fem års formell utdanning. Det skjer løpende endringer i domfeltes helse- og levekårsutfordringer, økte dokumentasjonskrav og behov for komplekse beslutninger i førstelinjen. Derfor mener KDI at dagens grunnutdanning må utvides til en ordinær bachelor også for fengselsbetjenter. Dette vil også gi en framtidig fleksibilitet for organisasjonen. Behovet for å styrke forskningsbasert kunnskap innen relevante områder er til stede i dag og vil øke i framtiden.

Et annet forhold knyttet til kompetanse er også det vi vet om den psykiske belastningen det innebærer å arbeide i kriminalomsorgens førstelinje. Dette prioriteres høyt gjennom å øke kompetanseutviklingen, styrke bemanningen og tilrettelegge bedre for ivaretagelse av ansattes psykiske og fysiske helse.

Framtidens kapasitet må være fleksibel

Det eksisterer et betydelig vedlikeholdsetterslep i fengslene. Mange fengsler er gamle og ikke tilpasset dagens og framtidens behov. Store deler av dagens fengselsbygg er kostnadskrevenende og bemanningsintensive å drifte. Fengslene har bygningsmessige begrensninger som hindrer effektiv motvirkning av isolasjon og mangler både tilfredsstillende arealer til aktivisering og egnede lokaler for helse og utdanningstilbud.

Det pågår et arbeid med å vurdere behovet for framtidig fengselskapasitet, evaluere hvilke fengsler som ikke er egnet for videre

drift, og undersøkelse av hvordan framtidig kapasitetsbehov best kan imøtekommes. Framtidens fengselsbygg må ha fleksibilitet både med tanke på hensiktsmessig tilbakeføringsarbeid, tilpasning til domfeltpopulasjonen, og må i større grad enn tidligere kunne forsvares med hensyn til miljømessig belastning.

I dag har kriminalomsorgen en klar overvekt av fengsler med høyt sikkerhetsnivå, totalt nærmere 70 prosent av plassene. Norsk kriminalomsorg må ha fengsel med ulike sikkerhetsnivå. For å sikre den domfelte rett plassering og riktig progresjon til rett tid, er det avgjørende å ha en hensiktsmessig fordeling av kapasitet og bemanning mellom ulike sikkerhetsnivåer og mellom fengsel og samfunn.

Det er videre nødvendig med økt differensiering av sikkerhetsnivået for de ulike formene for straffgjennomføring i samfunnet. Utviklingen på området må i større grad understøtte behovet for individuelle sikkerhetsvurderinger, slik at sikkerhetsnivået rundt en straffgjennomføring i samfunnet kan tilpasses den enkelte sak - fra henholdsvis bruk av ingen digitale kontrolltiltak til intensiv bruk av eksempelvis posisjons- og sporingsteknologi, fjernalkoholtesting og forsterket kontroll med domfelte. KDI mener at det ligger til rette for økt bruk av samfunnsstraff, program mot ruspåvirket kjøring og narkotikaprogram med domstolskontroll. Kriminalomsorgen må sørge for tilstrekkelig kapasitet ved friomsorgskontorene slik at alle dommer som skal gjennomføres i samfunnet kan iverksettes raskt.



Del 6

Årsregnskap

Ledelseskommmentar til årsregnskapet for 2023

Formål

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (JD). KDI er et ordinært statlig forvaltningsorgan som fører regnskap etter kontantprinsippet, slik det fremgår av prinsippnoten til årsregnskapet.

Kriminalomsorgen er det siste leddet i straffesakskjeden. Etaten skal sørge for at domfelte gjennomfører straff og stiller varetektsplasser til disposisjon for politiet. Straffen skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet og som sikrer domfelte tilfredsstillende forhold under straffegjennomføringen.

Årsregnskapet utgjør del 6 i årsrapporten fra KDI.

