

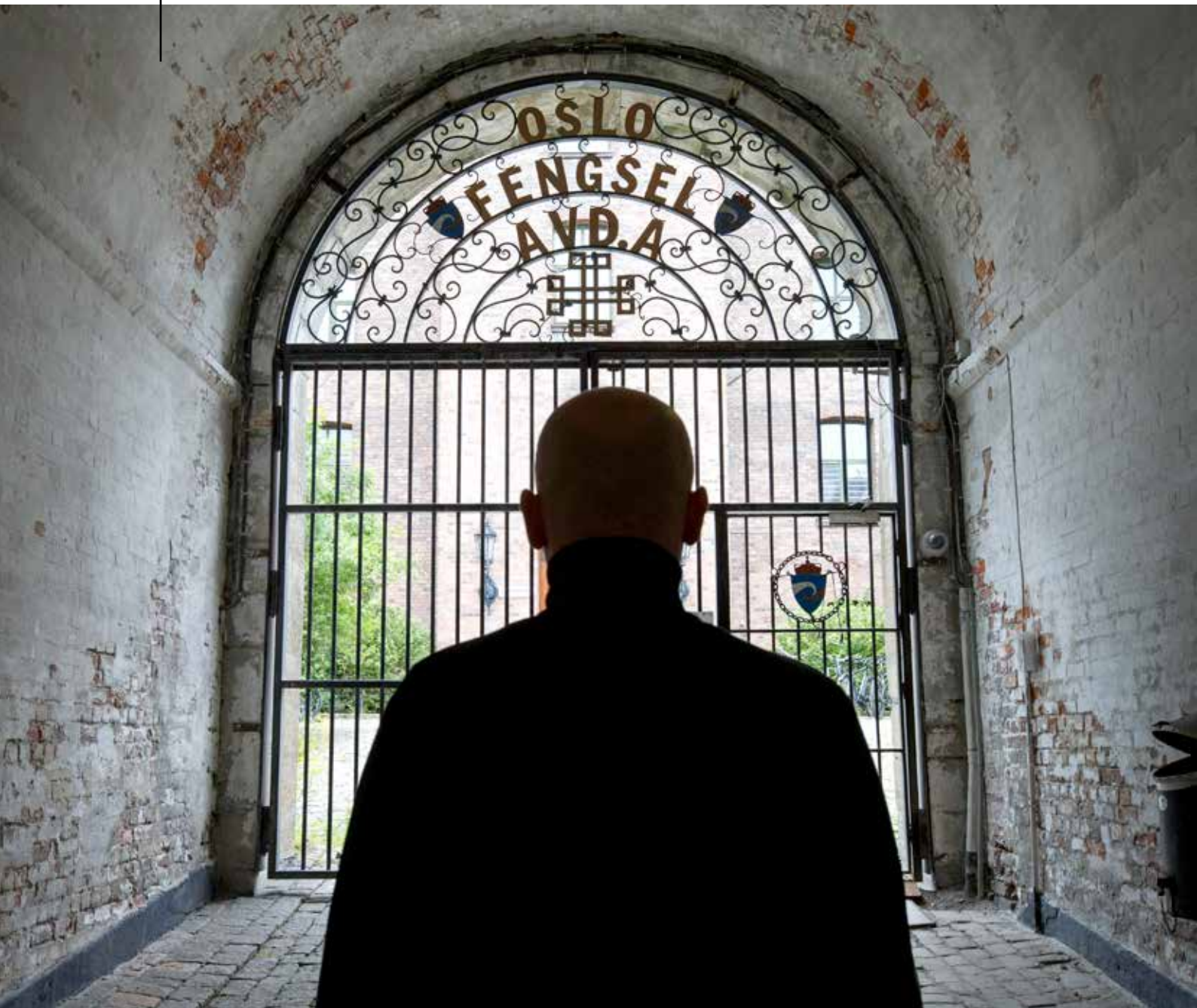


Departementene

Strategi

Redusert tilbakefall til ny kriminalitet

Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff
2017–2021



Forord

God tilbakeføring og integrering i samfunnet etter gjennomført straff forebygger utenforskap, fremmer deltakelse i arbeidslivet og motvirker ny kriminalitet. Færre lovbrudd gir færre kriminalitetsofre og store samfunnsøkonomiske gevinster. Gjennomføring av straff i Norge skal skje på en måte som er betryggende for samfunnet, og som motvirker nye straffbare handlinger. Likevel begår mange domfelte ny kriminalitet etter endt straffegjennomføring. Redusert tilbakefall til ny kriminalitet er et felles ansvar på tvers av flere sektorer og forvaltningsnivåer. Kriminalomsorgen, samarbeidende etater og kommunene må derfor samordne sine virkemidler bedre og legge til rette for at domfelte kan gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster. Ambisjonen er et kriminalitetsfritt liv for flere!

Kriminalomsorgen gjennomfører straff både i fengsel og i samfunnet ellers. Domfelte som gjennomfører straff, har på lik linje med andre rett til helse- og omsorgstjenester, sosiale tjenester, opplæring, arbeidsrettet bistand, kulturtilbud osv. De sektorene som har ansvar for disse tjenestene ellers i samfunnet, har også ansvaret under straffegjennomføring. Det sikrer lik rett til tjenester. Kriminalomsorgen samarbeider med ulike forvaltningsorganer om å legge til rette for tiltak under straffegjennomføring. En forutsetning for å lykkes med tilbakeføring til et kriminalitetsfritt liv er kontinuitet og god samordning mellom kriminalomsorgen, ulike statlige forvaltningsspartnere, fylkeskommuner og kommuner. Når denne samordningen ikke fungerer, oppstår det *glippsoner* som kan hindre vellykket tilbakeføring.

