

Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel

Dokument 3:4 (2022–2023)



Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:4 (2022–2023)
Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og
velferdstjenester til innsatte i fengsel

Dokumentet har følgende inndeling:

- Riksrevisjonens konklusjoner, utdyping av konklusjoner, anbefalinger, statsrådets svar og Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar
- Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Vedlegg 2: Statsrådets svar
- Vedlegg 3: Riksrevisjonens brev til statsråden i Helse- og omsorgsdepartementet
- Vedlegg 4: Statsrådets svar
- Vedlegg 5: Riksrevisjonens brev til statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet
- Vedlegg 6: Statsrådets svar
- Vedlegg 7: Riksrevisjonens brev til statsråden i Kunnskapsdepartementet
- Vedlegg 8: Statsrådets svar
- Vedlegg 9: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Riksrevisjonen, 20. oktober 2022

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	6
2	Konklusjoner	8
3	Utdyping av konklusjoner	8
3.1	Kriminalomsorgen tilrettelegger ikke godt nok for tilbakeføringsarbeid	8
3.1.1	Kriminalomsorgens kartleggingspraksis er mangelfull.....	9
3.1.2	Oppfølgingen av de innsattes behov er ikke satt i system.....	11
3.1.3	Mange innsatte får ikke dekket behovene sine ved løslatelse.....	13
3.1.4	Kriminalomsorgen tilrettelegger ikke godt nok for at de innsatte skal ha tilgang til forvaltningssamarbeidspartners digitale løsninger	15
3.2	Det er mangler i tjenestetilbudet de innsatte har tilgang til	16
3.2.1	Mange innsatte har ikke tilstrekkelig tilgang til hjelp fra NAV	17
3.2.2	Innsatte med rusmiddelproblemer og psykiske lidelser får ikke fullgod tilgang til helsetjenester	20
3.2.3	De innsattes tilgang til opplæringstjenester avhenger av hvor de gjennomfører straff.....	22
3.2.4	Mange innsatte får ikke opparbeidet relevant kompetanse i arbeidsdriften	25
3.3	De statlige virkemidlene brukes ikke godt nok.....	26
3.3.1	Departementene mangler viktig kunnskap om innsattes behov og om effekter av virkemiddelbruk	26
3.3.2	De statlige virkemidlene kan samordnes bedre	28
4	Anbefalinger	32
5	Statsrådenes svar	33
6	Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar	34
	Vedlegg	35
	Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Arbeids- og inkluderingsdepartementet	
	Vedlegg 2: Statsrådets svar	
	Vedlegg 3: Riksrevisjonens brev til statsråden i Helse- og omsorgsdepartementet	
	Vedlegg 4: Statsrådets svar	
	Vedlegg 5: Riksrevisjonens brev til statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet	
	Vedlegg 6: Statsrådets svar	
	Vedlegg 7: Riksrevisjonens brev til statsråden i Kunnskapsdepartementet	
	Vedlegg 8: Statsrådets svar	
	Vedlegg 9: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger	

Figuroversikt

Figur 1 Viktige faser i tilbakeføringsarbeidet	6
Figur 2 Andel innsatte som har fått kartlagt og registrert ulike behov i inntakstfasen	10
Figur 3 Antall årsverk i skolen, helsetjenesten og NAV-veiledere i fengsel i 2019	17
Figur 4 Antall innsatte per årsverk for NAV-veiledere i fengsel i 2019.....	19
Figur 5 Hvor stor andel av de innsatte er det plass til på skolen i 2019.....	23

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 God praksis – forsterkede avdelinger legger bedre til rette for å følge opp innsatte.....	13
Faktaboks 2 Sysselsetting i arbeidsdriften i perioden 2019–2020	25

Riksrevisjonen benytter følgende begreper for kritikk, med denne rangeringen etter høyest alvorlighetsgrad:

1. **Svært alvorlig** brukes ved forhold der konsekvensene for samfunnet eller berørte borgere er svært alvorlige, for eksempel risiko for liv eller helse.
2. **Alvorlig** benyttes ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må anses som alvorlig i seg selv.
3. **Sterkt kritikkverdig** angir forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning.
4. **Kritikkverdig** brukes for å karakterisere mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, overtredelse av regelverk eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp.

1 Innledning

Det er et overordnet mål at domfelte ikke faller tilbake til ny kriminalitet, men kommer i jobb eller utdanning etter gjennomført straff.¹ En vellykket tilbakeføring er avhengig av samarbeid og god samordning mellom mange ulike aktører. 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. Kriminalomsorgen er avhengig av at innsatte får helse-, opplærings- og velferdstjenester de har behov, for å kunne oppnå formålet med straffegjennomføringen, blant annet å forebygge ny kriminalitet.