Bekreftelse

Årsregnskapet er avlagt i henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten, rundskriv R-115 fra Finansdepartementet og krav i JDs instruks for KDI. KDI mener at regnskapet gir et dekkende bilde av direktoratets og kriminalomsorgens disponible bevilgninger, regnskapsførte utgifter, inntekter, eiendeler og gjeld. Detaljert rapportering på alle poster presenteres i regnskapsrapporten, som er et eget vedlegg til årsrapporten.

Kriminalomsorgen som virksomhet er organisert med bevilgninger på tre utgiftskapitler og flere budsjettposter. Bevilgning til lønn og drift ved kap.430 omhandler regionene med underliggende driftsenheter og flere fellestjenester, kap. 431 er Kriminalomsorgsdirektoratet og kap. 432 er Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter, KRUS. Kriminalomsorgen har inntekter fra salg og tilskudd ved kap. 3430 og ved kap. 3432.

I 2023 har KDI belastningsfullmakter ved Domstoladministrasjonen Kap. 0410 og ved Politidirektoratet Kap. 0440.

Kriminalomsorgens største budsjettpost er kap. 430, post 01 driftsutgifter. Videre beskrives vesentlige forhold under de forskjellige kapitell poster:

Omtale av kapitell poster

Kapittel 430 Kriminalomsorgen, post 01 driftsutgifter:

I 2023 har KDI samlet disponert tildelinger ved kap. 430 post 01 på nær 5 370 mill. kr.KDI har videre belastningsfullmakter ved kap. 410, post 01 på 11,2 mill. kr. og på kap. 440 post 01 med inntil 1,5 mill. kr.

Mindreforbruket ved kap. 430 post 01 er i 2023 på 16,3 mill. kr. Ved å legge til merinntekter det er fullmakt for ved post 03 blir resultatet 27,67 mill. kr. Til sammenligning var resultat 2022 på 8,8 mill. kr. når merinntekter ble medregnet.

Ekstraordinær prisvekst spesielt ved energi viste tidlig i 2023 risiko for merforbruk mot årets bevilgning. Kriminalomsorgen fikk ved revidert nasjonalbudsjett bevilget en økning på posten på 90,6 mill. kroner. Videre økte posten med 18 mill. kr. i parallelljustering ved tilsvarende økt inntektskrav ved post 04.

Det ble i oppstarten av 2023 igangsatt en felles spareplan for å redusere risiko for forventet merforbruk. Tiltak i planen var måltall for reise og overtidskostnader, krav til økt avsetning av budsjett til forventede energikostnader, å holde enkelte fengselsavdelinger midlertidig stengt, samt ansettelseskontroll.

Kriminalomsorgen fikk ved revidert nasjonalbudsjett 2023 økt bevilgning til kompensasjon for ekstraordinær pris- og lønnsvekst. Spareplan og tilleggsbevilgning gjorde budsjettbalanse mulig i 2023 og medvirket til forbedret resultat. Årsaken til mindreforbruk er hovedsakelig relatert til avsetninger til IKT-prosjekter hvor utbetalinger avhenger av fremdriften i prosjektene.

Utvikling i lønn- og driftskostnader ved kap. 430 post 01 sett mot fjoråret er ikke direkte sammenliknbart da direktoratsfunksjonen ble skilt ut i .kap 431 post 01 fra 2023 mens denne var en del av kap. 430 post 01 i 2022. Direktoratet forvalter en andel av kap. 430 post 01 i 2023 til fellestjenester, prosjekter og felles tiltak i etaten. Kap. 430 post 01 er hovedparten av kriminalomsorgens bevilgning og utgifter og representativt for utviklingstrekk som i det videre er beskrevet ved områder lønn, pensjon, refusjoner, anskaffelser og drift.

Samlet utbetaling til lønn er nær 70 prosent av kriminalomsorgens utgifter ved post 01 og øker med 4 prosent fra 2022 til 2023.