Denne strategien tar utgangspunkt i kunnskap om domfeltes leveårsutfordringer, mangelfull samordning i forvaltningen, uklare ansvarsforhold og svakheter både i eksisterende samarbeidsavtaler og i det gjeldende regelverket på området. Et systematisk arbeid med å motvirke *glippsoner* vil bidra til at flere kommer i utdanning eller arbeid etter gjennomført straff, noe som igjen vil redusere tilbakefallet til kriminalitet og bedre integreringen. Samtidig må vi styrke vår kunnskap om faktorer som påvirker risikoen for tilbakefall.

Tiltakene i denne strategien dreier seg primært om å tette glippsoner mellom fengsel og samfunnet ellers, slik at innsatte kan leve et framtidig liv uten å begå ny kriminalitet. Noen tiltak favner bredere og inkluderer alle domfelte, uavhengig av hvor straffen gjennomføres. Strategien retter seg i første rekke mot ansatte i kriminalomsorgen og i berørte instanser. Vi håper at strategien også vil være nyttig for andre med interesse for kriminalomsorg og kriminalitetsforebygging.

Gjennomføring av tiltakene i denne strategien vil være viktige bidrag til å skape større trygghet i hverdagen og gjøre Norge til et mer inkluderende samfunn.



Bent Høie



Jan Tore Sanner



Anniken Hauglie



Torbjørn Røe Isaksen



Per-Willy Amundsen

Utfordringer blant innsatte i norske fengsler

Statistisk Sentralbyrå (SSB) gjennomførte i 2014 en landsomfattende intervjuundersøkelse om levekår blant innsatte i norske fengsler¹. Undersøkelsen viser at flertallet av innsatte har levekårsproblemer på ett eller flere områder. Ifølge undersøkelsen er det en klar sammenheng mellom antallet levekårsproblemer den enkelte har og i hvilken grad man har tro på å kunne klare å unngå nye lovbrudd etter løslatelsen. En undersøkelse foretatt av Kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri for Helseregion Sør-Øst viser at forekomsten av psykiske lidelser blant domfelte er betydelig høyere enn i befolkningen ellers.²