Figur 1 Viktige faser i tilbakeføringsarbeidet



Kilde: Riksrevisjonen

Figur 1 viser viktige faser i tilbakeføringsarbeidet. Kartleggingen av de innsattes behov for tjenester danner grunnlaget for å planlegge tilbakeføringsarbeidet. Når de kartlagte behovene deles med forvaltningssamarbeidspartnerne, etter samtykke fra den innsatte, får samarbeidspartnerne informasjon de trenger for å kunne dimensjonere tjenester etter behov og tilrettelegge et individuelt tilpasset tilbud for hver enkelt innsatt. God og koordinert oppfølging av de innsatte sikrer at de får støtte til å håndtere eventuelle utfordringer når det gjelder helse, arbeid, bolig og økonomi ved løslatelse, og at påbegynt behandling eller opplæring ikke blir brutt.

Målet med denne undersøkelsen har vært å vurdere om innsatte i fengsel og løslatte mottar helse-, velferds- og opplæringstjenester som er tilpasset behovene deres, og som fremmer tilbakeføring til samfunnet. Vi har også undersøkt årsaker til mangler i tjenestetilbudet. Undersøkelsen omfatter hovedsakelig perioden 2016–2020.

Bakgrunnen for undersøkelsen er at den siste landsomfattende undersøkelsen av levekår blant innsatte i norske fengsler, som ble gjennomført av Statistisk sentralbyrå i 2014, avdekket at flertallet av de innsatte hadde levekårsproblemer på ett eller flere områder. Ifølge undersøkelsen var det en klar sammenheng mellom omfanget av de innsattes levekårsproblemer og deres egen tro på at de ville klare å unngå lovbrudd etter løslatelse. Når det gjelder de innsattes levekår ved tidspunktet for løslatelse, viste undersøkelsen at 44 prosent manglet bolig, 58 prosent



Forvaltningssamarbeidspartnerne

I denne undersøkelsen bruker vi begrepet forvaltningssamarbeidspartnerne om helsetjenesten, skolen og NAV.

¹ Justis- og beredskapsdepartementet (2021) *Tildelingsbrev til Kriminalomsorgsdirektoratet*

ikke var i jobb, og at 40 prosent opplevde at de ikke hadde nok penger for å klare seg. En landsdekkende undersøkelse av innsattes psykiske helse², også den fra 2014, fant at 92 prosent hadde psykiske lidelser eller personlighetsforstyrrelser, og at opptil halvparten av de innsatte hadde et daglig inntak av rusmidler de siste seks månedene før de ble innsatt.

En rekke studier og evalueringer har pekt på at gruppen av innsatte i norske fengsler har endret seg de siste årene. Innsatte som er dømt for alvorlig kriminalitet og voldsforbrytelser gjennomfører fortsatt straffen sin i fengsel. Av dem som er dømt for mindre alvorlige forhold, er det derimot en økende grad som gjennomfører straffen sin med elektronisk kontroll i samfunnet. Andelen innsatte som er dømt for seksuallovbrudd har økt betraktelig. Det har også vært en økning i andelen eldre innsatte og innsatte med nedsatt funksjonsevne. Samtidig har mange av de innsatte sammensatte psykiske og somatiske lidelser. Samlet har de innsatte et økt behov for tjenester, og tilbakeføringsarbeidet krever derfor bedre koordinering og samordning av offentlige virkemidler på tvers av etater og departementer.

I undersøkelsen har vi blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om gjennomføring av straff mv.*
- *lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.*
- *lov om spesialisthelsetjenesten m.m.*
- *lov om pasient- og brukerrettigheter*
- *lov om helsepersonell*
- *lov om tannhelsetjenester*
- *lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*
- *lov om folketrygd*
- *lov om arbeids- og velferdsforvaltningen*
- *lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*
- Innst. S. nr. 169 (2008–2009) *Innstilling frå justiskomiteen om straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* (kriminalomsorgsmelding), jf. St.meld. nr. 37 (2007–2008)
- Innst. S. nr. 196 (2004–2005) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om opplæringen innenfor kriminalomsorgen*, jf. St.meld. nr. 27 (2004–2005)
- Innst. 19 S (2016–2017) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Fag – Fordypning – Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet*, jf. Meld. St. 28 (2015–2016)
- Innst. 49 S (2016–2017) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Nav i en ny tid – for arbeid og aktivitet*, jf. Meld. St. 33 (2015–2016)
- Innst. 506 S (2012–2013) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Byggje – bu – leve. Ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar*, jf. Meld. St. 17 (2012–2013)

Rapporten ble forelagt Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeid- og inkluderingsdepartementet og

²Victoria Cramer (2014) *Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsler*

Kunnskapsdepartementet ved brev 25. mai 2022. Departementene har i brev mellom 24. og 28. juni 2022 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

2 Konklusjoner

Konklusjoner

- Kriminalomsorgen tilrettelegger ikke godt nok i tilbakeføringsarbeidet:
 - Kriminalomsorgens kartleggingspraksis er mangelfull.
 - Oppfølgingen av de innsattes behov er ikke satt i system.
 - Mange innsatte får ikke dekket behovene sine ved løslatelse.
 - Kriminalomsorgen tilrettelegger ikke godt nok for at de innsatte skal ha tilgang til forvaltningssamarbeidspartneres digitale løsninger.
- Det er mangler i tjenestetilbudet de innsatte har tilgang til:
 - Mange innsatte har ikke tilstrekkelig tilgang til hjelp fra NAV.
 - Innsatte med rusmiddelproblemer og psykiske lidelser får ikke fullgod tilgang til helsetjenester.
 - De innsattes tilgang til opplæringstjenester avhenger av hvor de gjennomfører straff.
 - Mange innsatte får ikke opparbeidet relevant kompetanse i arbeidsdriften.
- De statlige virkemidlene brukes ikke godt nok:
 - Departementene mangler viktig kunnskap om innsattes behov og om effekter av virkemiddelbruk.
 - De statlige virkemidlene kan samordnes bedre.