Herunder har pensjonsutgiftene en vesentlig økning på 17 prosent i 2023. Pensjonsmodell fra Statens pensjonskasse (SPK) gir gjennom året svært variable avregninger som etter regelverket skal resultatføres. Siste termin avregning gav en merkostnad for året på omtrent 12 mill. kr. og samlede pensjonskostnader for virksomhet kriminalomsorgen er i 2023 56,8 mill. kr. høyere enn i 2022.

Lønnsutgifter kan vises i faste og midlertidige stillinger. Fra 2022 til 2023 øker fast lønn med 3 prosent. Til sammenlikning øker midlertidig lønn med 10 prosent.

Kriminalomsorgen hadde etter pandemien en økning i korttidsfravær som gav utslag i økte overtidskostnader. Måltall og fokus på å redusere bruk av overtid ved spareplan har gitt effekt og overtidskostnader synker med 13 prosent fra 2022 til 2023.

Refusjonsinntekter mottatt i bank pr. 30. desember 2023 er bokført på 2023 etter kontantprinsippet. Refusjon av sykepenger har økt med 23 prosent fra 2022 til 2023, noe som vitner om en betydelig økning i fravær som må dekkes opp i turnus.

Antall årsverk totalt for kriminalomsorgen er redusert fra 4707 i 2022 til 4617 i 2023, en nedgang på 90 årsverk. Nedleggelse av fengsel, midlertidig stenging av fengselsplasser samt fokus på reduksjon av variabel lønn i spareplan har hatt konsekvenser for antall årsverk. Flere ansatte avgått med pensjon og økning i sykefravær er årsak til et lavere antall årsverk.

Energiprisene var høye i deler av 2022 og økte videre inn i 2023. For kriminalomsorgen som

har stor andel bygningsmasse og produksjon i lokaler gir økte energipriser store utslag ved driftsbudsjettet. I 2023 var kostnader til lys, varme og elektrisitet på 148 mill. kr., til sammenlikning var snitt i tidligere år (2019-2021) på 65 mill. kr. Spareplanen 2023 ble delvis innført for å håndtere de ekstraordinære høye energiutgiftene innenfor driftsrammen, mens ekstra bevilgning i revidert nasjonalbudsjett ga kompensasjon for ekstraordinær prisvekst i 2023.

Husleie er den største driftsutgiften for kriminalomsorgen med omtrent 1 milliard årlig. Statsbygg står for 87 prosent av husleiekostnadene. Samlet øker husleie med 8 prosent i 2023. Ferdigstilling av Ila fengsel og forvaringsanstalt i 2023 med ny husleie står for en andel av økningen.

Driftsutgifter til reiser ble redusert under pandemien og har ved kutt i bevilgning og spareplan gitt måltall for mulige lave reiseutgifter. Reiser og diett øker med 36 prosent sammenliknet med 2022. Delvis er dette fra økt aktivitet ved internasjonale prosjekter som refunderes ved kap. 3430 post 04.

Fra 2023 er Kriminalomsorgsdirektoratet skilt ut i eget kapittel slik at kap. 430 og kap. 431 må ses i sammenheng ved sammenlikning av årets utgifter mot fjoråret.

Kap. 430, post 21 Spesielle driftsutgifter

Arbeidsdriftens utgifter omfatter materialer, rutinemessige utskiftninger av mindre maskiner og utstyr, kursing av ansatte spesifikt mot hjelpemidler som brukes i arbeidsdriften, samt vedlikehold og drift av maskinparken. Husleie og lønn for ansatte i arbeidsdriften føres ved kap. 0430 post 01.

Overført resultat fra 2022 samt kompensasjon for prisvekst i revidert nasjonalbudsjett gir samlet bevilgning for året på 118,616 mill. kr.

Regnskapsførte utgifter på posten i 2023 er 131,3 mill. kr. og overstiger da budsjetttrammen med 12,7 mill. kr. Innkjøp av varer og tjenester for videresalg fra butikker i fengsel står for hovedparten av økte utgifter samt at det er foretatt noe økte investeringer i maskiner og anlegg i 2023.