- Kun 56 prosent av innsatte kan etter løslatelsen flytte inn i en bolig de eier eller leier. 20 prosent planlegger å bo hos venner og familie eller i trygdebolig, hospits eller liknende etter løslatelsen. 24 prosent av de innsatte har ikke avklart hvor de kan bo etter løslatelsen.
- 34 prosent har jobb ved løslatelsen, mens 8 prosent er under utdanning. 58 prosent er verken i jobb eller utdanning ved løslatelsen.
- 40 prosent oppgir at de ikke har tilstrekkelig med penger til å klare seg ved løslatelsen, og mange innsatte har gjeld.
- Rundt 35 prosent av de innsatte hadde i 2012 videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning. Kun 13 prosent av de innsatte har påbegynt eller avsluttet høyere utdanning, mot rundt 30 prosent av øvrige innbyggere i Norge. 28 prosent av de innsatte har bare fullført grunnskoleopplæring.³
- Nær 65 prosent av domfelte i fengsel har rusproblemer knyttet til alkohol, substans eller begge deler. Undersøkelsen viste at kun 35 prosent ikke hadde noe misbruks- eller avhengighetsproblem.
- 92 prosent hadde tegn på en personlighetsforstyrrelse eller en psykisk lidelse. Undersøkelsen tilsier også at en langt større andel blant innsatte enn blant befolkningen for øvrig har psykiske lidelser som varer livet ut.

¹ Revold, Mathias Killengreen (2015). *Innsattes levekår 2014. Før, under og etter soning*, SSB-rapport 2015/47. Oslo, Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger. Dokumentasjonsnotat. Innsatte i varetekt, personer med utvisningsvedtak og innsatte under 18 år ble ekskludert fra trekkgrunnlaget.

² Cramer, Victoria (2014): *Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsler*. Kompetansesenterets prosjektrapport 2014-1. Kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri for Helseregion Sør-Øst. Populasjonen i undersøkelsen besto av innsatte kvinner og menn med rettskraftig dom.

³ Jones, L. Ø., Asbjørnsen, A. E., Manger, T. og Eikeland, O. J.(2013). *Innsatte i norske fengsel: Lese- og skriveferdigheter og mestringsforventningers betydning for deltagelse i utdanning*, Fylkesmannen. Rapport nr. 3/2013. Fylkesmannen i Hordaland, Bergen.

Samordningsutfordringer: – «importmodellen» og forvaltnings- samarbeid

Kriminalomsorgen er ansvarlig for straffegjennomføringen. Straffen skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, og som er betryggende for samfunnet.

De instansene som generelt skal yte tjenester til befolkningen, har også et ansvar for å tilby sine tjenester til domfelte og innsatte. Dette omtales gjerne som en «importmodell» fordi tjenester «importeres» til kriminalomsorgen fra sine respektive instanser, fremfor en modell der kriminalomsorgen selv tilsetter sine egne lærere, helsepersonell, prester mv.

Samarbeidet mellom kriminalomsorgen og de etatene som yter tjenester til innsatte, omtales som forvaltningssamarbeid. Forvaltningssamarbeidet er beskrevet i straffegjennomføringsloven § 4:

«Kriminalomsorgen skal gjennom samarbeid med andre offentlige etater legge til rette for at domfelte og innsatte i varetekt får de tjenester som lovgivningen gir dem krav på. Samarbeidet skal bidra til en samordnet innsats for å dekke domfelte og innsattes behov og fremme deres tilpasning til samfunnet.»