3 Utdyping av konklusjoner

3.1 Kriminalomsorgen tilrettelegger ikke godt nok for tilbakeføringsarbeid

Undersøkelsen viser at kriminalomsorgen ikke systematisk kartlegger og følger opp innsattes behov for tjenester. Videre mangler de systematikk i forberedelsen til løslatelse, og det er mangler i tilretteleggingen for innsattes bruk av digitale verktøy.

Kriminalomsorgen skal gjennom å samarbeide med andre offentlige etater legge til rette for at innsatte får de tjenestene som lovgivningen gir dem krav på. Samtidig skal kriminalomsorgen bidra til en samordnet innsats for å dekke de innsattes behov og fremme deres tilpasning til samfunnet, jf. straffegjennomføringsloven § 4. For at de innsatte skal få like god tilgang til

tjenester som befolkningen for øvrig, er det avgjørende å kartlegge behovene deres, dele informasjon om disse behovene med relevante forvaltningssamarbeidspartnere og koordinere oppfølgingen og tjenestetilbudet. Svakheter i kriminalomsorgens tilrettelegging kan medføre at de innsattes rettigheter svekkes, og at de ikke får dekket behovene sine, noe som igjen medfører at de ikke blir rustet til å mestre et liv uten kriminalitet etter endt straffegjennomføring.

3.1.1 Kriminalomsorgens kartleggingspraksis er mangelfull

Kartlegging gir grunnlag både for å ta beslutninger om tiltak for de innsatte og for å utvikle behandlingsplaner og behandlingsmål.³ Det som særlig bør kartlegges er faktorer som har betydning for de innsattes tilbakeføring, for eksempel behov for bolig, helsehjelp, arbeidskvalifisering, opplæring og økonomisk rådgivning. Det bør også kartlegges om de trenger støtte til å håndtere utfordringer med gjeld. Kartleggingspraksisen i norske fengsler er imidlertid verken ensartet eller systematisk. Hvorvidt og på hvilken måte den innsatte får kartlagt sine behov, avhenger av hvilket fengsel den innsatte gjennomfører straffen i.

Ved innkommst skal en betjent gjennomføre en førstegangssamtale med den innsatte. I denne samtalen skal betjenten informere om tjenestetilbudet i fengslet og relevante rutiner. Betjenten skal også kartlegge den innsattes akutte behov.

I tillegg til førstegangssamtalen gjennomfører kriminalomsorgen i en del tilfeller en behovskartlegging i to deler i løpet av inkomstfasen. Sammenlignet med førstegangssamtalen er denne kartleggingen mer omfattende. Den kan blant annet dekke den innsattes familiesituasjon, økonomi, utdanning, jobbstatus, sosiale nettverk, helsetilstand og rusutfordringer.

Vi har undersøkt journalføringer for 1 860 innsatte i kriminalomsorgens system Kompis⁴. Undersøkelsen viser at det for 9 prosent av de innsatte i utvalget ikke var registrert noen form for inkomstkartlegging. For 38 prosent var det kun registrert en førstegangssamtale; samtalen ble altså ikke fulgt opp av en behovskartlegging i to deler.

For å få et mer nyansert bilde av hvilke behov som blir kartlagt i løpet av inkomstfasen, har vi gått gjennom et representativt utvalg som består av mappene til 243 innsatte, jf. figur 2.



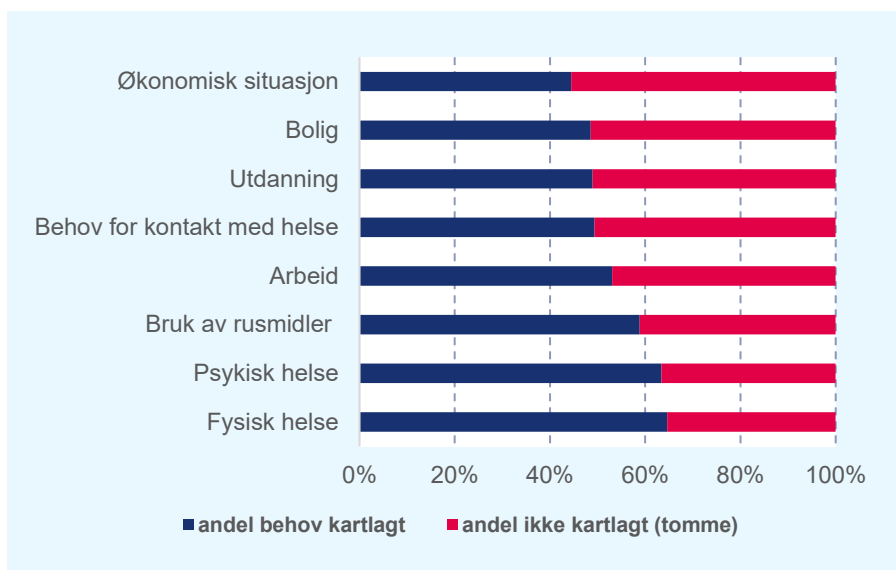
Kartlegging

Kartlegging av innsattes behov er et premiss for å kunne iverksette de tiltakene som forventes å være mest effektive for å redusere tilbakefall.