Arbeidsdriftens inntekter ved kapittel post 343002 er motpost for utgiftene ved post 21 og i 2023 er det regnskapsført 126 mill. kr. som gir merinntekter over budsjetttrammen på 17,7 mill. kr. Salg fra butikk i fengsel utgjør omtrent 47 prosent av samlede inntekter i arbeidsdriften. Samlet gir arbeidsdriftens poster et resultat på 5 mill. kr. i 2023.

Kapittel 430, post 45 større utstyrsanskaffelser, kan overføres:

Samlet disponibel tildeling i 2023 inkludert overførte midler fra 2022 og tilleggstildelinger er 83,086 mill. kr. Posten har et mindreforbruk mot bevilgningen på 42,634 mill. kr. i 2023.

Mindreforbruk 2023 søkes overført 2024 til dekning av kontraktsfestede forpliktelser ved KODA-prosjektet hvor første delleveranse først ble akseptert av kriminalomsorgen 12. januar 2024 slik at utbetaling til leverandør ble forskjøvet fra 2023 til 2024. KODA er et stort løft for kriminalomsorgen der gjennomføring krever at det settes av budsjettmidler pr år. Forsinkelser i prosjektet påvirker utbetalingsplanen.

Videre skal bevilgningen gå til ferdigstilling av arbeid med omgjøring av Skien til kvinnefengsel og konsekvenser av midlertidig stenging av Bredtveit. Etablering av en kvinneavdeling ved Ullersmo vil kreve bygningsmessige tiltak mv. I tillegg vil det påløpe utgifter til pågående rehabilitering av Bjørgvin fengsel.

Bevilgning til investering i sikkerhetsskannere og gjennomlysningsutstyr ble først gitt i desember 2023. Da ble utstyr bestilt fra leverandører. Leveranse og oppgjør skjer i 2024.

I 2023 er post 45 midler medgått til brukerutstyr i forbindelse med rehabilitering av Ila fengsel og forvaringsanstalt, sluttført kontrakt for alarmanlegg ved Agder fengsel, pågående utvidelse av Romerike fengsel, omgjøring av Skien til kvinnefengsel samt nytt digitalt straffegjennomføringssystem KODA.

Posten har stikkord «kan overføres» og KDI søker restbeløp 2023 overført til 2024.

Kapittel 430, post 60 Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv

Region nord administrerer ordningen med statlig finansiert prøveløslatelse for forvaringsdømte ("refusjonsordningen") jf. Straffeloven § 45 første ledd bokstav c. Budsjettrammen ble økt med 2,685 mill. r. i 2023 og resultatet viser et mindreforbruk mot rammen på 10,8 mill. kr. Det er hvert år usikkerhet knyttet til hvor store utbetalinger det vil bli på posten, da dette avhenger av tidspunkt for utbetaling av refusjoner til kommunene. Ved inngangen til 2023 hadde ordningen 17 aktive saker, mens den ved utgangen av 2023 hadde 16 saker. Nye saker har gjerne et etterslep knyttet fakturering i oppstarten som kan gi avvik i regnskapstall sett mot faktisk aktivitet.

Kapittel 430, post 70 Tilskudd

Tilskuddsordning for frivillige organisasjoner forvaltes av KDI og skal i sin helhet deles ut etter søknader. Bevilgning i 2023 inkludert kompensasjon for prisvekst er på 42,051 mill. kr.. Det gjenstår 0,7 mill. kr. av bevilgningen ved årets slutt. Ufordelte midler i 2023 stammer fra organisasjon IOGT som i desember tilbakebetalte 0,690 mill. kr. som ikke hadde blitt benyttet i prosjektet.