Dersom kriminalomsorgen skal kunne gjennomføre sitt samfunnsoppdrag, blant annet å forebygge ny kriminalitet, må andre sektorer ivareta sitt ansvar for blant annet helse- og omsorgstjenester, bolig, opplæring, arbeidsrettede- og sosiale tjenester. Ved tilbakeføring etter gjennomført straff, kan det oppstå samordningsutfordringer eller «glippsoner». Samordningsutfordringen beskrives presist i SIRUS-rapporten *Tilbakeføringsgarantien som smuldret bort*⁴:

«En hovedutfordring i organisering av løslatelsesprosessen er at kriminalomsorgen har hovedansvaret for planleggingen av tilbakeføring, men ikke for oppfølging. Kriminalomsorgens ansvar slutter når straffen er sonet. Det blir en «glippsoner» mellom ansvar for planlegging og videre oppfølging av planene etter soning.»

Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) har i flere rapporter⁵ belyst samordningsutfordringer i norsk forvaltning. På politikkområdet «straffegjennomføring» har Justis- og beredskapsdepartementet hovedansvaret, mens andre departementer har vesentlig myndighet i tilbakeføringsarbeidet. Samordningen går ut på å få de aktuelle departementene til å bidra til en felles politikk på området.

⁴ Falck, S. (2015): *Tilbakeføringsgarantien som smuldret bort. Mellom kriminalomsorg og kommunale tjenester. Tiltaksbro, systematikk eller tilfeldighet?* SIRUS rapport 3/2015: 9. Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS), Oslo.

⁵ Se f.eks.: Direktoratet for forvaltning og IKT (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Difi-rapport 2014:07. Oslo.

Redusert tilbakefall til ny kriminalitet

Felles ansvar – felles mål

Levekårsutfordringer og samordningsutfordringer må møtes med virkningsfulle tiltak for at vi skal lykkes bedre med å tilbakeføre tidligere domfelte i samfunnet og redusere tilbakefallet til ny kriminalitet.

Regjeringen har følgende visjon og mål for dette arbeidet:

Visjon:

Et kriminalitetsfritt liv for flere

Mål:

- Redusert tilbakefall til ny kriminalitet
- Redusert utenforskap gjennom økt overgang til utdanning og arbeid etter gjennomført straff
- Samordnet innsats på og mellom alle nivåer i forvaltningen

Prioriterte innsatsområder

1. Regelverk, avtaler og rutiner som avklarer ansvar og behov for informasjon.
2. Virkemidler for samordning mellom departementer, direktorater, fylkesmenn, fylkeskommuner og kommuner.
3. Tilgang til nødvendige helse- og omsorgstjenester, bolig, opplæring, arbeidsrettede- og sosiale tjenester.

Kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen hadde i 2016 om lag 4 100 fengselsplasser. Årlig er det rundt 9 000 nyinnsettelse og løslatelse fra fengslene. Til enhver tid er det ca. 1 000 innsatte i varetekt. Gjennomsnittlig soningstid var 170 dager i 2015.

Kriminalomsorgen kan beslutte at ubetinget fengselsstraff i enkelte tilfeller kan gjennomføres helt eller delvis utenfor fengsel. Dette gjelder straffegjennomføring med elektronisk kontroll (EK) etter straffegjennomføringsloven § 16 og straffegjennomføring i institusjon etter straffegjennomføringsloven § 12.

En gradvis overgang fra å sone straffen i fengsel til å gjennomføre straffen utenfor fengsel ved for eksempel elektronisk kontroll, kan i seg selv være et viktig tiltak for vellykket tilbakeføring til samfunnet. Friomsorgskontorene gjennomfører elektronisk kontroll. Det vil ved årsskiftet 2017/2018 være en kapasitet på elektronisk kontroll som tilsvarer 500 fengselsplasser.

Kriminalomsorgen har også ansvar for å gjennomføre straffereaksjoner som samfunnsstraff, narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) og program mot ruspåvirket kjøring. Disse straffereaksjonene gjennomføres av friomsorgskontorene.

Forvaltnings samarbeidet: Roller, ansvar og oppgaver

Fagdepartementene er faglige sekretariater for sin politiske ledelse og har i tillegg ansvaret for å gjennomføre vedtatt politikk på sitt fagområde. Dette omfatter blant annet etatsstyring av underliggende etater, blant annet ved å gi oppdrag, formulere mål og forventninger til leveranser og følge opp resultater.