³ St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*

⁴ Dette er alle innsatte som ble løslatt i løpet av de siste fem årene og som da hadde sonet lenger enn ett år.

Figur 2 Andel innsatte som har fått kartlagt og registrert ulike behov i inkomstfasen



Kilde: Riksrevisjonens mappegjennomgang (Kompis og DocuLive), n = 243

Figur 2 viser at det er stor variasjon i hvilke behov som kartlegges i inkomstfasen ved hvert fengsel. Over halvparten av de innsatte fikk ikke kartlagt sin situasjon med hensyn til økonomi, bolig og utdanning.

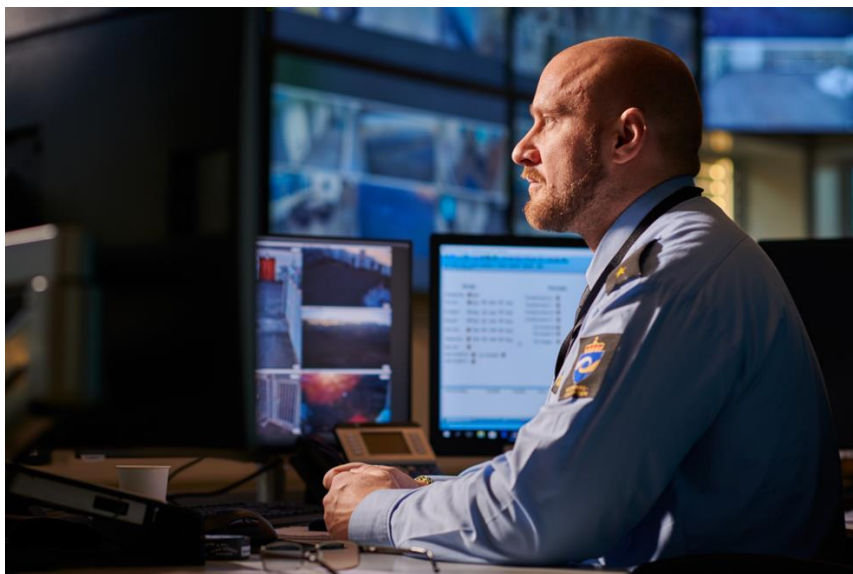
Kriminalomsorgen tilbyr også *behovs- og ressurskartlegging i kriminalomsorgen*, kalt BRIK-kartlegginger. Sammenlignet med kartleggingen i inkomstfasen er en BRIK-kartlegging standardisert og frivillig. Kriminalomsorgsdirektoratet peker på at BRIK er et omfattende og enhetlig verktøy som dekker alle relevante levekårsområder. Ifølge direktoratet skal kartleggingen ved inkomst brukes for å avklare innsattes akutte personlige behov, slik at kriminalomsorgen kan mobilisere hjelpeapparatet rundt den innsatte, mens BRIK skal hjelpe den innsatte med å få oversikt over livssituasjonen sin, sette i gang en bevisstgjøringsprosess og motivere den innsatte til å gå over til et liv uten kriminalitet.

I utvalget vårt på 1 860 innsatte var det kun 32 prosent som hadde fullført BRIK-kartlegging. Videre viser undersøkelsen at kartleggingene som faktisk hadde blitt gjennomført, i liten grad hadde blitt delt med forvaltningssamarbeidspartnerne⁵, og at kriminalomsorgen og de andre tjenesteyterne i mange tilfeller kartla de samme opplysningene.

Mange innsatte overføres mellom ulike fengsler i løpet av straffegjennomføringen. Fengslet den innsatte blir overført til, kan søke fengslet den innsatte blir overført fra, om å få tilgang til data og dokumenter fra blant annet kartlegginger av vedkommende. Denne informasjonen skal være lagret i kriminalomsorgens systemer. Imidlertid viser undersøkelsen at ikke all dokumentasjon som gjelder kartlegginger og annet tilbakeføringsarbeid, blir arkivert. Det betyr at kriminalomsorgen blir nødt til å kartlegge den samme informasjonen på nytt.

⁵ 62 prosent av utvalget i vår undersøkelse har startet BRIK kartlegging, men kun 32 prosent har fullført BRIK.

På bakgrunn av dette mener Riksrevisjonen at dagens kartleggingspraksis ikke fungerer godt nok, og at den ikke fremmer en effektiv bruk av ressurser. Riksrevisjonen merker seg imidlertid at Kriminalomsorgsdirektoratet arbeider med å utvikle et nytt digitalt fagsystem som ifølge direktoratet vil gi bedre forutsetninger for en mer enhetlig og systematisk kartlegging av innsatte. Fagsystemet skal etter planen implementeres i 2023.