KAP. 431 KRIMINALOMSORGS DIREKTORATET, Post 01 Driftsutgifter

Fra 2023 er Kriminalomsorgsdirektoratet skilt ut i eget utgiftskapittel til lønnsutgifter, lokaler og andre driftsutgifter, for å ivareta strategiske oppgaver. Samlet bevilgning for året er på 153,787 mill. kr. og det er regnskapsført 159,197 mill. kr. som gir et merforbruk i 2023.

Direktoratet forvalter i tillegg deler av rammen ved kap. 430 post 01 for fellestjenester samt investeringer ved post 45. Direktoratet har utgifter ved internasjonale prosjekter som dekkes av refusjoner ved kap. 3430 post 04. Samlet resultat for kapittel post 043101 og 343004 er nær balanse år 2023 med 0,46 mill. kr.

Kapittel 432 KRIMINALOMSORGENS HØGSKOLE OG UTDANNINGSSENTER, post 01 Driftsutgifter

Bevilgningen på posten dekker ordinære driftsutgifter til kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter (KRUS). Driftsutgiftene består av lønn og personalkostnader til ansatte og aspiranter, drift og leie av lokaler, reiser (inkl. kursdeltakere og aspiranter), faglitteratur, anskaffelser av inventar og utstyr, lisenser og leieutgifter og uniformer til aspiranter.

Året 2023 har kap. 432 post 01 et merforbruk på 1,3 mill. kr. Ved KRUS medgår 83 prosent av driftsrammen til lønn der midlertidig lønn til studenter/aspiranter utgjør 111 mill. kr. i 2023. Midlertidig lønn i 2023 ved KRUS øker med 19 prosent sammenliknet med år 2022, mens fastlønn reduseres med 4 prosent der årsaken er enkelte vakante stillinger under smal budsjettramme. Budsjettrammen for KRUS er redusert ved kutt over år og med krav til opptak av et bestemt antall aspiranter, som igjen påvirker lønnskostnader, oppstår merforbruk i forhold til redusert ramme. Bevilgningen ved kap. 432 post 01 kan overskrides mot inntekter ved kap. 3432 post 03. Merinntekter ved post 03 balanserer resultatet for 2023.

KAP. 3430 KRIMINALOMSORGENS INNTEKTER

Kapittel 343 Post 02 Arbeidsdriftens inntekter

Posten omfatter inntekter fra henholdsvis salg ved butikk internt i fengsel, salg av arbeidsdriftens produkter og tjenester samt drifts- og vedlikeholdsoppgaver som utføres på bestilling fra Statsbygg. Oppstart av butikkdrift inne i fengsel gir økte salgsinntekter som i 2023 er på 47 prosent av de totale inntektene. Regnskapsførte inntekter relatert til arbeidsdrift overstiger budsjettramme 2023 med 17,7 mill. kr. Det vises også til omtale under post 21.

Det er satt av ressurser i direktoratet som jobber med å profesjonalisere og utvikle arbeidsdriften med blant annet egen nettside og mer synlig markedsføring.

Kapittel 343 Post 03 Andre inntekter

Inntekter ved post 03 år 2023 er på 34,17 mill. kr. som gir et resultat på 11,37 mill. kr. over budsjettramme. Ved denne posten føres inntekter fra refusjon for pasientreiser, salgsinntekter fra kantine og kjøkken samt leieinntekter.

Direktoratet mottar årlige tilskudd fra Vestland fylkeskommune for arbeid med Desktop for skolen og digital skole-prosjektet. Det har vært større aktivitet ved prosjektet i 2023. KDI mottok i desember 2023 midler fra Digitaliseringsdirektoratet for Stimulab-prosjektet. Prosjektet er et tverrfaglig samarbeid mellom DigDir, KDI, Statsforvalteren i Vestland og UDir og skal starte i begynnelsen av 2024.

Kapittel 343 Post 04 Tilskudd

Post 04 omfatter tilskudd til deltakelse i internasjonalt fengselssamarbeid under EØS finansieringsmekanismen, samt tilskuddsprosjekter i samarbeid med andre internasjonale organisasjoner og andre land.