For at departementene skal kunne gi konsistente og sammenhengende styringssignaler på politikkområder som krever felles innsats, må departementene samordne seg.

Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Kunnskapsdepartementet (KD) har et felles ansvar for å bidra til å nå de målene som regjeringen har fastsatt i denne strategien. De skal samordne oppdrag til direktoratene når det kreves, dele rapporter og resultater og forbedre og effektivisere det tverrsektorielle samarbeidet om tilbakeføring etter endt straffegjennomføring. JD har et særlig ansvar for å tilrettelegge for samordnet innsats.

Tilbakeføringsutvalget er et samordningsforum på departementsnivå med ASD, HOD, JD, KMD og KD som faste medlemmer. Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) og Kulturdepartementet (KUD) deltar ved behov. JD leder utvalget. Utvalget skal bidra til god informasjonsflyt mellom sektorene og være en arena for samordning av oppdrag til underliggende etater. Utvalget skal vurdere og gi innspill til strategier, planer og tiltak som kan bidra til en bedre samordnet tilbakeføring av domfelte og innsatte.

Direktoratene har ansvaret for den faglige og administrative ledelsen av sine sektor. I tillegg til å ivareta sitt samfunnsoppdrag, skal direktoratene nå de målene og gjennomføre de oppdragene og strategiene som de blir pålagt fra det overordnede fagdepartementet.

Direktoratene har ansvar for å samarbeide med andre direktorater i den utstrekning som er nødvendig for å nå egne eller felles tverrsektorielle mål.

Direktoratsutvalget for tilbakeføring skal være et samordningsforum på direktoratsnivå med Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir), Helsedirektoratet (Hdir), Husbanken, Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) og Utdanningsdirektoratet (Udir) som faste medlemmer. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Integrering- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Nasjonalbiblioteket (NB) deltar ved behov. Utvalget skal fremme felles eierskap til tilbakeføringsarbeidet. Direktoratene skal sammen identifisere og foreslå hensiktsmessige tiltak, rapportere til departementet om utfordringer som ikke lar seg løse på direktorats- eller etatsnivå og utarbeide en felles årlig tilstandsrapport til *Tilbakeføringsutvalget*. Direktoratsutvalget skal også klargjøre utfordringer og finne løsninger i samarbeid med kommuner, fylkeskommuner og regionale statlige organer. KDI vil få oppgaven med å lede og være sekretariat for *Direktoratsutvalget for tilbakeføring*.