Fengselsbetjent. Foto: Christian Wangberg / Studio Wangberg.

3.1.2 Oppfølgingen av de innsattes behov er ikke satt i system

Hovedverktøyene som kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne bruker for å følge opp innsatte på et individuelt nivå, er fremtidsplanlegging og ansvarsgruppemøter. Videre har kontaktbetjener en viktig rolle i arbeidet med å følge opp innsattes behov.

Kriminalomsorgen bruker fremtidsplanlegging for å følge opp kartlegginger og er ment som et bidrag til en målrettet straffegjennomføring. Fremtidsplanlegging omfatter prosessen fra kriminalomsorgen kartlegger behov, prioriterer tiltak og utarbeider selve plandokumentet til de gjennomfører og følger opp planen og til slutt evaluerer den.⁶ Undersøkelsen viser imidlertid at det lages svært få fremtidsplaner, og at det har vært en sterk nedgang i antallet planer fra 2016 til 2019. I 2016 var det registrert utarbeidet en fremtidsplan for 10 prosent av utvalget på 1 860 innsatte. I 2019 var andelen redusert til 3 prosent.



Fremtidsplan

En fremtidsplan er et plandokument som er utarbeidet av kriminalomsorgen og den innsatte i fellesskap. Planen skaper forutsigbarhet og gjensidig forpliktelse mellom den innsatte og fengslet i straffegjennomføringen.

⁶ Kriminalomsorgsdirektoratet (2002) Rundskriv KSF 02/2002 *Retningslinjer for kriminalomsorgens arbeid med fremtidsplanlegging*

I mange fengsler brukes ansvarsgruppemøter som en arena for å følge opp innsatte, særlig når løslatelsen nærmer seg. Ansvarsgruppemøter er et godt verktøy i tilbakeføringsarbeidet, men det forutsetter at den innsattes behov er kartlagt, og at den innsatte er motivert. Slike møter forutsetter også at de ansatte i fengslet har kapasitet til å planlegge og gjennomføre dem, og at relevante forvaltningssamarbeidspartnere forplikter seg til å bidra i videre oppfølging.

Undersøkelsen viser imidlertid at disse forutsetningene i varierende grad er til stede: ansvarsgruppemøter brukes ulikt, og enkelte fengsler avholder i liten grad slike møter. Konsekvensen av at ansvarsgruppemøter ikke blir gjennomført eller blir gjennomført for sent, at relevante samarbeidspartnere ikke er til stede og at det er for lite tid til planlegging, er at mange innsatte ikke får en godt planlagt løslatelse. Dette gjelder særlig innsatte med store og sammensatte utfordringer.

Kontaktbetjentordningen har til hensikt å bedre soningsforholdene og den samlede innsatsen overfor innsatte. Det er viktig at kontaktbetjentene bygger gode tillitsfulle forhold med de innsatte og motiverer dem til å endre seg. Mange kontaktbetjenter jobber turnus. I tillegg jobber flere kontaktbetjenter som avløsere på andre avdelinger for å få bemanningen i fengslet til å gå opp. Det betyr at flere innsatte sjelden møter sin kontaktbetjent. I enkelte tilfeller kan det gå opp til to måneder mellom hver gang. Store deler av arbeidsdagen går dessuten til praktiske og sikkerhetsmessige oppgaver, noe som innebærer at kontaktbetjentene i mange tilfeller har lite tid til å følge opp de innsattes behov.

Kriminalomsorgens ansvar for å ivareta en sikkerhetsmessig forsvarlig straffegjennomføring kan stå i motsetning til arbeidet med tilbakeføring. Dersom det oppstår en konflikt er det sikkerhetshensyn som prioriteres. Undersøkelsen viser imidlertid at tilbakeføringsarbeidet kan hemmes både av ressursmangel og av en utbredt sikkerhetskultur. Betjentene har ikke nok tid til å ivareta både sikkerhets- og tilbakeføringsoppgaver og prioriterer i praksis sikkerhetsoppgavene. Ansatte i kriminalomsorgen opplever at sikkerhet er en prestisjefyllt skal-oppgave forankret i lov og regelverk, mens tilbakeføringsarbeidet i større grad oppleves som en lite anerkjent bør-oppgave.

Utfordringer med kontaktbetjentordningen, nedgangen i bruken av fremtidsplaner, den store variasjonen i bruken av ansvarsgruppemøter og nedprioritering av tilbakeføringsoppgaver, kan føre til at oppfølgingen av innsatte under straffegjennomføringen blir begrenset eller mangelfull.



Ansvarsgruppemøte

Et ansvarsgruppemøte er et møte med en tverrfaglig samarbeidsgruppe og brukes for å følge opp innsattes behov. Gruppen består av den innsatte selv, kontaktbetjenten og/eller en sosialkonsulent fra kriminalomsorgen og relevante forvaltningssamarbeidspartnere.