For 2023 ble budsjettet oppjustert med 18 mill. kr. Årets regnskap viser likevel merinntekt mot justert ramme på 5,778 mill. kr. Året har økte tilskudd fra samarbeid med Romania, Bulgaria, Polen og Litauen.

Prosjektmidler gjøres normalt tilgjengelige i etterkant for Kriminalomsorgsdirektoratet, etter søknad og dokumentasjon av utgifter. KDI fikk i 2023 etterskuddsbetaling for deler av året 2022. Majoriteten av de bilaterale prosjekter i EØS skal avsluttes våren 2024. Noen land, blant annet Polen og Romania, har en del ubrukte midler og kommer til å søke om å forlenge prosjektperioden i noen måneder. Siden prosjektperiodene nærmer seg slutten, og pandemien i tidligere år satte en demper på gjennomføring av planlagt samarbeid, har det ført til økning av gjennomførte bilaterale aktiviteter i 2023.

KAP. 3432 KRIMINALOMSORGENS HØGSKOLE OG UTDANNINGSSENTER, INNTEKTER

Kapittel 3432 Post 03 Andre inntekter

Posten omfatter blant annet inntekter fra aspirantenes andel av skolebøker. I 2023 er det økte inntekter ved refusjon fra deltakelse i samarbeidsprosjekter og forskningsoppdrag.

KRUS har i 2023 mottatt tilskudd fra Helsedirektoratet for prosjekt om etterutdanning - seksuell helse, samt tilskudd - kompetansemidler for årene 2022-2024 fra Direktoratet for Forvaltning og IKT. Videre er KRUS involvert i internasjonalt, bilateralt samarbeid (EØS og USA) og mottar refusjon for dette ved sitt inntektskapittel.

Økte inntekter i 2023 gav behov for parallelljustering av budsjettramme med 3 mill. kr. ved post 03 mot post 01 der utgiftene føres.

Mottatte belastningsfullmakter:

I 2023 har Kriminalomsorgsdirektoratet belastningsfullmakt ved Domstoladministrasjonen kap. 0410 post 01 på inntil 11,212 mill. Kr. for felles IKT-prosjekt ESAS. KDI har regnskapsført 5,426 mill. kr. ved fullmakten i 2023.

Bevillingsfullmakt fra Politidirektoratet kap. 0440 post 01 ble gitt med en ramme inntil 1,2 mill. kr. Arbeidet omhandler utredning knyttet til driftsansvaret for Politiets utlendingsinternat på Trandum og Haraldvangen. Forlenget utredning ga utvidet fullmakt som økte rammen med 0,3 mill. kr. Kriminalomsorgen har ført 1,466 mill. kr. ved kapittel post 044001 i 2023.

Statens kapitalregnskap:

Kriminalomsorgsdirektoratet står oppført med kapitalposter i statens kapitalregnskap under oppstilling av bevilgningsrapportering som er vedlagt.

Kommentarer til artskontorrapporten og noter i regnskapsrapporten:

Artskontorrapporten, som omhandler alle kapittel poster, viser at netto rapporterte driftsutgifter utgjorde 5 643 mill. kr. i 2023.

Utbetalinger til lønn utgjorde 3 954 mill. kr. som er 68 prosent av samlede utbetalinger til lønn og drift. Opplysninger i note 2 viser lønn, arbeidsgiveravgift, pensjon og refusjon for sykelønn for 2023 sammenliknet med 2022. Sykelønn øker vesentlig med 17 prosent i 2023.

Andre utbetalinger til drift utgjorde 1 882 mill. kr. - altså 32 prosent. Den største driftsutgiften for kriminalomsorgen er husleie som utgjør 1 096 mill. kr. - altså 58 prosent av andre utbetalinger til drift, jf. opplysninger i note 3.

Fra 1. juli 2017 betaler kriminalomsorgen pensjonspremie til Statens pensjonskasse

(SPK). For 2023 utgjør arbeidsgivers andel av pensjonspremien 388 mill. kr. Dette fremgår av note 2. Pensjonsutgiftene øker vesentlig med 17 prosent fra 2022.