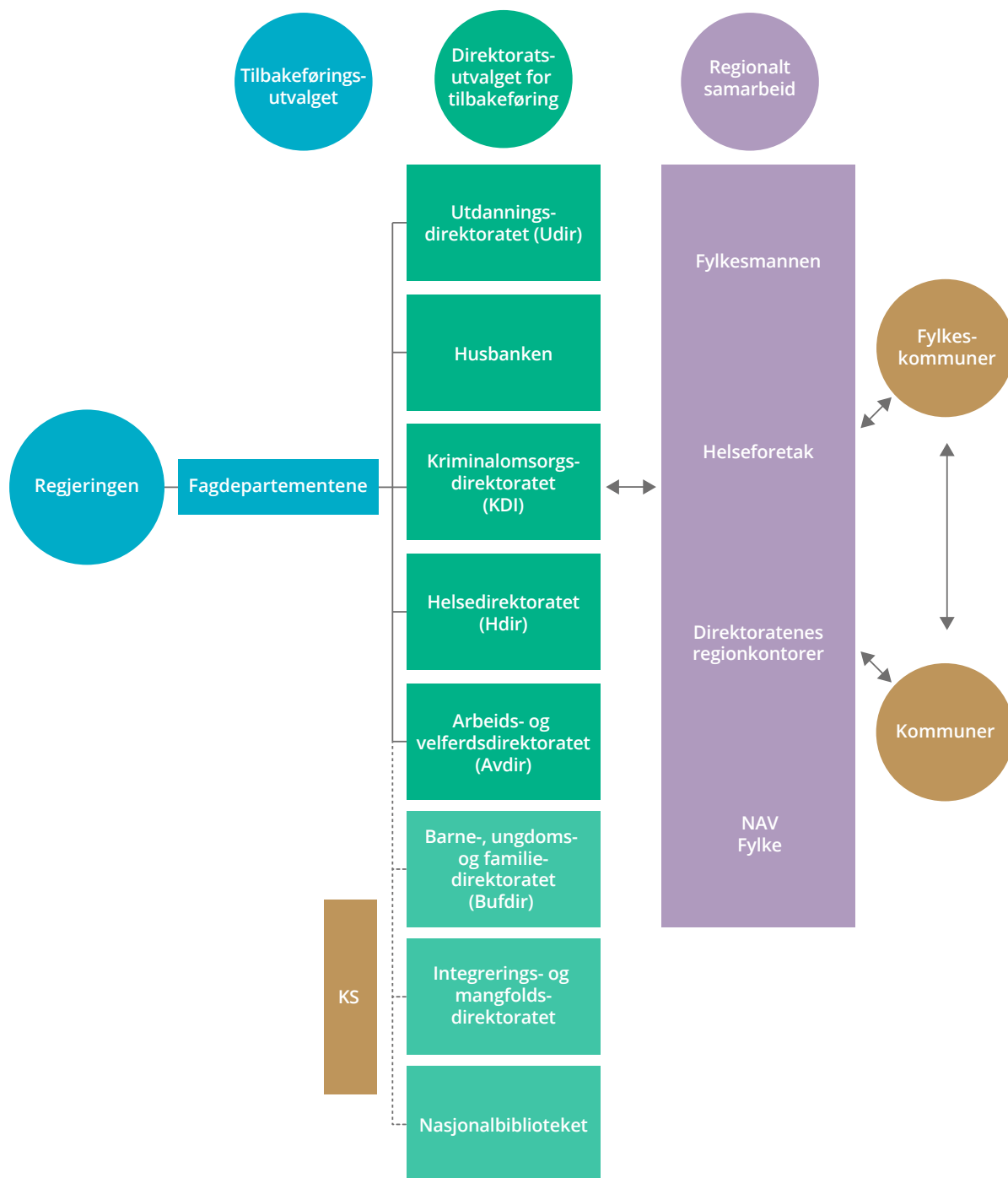
De regionale helseforetakene skal sørge for at befolkningen blir tilbudt spesialiserte helse-tjenester.

Fylkesmannen er statens representant i fylket og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen. Fylkesmannen har en viktig rolle i å kontrollere at kommuner og fylkeskommuner følger opp regelverket. Dette omfatter også regelverk som gjelder domfelte og innsatte. Fylkesmannens rolle som samordner av statlig politikk på regionalt nivå er også av betydning for bedre regionalt samarbeid om god tilbakeføring.

Fylkeskommunene har ansvaret for blant annet videregående opplæring, kultur og tannhelsetjenester.

Kommunene har det primære ansvaret for mange tjenester til befolkningen, og innsatsen i kommunene er ofte avgjørende for en god tilbakeføring. Kommunene har blant annet ansvaret for sosiale tjenester, mange helse- og omsorgstjenester og bolig. Samarbeidet mellom kriminalomsorgen og kommunene og avklaring av ansvaret mellom kommuner, er kritiske suksessfaktorer.

KS er kommunesektorens organisasjon. KS arbeider for å sikre kommunesektoren best mulige rammebetingelser for å kunne utvikle gode lokalsamfunn med lokalt tilpassede velferdstjenester.



Figur 1.1 Oversikt over ansvar, roller og oppgaver.