Kontaktbetjentordningen

Kontaktbetjenten skal fungere som den innsattes kontaktperson. Dette innebærer at kontaktbetjenten skal bidra til å identifisere og formidle den innsattes behov, og bistå med at den innsatte får tjenester i tråd med sine behov. Kontaktbetjenten skal også ivareta sikkerhetsoppgaver og motivere innsatte til å ha et lovlydig liv.

Faktaboks 1 God praksis – forsterkede avdelinger legger bedre til rette for å følge opp innsatte

I noen fengsler finnes det forsterkede avdelinger, for eksempel rusmestringsenheter og motivasjonsavdelinger. Disse har flere ansatte enn andre avdelinger og i tillegg til fengselsbetjenter har de som regel ansatte med sosialfaglig og miljøfaglig kompetanse. Begge disse forholdene gjør at de innsatte ved slike avdelinger har et bedre apparat rundt seg og dermed bedre forutsetninger for å få god oppfølging under straffegjennomføring og ved løslatelse. De ansatte ved disse avdelingene opplever på sin side at de har bedre oversikt over de innsattes behov, og at de har bedre tid til å drive systematisk oppfølgingsarbeid.

Kriminalomsorgen har ansvar for å stille lokaler til disposisjon for forvaltningssamarbeidspartnerne. I en del av fengslene skaper imidlertid bygningsmassen utfordringer for kriminalomsorgens muligheter for å tilrettelegge, og for forvaltningssamarbeidspartnerens evne til å levere gode tjenester. For eksempel peker primærhelsetjenesten på at lokalene er uegnede, og at de mangler samtalerom og plass til utstyr. Mangel på rom kan føre til at det blir færre oppfølgingssamtaler og mangel på plass til utstyr kan gi utslag i flere henvisninger. Skoleavdelingene peker på at bygningene særlig skaper begrensninger for yrkesfagopplæringen. Videre er arbeidsdriftens lokaler ofte gamle, og de har lite moderne utstyr. Konsekvensene av dette er begrensninger i tilbudet og svekket kvalitet på den kvalifisering arbeidsdriften tilbyr. Undersøkelsen viser i tillegg at bygningsmassen ved noen fengsler legger begrensninger for innsatte med bevegelsesutfordringer og funksjonsnedsettelse. Riksrevisjonen merker seg at Justis- og beredskapsdepartementet fengsler og bygging av nye. I den forbindelse kan vi nevne den pågående rehabiliteringen av Ila fengsel og forvaringsanstalt, nytt Oslo fengsel og utvidelsen av Romerike fengsel, Ullersmo avdeling som er under prosjektering, og nye Agder fengsel avdeling Froland og avdeling Mandal, som åpnet i 2020.

3.1.3 Mange innsatte får ikke dekket behovene sine ved løslatelse

Undersøkelsen viser at det er stor variasjon i hvordan det tilrettelegges for løslatelse. Når det gjelder kommende løslatelser, har kriminalomsorgen i liten grad rutiner for å varsle forvaltningssamarbeidspartnerne inne i fengslet og partene utenfor fengslet som har ansvar for oppfølgingen etter løslatelse. Forvaltningssamarbeidspartnerne i fengsler beskriver at de i varierende grad får varsel fra kriminalomsorgen om tidspunktet for en løslatelse. For eksempel svarer 23 prosent av skoleavdelingene at de sjelden eller svært sjelden mottar varsel når innsatte med behov for oppfølging løslates. Også når innsatte overføres til et nytt fengsel, varierer det om forvaltningssamarbeidspartnerne får beskjed. Når de ikke får beskjed kan konsekvensene være at helsetjenester ikke blir videreført, at innsatte går tom for medisiner, og at det blir unødvendige brudd i opplæring og andre oppfølgings tiltak. Riksrevisjonen konstaterer at denne praksisen ikke er i tråd med straffegjennomføringsloven § 41. Der står det at kriminalomsorgen

skal forberede en løslatelse blant annet ved at de i nødvendig utstrekning skal ta kontakt med offentlige myndigheter, organisasjoner eller privatpersoner som kan yte bistand for å oppnå ordnede boligforhold, arbeid, opplæring eller andre tiltak som kan bidra til en lovlydig livsførsel etter løslatelse.

Undersøkelsen viser at mange innsatte løslates uten at de har bolig. Det er flere grunner til dette. En viktig grunn er at kriminalomsorgen i for liten grad kartlegger og videreformidler at innsatte har behov for bolig, noe de skal gjøre, jf. tilretteleggingsansvaret. Videre har innsatte svært begrenset tilgang til nettbaserte boligformidlingsverktøy, og det kan være vanskelig for dem å komme på visning. Riksrevisjonen viser til at innsatte som løslates fra fengsel uten at de har egen bolig, kan ha krav på et midlertidig botilbud, jf. sosialtjenesteloven § 27. Og etter § 15 skal kommunene medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.