Note 5 viser utbetaling til investeringer. Dette er en post som kan variere betydelig fra år til år avhengig av omfanget av byggevirksomhet som pågår i kriminalomsorgen. Investeringer i 2023 er noe lavere enn i 2022 da rehabilitering av Ila fengsel og forvaringsanstalt ble ferdig som forutsatt i mai 2023. Kriminalomsorgens utgifter til nytt utstyr og inventar til fengselet var vesentlig høyere i 2022 enn i 2023. Også investeringer i nytt digitalt straffegjennomføringssystem, KODA, går over år og utbetalinger er avhengig av fremdrift i prosjektet.

Note 7 viser tilskuddsforvaltning ved kap.0430 post 60 og 70. Post 60 har et mindreforbruk mot bevilgning i 2023 grunnet antall og type saker med tilhørende faktureringstidspunkter.

Rapportert mellomværende med statskassen utgjorde per 31.12.2023 -162 mill. kr. Endring i mellomværende på 28,6 mill. kr. stammer fra overgang til ny pensjonsmodell og avsetninger. Avsetning til pensjon var kr 0 i år 2021, -87 mill. kr. i år 2022 og -53,8 mill. kr. i 2023. Endring fra 2022 til 2023 er her på -33 mill. kr.

Oppstillingen av artskontorrapporteringen viser hvilke eiendeler og gjeld mellomværende består av, jf. note 8 Sammenheng med statskassen.

Artskontorrapport viser oversikt mellomværende med statskassen med blant annet den samlede kontantbeholdning ved driftsenhetene.

Beholdning på bankkontoer med statlige midler utenfor Norges Bank fremgår ikke av regnskapsrapporten. Kriminalomsorgens driftsenheter har lokale bankkonto under

DNB-avtalen der KDI v/ seksjon for sentralisert lønn og regnskap har administratorrolle og styrer tilganger. KDI overfører forskudd til de lokale bankkonto til dekning av utbetaling av dagpenger til innsatte. Enhetene forvalter ved de lokale bankkonto innsattes midler i form av dagpenger, søknadspenger og noe private midler.

Beholdning ved 73 lokale DNB-konto var på 12,64 mill. kr. ved utgangen av 2023. Fra lokale bankkonto overføres innsattes dagpenger til "kronekort" eller private kort.

Kriminalomsorgens driftsenheter har fra tidligere enkelte lokale bankkonto. Beholdning pr. 31. desember 2023 utgjør 209.000.- kr. Det arbeides med å avslutte konti av denne typen.

Det vises til vedlegg regnskaps- og bevilgningsrapport 2023 fra økonomisystemet Unit4 for en nærmere oversikt over bevilgning og artskontorapport med tilhørende noter.

Revisjon:

Riksrevisjonen er ekstern revisor og bekrefter årsregnskapet for KDI. Endelig revidert regnskap vil foreligge i løpet av andre kvartal 2024.

Lillestrøm 26. april 2024



Lise Sannerud
direktør



Jan-Erik Sandlie
assisterende direktør

Prinsippnote til årsregnskapet

Årsregnskap for statlige virksomheter er utarbeidet og avlagt etter nærmere retningslinjer fastsatt i bestemmelser om økonomistyring i staten ("bestemmelsene"). Årsregnskapet er i henhold til krav i bestemmelsene punkt 3.4.1, nærmere bestemmelser i Finansdepartementets rundskriv R-115 av desember 2022 og eventuelle tilleggskrav fastsatt av overordnet departement.

Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen og artskontorapporteringen er utarbeidet med utgangspunkt i bestemmelsene punkt 3.4.2 – de grunnleggende prinsippene for årsregnskapet:

- a) Regnskapet følger kalenderåret.
- b) Regnskapet inneholder alle rapporterte utgifter og inntekter for regnskapsåret.
- c) Regnskapet er utarbeidet i tråd med kontantprinsippet.
- d) Utgifter og inntekter er ført i regnskapet med brutto beløp.