- 1 Avtaler, regelverk og rutiner som avklarer ansvar og behov for informasjon



Målet med å gjennomgå rammeverket for forvaltningssamarbeidet er at det skal fastsettes tydelig hvilke forpliktelser som tilligger kriminalomsorgen, Arbeids- og velferdsetaten, helseforetakene, fylkeskommunene og kommunene. Det må gå tydelig fram av regelverket og inngåtte avtaler hvilket ansvar alle tjenesteytende etater har i tilbakeføringsarbeidet, slik at de berørte etatene samarbeider godt og sikrer en individuelt tilrettelagt tilbakeføring. Likeledes må regelverket og avtalene tydeliggjøre kriminalomsorgens tilretteleggeransvar. For at samordningen mellom kriminalomsorgen, forvaltningspartnerne og kommuner skal kunne fungere bedre, er det en forutsetning at kriminalomsorgen prioriterer forutsigbarhet rundt tidspunktene for endt straffegjennomføring og for overføring mellom fengsler.

Det er et mål at kriminalomsorgen, forvaltningspartnerne og kommunene deler tilstrekkelig informasjon om den enkelte innsatte forut for overføring til et annet fengsel eller en annen straffegjennomføringsform og ved endt straffegjennomføring.

	Tiltak	Ansvarlig	Frist
1	Gjennomgå og ved behov revidere eksisterende avtaler og regelverk, slik at betydningen av helhetlig ansvar og samarbeid om tilbakeføring av domfelte og innsatte kommer tydelig fram.	JD, ASD, HOD, KD, KMD	2018
2	Gjennomgå regelverk og praksis, slik at det blir større forutsigbarhet om løslatelsestidspunktet og overføringer mellom fengsler, både for forvaltningspartnerne og den innsatte selv.	JD	2018
3	Videreutvikle og øke bruken av Behovs- og ressurskartlegging i kriminalomsorgen (BRIK), inkludert å hente inn nødvendig samtykke til å dele nødvendig informasjon.	JD	2018
4	Utarbeide nasjonale rutiner for informasjonsdeling mellom kriminalomsorgen, forvaltningspartnerne og kommunene.	JD, ASD, HOD, KD, KMD	2019
5	Innføre en varslingsplikt for kriminalomsorgen om tidspunkt for endt straffegjennomføring, endt varetekt og planlagte overføringer mellom fengsler. Varselet skal gå til samarbeidende etater, de involverte kommuner og den innsatte selv.	JD, ASD, HOD, KD, KMD	2019

2

Virkemidler for samordning mellom departementer, direktorater, fylkesmenn, fylkeskommuner og kommuner



Flere sektorer og forvaltningsnivå har hver for seg og sammen et ansvar for arbeidet med å tilbakeføre domfelte og innsatte til samfunnet. Det er identifisert *glippsoner* i forbindelse med tilbakeføringen. Det er derfor nødvendig å vurdere nye virkemidler for å sikre at de ansvarlige departementene er godt samordnet, at de ansvarlige direktoratene jobber tett og systematisk sammen og at staten og kommunene samarbeider på best mulig måte.

Virkemidlene skal bl.a. bidra til at det alltid er avklart hvilken oppholdskommune som har ansvaret etter tilbakeføring fra fengsel, og hvilken instans som har ansvaret for arbeidet med individuell plan for vedkommende.

Departementene skal gjennom tilbakeføringsutvalget samordne etatsstyringen og oppfølgingen av direktoratene i tilbakeføringsarbeidet. Direktoratene skal samordne og samarbeide tett i gjennomføringen av oppdrag, vurderingen av resultater og rapporteringen til departementene. For at dette skal lykkes, må alle berørte etater ha integrert ansvaret i sin virksomhetsplanlegging og styring.

	Tiltak	Ansvar	Frist
1	Etablere et <i>Direktoratsutvalg for tilbakeføring</i> der AVdir, Hdir, Husbanken, KDI og Udir er med. KDI leder utvalget.	JD, ASD, HOD, KD, KMD	2017
2	Utrede omfanget av «kasteballproblematikk» og vurdere egnede tiltak for å sikre sømløse overganger mellom kommuner i forbindelse med endt straffegjennomføring.	JD, KMD, HOD, ASD	2018
3	Klargjøre hvem som skal ha ansvaret for at arbeidet med individuell plan (IP) for innsatte igangsettes under straffegjennomføring, og hvilken etat i oppholdskommunen som har ansvaret etter endt straffegjennomføring.	HOD, ASD, KD	2017
4	Utrede et incentivsystem mellom kriminalomsorgen, spesialisthelsetjenesten og kommunene for å kunne gi personer som er innsatt eller domfelt, riktige tjenester til rett tid.	JD, HOD, KMD	2020
5	Samarbeide med KS om innretningen av samordningen mellom kriminalomsorgen og kommunene på tilbakeføringsområdet.	JD, ASD, HOD, KD, KMD	2017
6	Vurdere det samlede straffereaksjons- og behandlingstilbudet under straffegjennomføring for personer med rusproblemer eller avhengighet, og om innretningen av dette bør endres.	JD HOD	2020

3 Tilgang til nødvendige helse- og omsorgstjenester, bolig, opplæring, arbeidsrettede- og sosiale tjenester



Domfelte og innsatte har, med de begrensningene som følger av frihetsberøvelsen, den samme retten til tjenester og de samme forpliktelsene som befolkningen for øvrig. De sektorene som har ansvar for disse tjenestene ellers i samfunnet, har også ansvaret under straffegjennomføring.

På grunn av frihetsberøvelsen har innsatte begrenset tilgang til mange tjenester. Det er nødvendig å gjennomgå eksisterende tjenester. Tjenestene til den enkelte skal være målrettede og treffsikre, slik at de reduserer levkårsproblemer og forbedrer tilbakeføringen. For å lykkes med dette må den enkelte innsattes behov kartlegges bedre, og informasjonen må deles så tidlig som mulig.

Det er et mål at flere får opplæring som bidrar til kompetanse for videre opplæring, studier eller arbeid, at flere kan flytte inn i en egnet bolig, får mulighet til arbeidstrening, tilgang til behandling og nødvendig helsehjelp, og at dette følges opp etter endt straffegjennomføring.

	Tiltak	Ansvar	Frist
1	Utarbeide en strategi for utvikling av digitale tjenester mellom kriminalomsorgen, tjenesteytende etater og innsatte.	JD	2018
2	AVdir og KDI får som et felles oppdrag å vurdere og eventuelt foreslå tiltak som kan sikre innsatte god tilgang til arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester.	ASD JD	2018
3	Styrke samarbeidet mellom kriminalomsorgen, arbeids- og velferdsforvaltningen og utdanningsmyndighetene i arbeidsdriften. Formålet skal være å gi bedre forutsetninger for kartlegging, opplæring og arbeidstrening, med sikte på økt overgang til arbeid og opplæring etter endt straffegjennomføring eller varetekt.	JD ASD KD	2018
4	Samle tilgjengelig kunnskap om årsakene til at enkelte innsatte står uten bolig etter endt straffegjennomføring og i lys av denne kunnskapsinnhentingene vurdere mer målrettede tiltak.	ASD KMD JD	2019
5	Klargjøre hvilke rettigheter til bostøtte som gjelder for personer som gjennomfører straff eller sitter i varetekt.	KMD	2017
6	Gjennomgå informasjonen som i dag sendes til siktede, innsatte og domfelte for å sikre at krav og rettigheter som gjelder bolig, framkommer tydelig.	JD ASD KMD	2018
7	Etablere områdefunksjon innen psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert behandling (TSB) for helseforetak med ansvar for fengsel.	HOD	2018

Utgitt av:
Justis- og beredskapsdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 222 40 000
Forsidebilde: Gorm Kallestad / NTB Scanpix
Publikasjonskode: G-0440 B
Design og trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon 04/2017