Oppstillingene av bevilgnings- og artskontorapportering er utarbeidet etter de samme prinsippene, men gruppert etter ulike kontoplaner. Prinsippene samsvarer med krav i bestemmelsene punkt 3.5 til hvordan virksomhetene skal rapportere til statsregnskapet. Sumlinjen "Netto rapportert til bevilgningsregnskapet" er lik i begge oppstillingene.

Virksomheten er tilknyttet statens konsernkontoordning i Norges Bank i henhold til krav i bestemmelsene pkt. 3.7.1. Bruttobudsjetterte virksomheter tilføres ikke likviditet gjennom året, men har en trekkrettighet på sin konsernkonto. Ved årets slutt nullstilles saldoen på den enkelte oppgjørskonto ved overgang til nytt år.

Bevilgningsrapporteringen

Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen omfatter en øvre del med bevilgningsrapporteringen og en nedre del som viser beholdninger virksomheten står oppført med i kapitalregnskapet. Bevilgningsrapporteringen viser regnskapstall som virksomheten har rapportert til statsregnskapet. Det stilles opp etter de kapitler og poster i bevilgningsregnskapet virksomheten har fullmakt til å disponere. Kolonnen samlet tildeling viser hva virksomheten har fått stilt til disposisjon i tildelingsbrev for hver statskonto (kapittel/post). Oppstillingen viser i tillegg alle finansielle eiendeler og forpliktelser virksomheten står oppført med i statens kapitalregnskap.

Mottatte fullmakter til å belaste en annen virksomhets kapittel/post (belastningsfullmakter) vises ikke i kolonnen for samlet tildeling, men er omtalt i note B til bevilgningsoppstillingen. Utgiftene knyttet til mottatte belastningsfullmakter er bokført og rapportert til statsregnskapet, og vises i kolonnen for regnskap.

Artskontorapporteringen

Oppstillingen av artskontorapporteringen har en øvre del som viser hva som er rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter og en nedre del som viser eiendeler og gjeld som inngår i mellomværende med statskassen. Artskontorapporteringen viser regnskapstall virksomheten har rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter. Virksomheten har en trekkrettighet på konsernkonto i Norges Bank. Tildelingene er ikke inntektsført og derfor ikke vist som inntekt i oppstillingen.

Regnskapstall i bevilgnings- og artskontorapportering med noter viser regnskapstall rapportert til statsregnskapet. I tillegg viser noten til artskontorapporteringen Sammenheng mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen bokførte tall fra virksomhetens kontospesifikasjon i kolonnen Spesifisering av bokført avregning med statskassen. Notene viser forskjellen mellom beløp virksomheten har bokført på eiendels- og gjeldskontoer i virksomhetens kontospesifikasjon (herunder saldo på kunde- og leverandørreskontro) og beløp virksomheten har rapportert som fordringer og gjeld til statsregnskapet og som inngår i mellomværendet med statskassen.

Virksomheten har innrettet bokføringen slik at den følger kravene i bestemmelser om økonomistyring i staten. Dette innebærer at alle opplysninger om transaksjoner og andre regnskapsmessige disposisjoner som er nødvendige for å utarbeide pliktig regnskapsrapportering, jf. bestemmelsene punkt 3.3.2, og spesifisering av pliktig regnskapsrapportering, jf. bestemmelsene punkt 4.4.3, er bokført. Bestemmelsene krever blant annet utarbeiding av kundespesifikasjon og leverandørspesifikasjon. Dette medfører at salgs- og kjøpstransaksjoner bokføres i kontospesifikasjonen på et tidligere tidspunkt enn de rapporteres til statsregnskapet, og innebærer kundefordringer og leverandørgjeld i kontospesifikasjonen.





KRIMINALOMSORGEN