Videre viser undersøkelsen at mange innsatte løslates med betydelige gjeldsproblemer. En forklaring på det er at forsinkelsesrentene på utestående krav har økt under straffegjennomføringen. Undersøkelsen viser at det i praksis er uavklart hvem som har ansvar for å bistå innsatte med gjeldshåndtering mens de er i fengsel. Enkelte frivillige organisasjoner tilbyr hjelp med å håndtere gjeld, for å dekke et behov som offentlige myndigheter ikke dekker. Gjeldsrådgivning fra NAV er i svært begrenset grad tilgjengelig for innsatte, og kriminalomsorgens ansatte jobber i varierende grad med gjeldshåndtering. Riksrevisjonen minner om at kommunen etter sosialtjenesteloven § 17 skal gi opplysninger, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer, og at veiledningsplikten blant annet innebærer at kommunene ved behov skal gi økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning. Kriminalomsorgen, på sin side, skal kartlegge de innsattes behov for økonomisk rådgivning og videreformidle behovet til NAV. Dette følger av kriminalomsorgens overordnede tilretteleggingsansvar.

Alle fengsler skal sende en tjenestemelding til NAV stat når en person blir innsatt og løslatt, slik at trygd og andre økonomiske ytelser stanses og startes opp igjen på riktig tidspunkt. Tjenestemeldingen om løslatelse bør sendes i god nok tid til at NAV kan igangsette nødvendige ytelser før selve løslatelsen. I undersøkelsen tok vi for oss et tilfeldig utvalg på 266 innsatte som hadde blitt løslatt, og for over halvparten av disse fantes det ikke dokumentasjon på at fengslet hadde sendt en tjenestemelding til NAV før løslatelse. Av de 144 meldingene som faktisk hadde blitt sendt til NAV, ble omtrent halvparten sendt samme dag som løslatelsen skjedde, eller en til tre dager etter løslatelsesdagen. 14 prosent av meldingene ble sendt fire dager eller mer etter løslatelse. Når en tjenestemelding til NAV om løslatelse ikke sendes, sendes for sent, ikke kommer fram eller ikke fanges opp, kan det føre til at ytelser som den løslatte har krav på, utbetales for sent eller ikke utbetales i det hele tatt. En konsekvens av manglende utbetalinger kan være at den løslatte havner i en utfordrende økonomisk situasjon, og at vedkommende følgelig får dårligere forutsetninger for å tilpasse seg livet etter straffegjennomføringen. Kriminalomsorgen har imidlertid gjennomført et pilotprosjekt med elektronisk tjenestemelding til NAV, som ifølge

Kriminalomsorgsdirektoratet har vist gode resultater. Tjenesten skal innføres i alle norske fengsler høsten 2022.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at kriminalomsorgen ikke har en god nok praksis for å varsle samarbeidspartnerne i rimelig tid før løslatelse fordi det svekker mulighetene for at den innsatte kan få en forberedt og vellykket tilbakeføring til samfunnet.

3.1.4 Kriminalomsorgen tilrettelegger ikke godt nok for at de innsatte skal ha tilgang til forvaltningssamarbeidspartnernes digitale løsninger

Samfunnet blir i stadig større grad digitalisert. Når borgerne har tilgang til og ikke minst mestrer digitale plattformer i møte med offentlige etater og tjenester, er de i stand til å ta informerte valg og ivareta sine rettigheter i tråd med gjeldende lover og regler. Ifølge skolens læreplanverk er digitale ferdigheter en av fem grunnleggende ferdigheter. Man utvikler digitale ferdigheter gjennom å benytte digitale ressurser til å tilegne seg faglig kunnskap og uttrykke egen kompetanse. I Innst. S. nr. 196 (2004–2005) til St.meld. nr. 27 (2004–2005) *Enda en vår* understreker flertallet i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen at det er viktig at også elever som får undervisning i fengsel får god tilgang til IKT-kompetanse, slik at denne undervisningen ikke utvikler seg til å bli en annenrangs utdanning. Videre peker en samlet kirke-, utdannings- og forskningskomité, i Innst. 19 S (2016–2017) til Meld. St. nr. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse*, på at digitale ferdigheter er en viktig forutsetning for videre læring og for aktiv deltakelse i et arbeidsliv som stadig er i endring.

Kriminalomsorgsdirektoratet eier «Desktop for skolen» (DFS), som er en digital løsning for opplæring i kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen stiller høye krav til sikkerhet ved utvikling og bruk av DFS. Til tross for at kravene på feltet har vært tydelige i lang tid og at utviklingen av DFS har pågått over flere år, er det fortsatt store utfordringer når det gjelder både tilgang til opplæringsprogrammer og undervisningsmaterieell og tilstanden på infrastrukturen. Riksrevisjonen konstaterer at når elever på skolen i fengsel ikke har like god tilgang til digitale læremidler som det er lagt til grunn i læreplanverket, svekkes de innsattes mulighet til å få opplæring i tråd med kompetansemålene. Det gir også dårlige forutsetninger for å kunne bruke digitale løsninger etter løslatelsen.

I undersøkelsesperioden har NAV-tjenester blitt ytterligere innrettet slikt at den enkelte brukeren i størst mulig grad skal ta i bruk selvbetjeningsløsninger på internett. Straffegjennomføringsloven, rundskriv, og føringer fra Kriminalomsorgsdirektoratet setter begrensninger for innsattes bruk av internett og datamaskiner. Innsatte kan kun få tilgang til NAVs digitale tjenester under oppsyn fra ansatte i kriminalomsorgen eller NAV-veiledere, som har begrensede ressurser til dette. Etter Riksrevisjonens vurdering er det et problem at kriminalomsorgen i liten grad legger til rette for innsattes tilgang til NAVs digitale tjenester.

Kriminalomsorgsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet arbeidet våren 2022 med en selvbetjeningsløsning for innsatte, som nå testes ut i et

pilotprosjekt i Agder fengsel. Gjennom denne løsningen, som er begrenset til intern bruk, kan innsatte få tilgang til effektskjema, saldo på fengselskort og oppslagstavle med informasjon. De får også mulighet til å sende forespørsler til ansatte og til forvaltningssamarbeidspartnerne i fengslet.⁷ Målet er å videreutvikle denne løsningen, slik at innsatte kan bruke e-ID og logge seg på offentlige digitale tjenester som nav.no og skatteetaten.no.⁸ Løsningen som utvikles i Agder, skal i første omgang brukes der for å høste erfaringer. Dersom løsningen skal innføres i andre fengsler, vil det kreve at utstyr blir oppgradert, men det foreligger ikke konkrete planer om det.

Samfunnet blir stadig mer digitalisert, og bruken av offentlige tjenester krever i stor grad digitale ferdigheter og tilganger. I fengslene står disse hensynene i strid med kravene til sikkerhet, og denne målkonflikten har vært kjent i mange år. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at det er gjort lite for å kompensere for innsattes manglende tilgang til digitale tjenester.

3.2 Det er mangler i tjenestetilbudet de innsatte har tilgang til

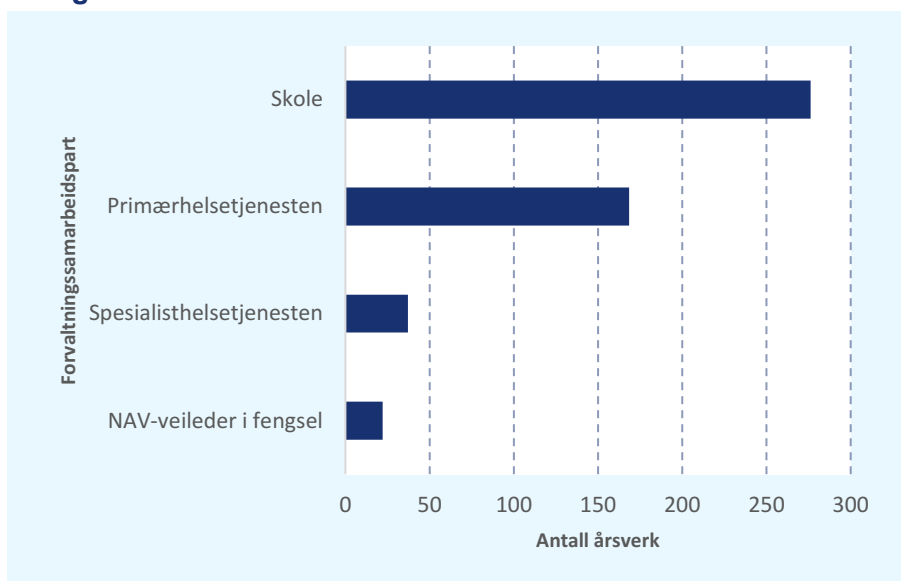
Undersøkelsen viser at det er store forskjeller mellom fengslene når det gjelder hvilke tjenestetilbud de innsatte har tilgang til. Deler av ulikhetene kan forklares med størrelsen på fengslet, men også når det tas hensyn til antall fengselsplasser eller antall innsatte, viser undersøkelsen at det er store forskjeller.

Når forvaltningssamarbeidspartnerne er til stede i fengslet i begrenset tid, fører det til at det i stor grad er de mest akutte behovene som blir prioritert. Figur 3 viser hvor mange årsverk som er tilknyttet forvaltningssamarbeidspartnerne som omtales i dette dokumentet.

⁷ Direktoratets utvalget for tilbakeføring (2022) *Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017–2021, Sluttrapport*.

⁸ Riksrevisjonen (2022) *Verifisert referat fra møte med Kriminalomsorgsdirektoratet, 15.02.2022*.

Figur 3 Antall årsverk i skolen, helsetjenesten og NAV-veiledere i fengsel i 2019



Kilde: Svar på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål til forvaltningssamarbeidspartnerne

Figur 3 viser at skolen har 276 årsverk i fengslene, at primærhelsetjenesten har 168, at spesialisthelsetjenesten har 37 og at NAV-veiledere i fengsel er representert med 22.

3.2.1 Mange innsatte har ikke tilstrekkelig tilgang til hjelp fra NAV

Arbeids- og velferdsetaten forvalter de statlige tjenestene og ytelsene som reguleres blant annet i folketrygdloven, NAV-loven og forskrift om arbeidsrettede tiltak. Kommunen forvalter tjenestene etter sosialtjenesteloven. Sammen utgjør dette arbeids- og velferdsforvaltningen, som skal tilby arbeids- og velferdstjenester i lokale NAV-kontor til innsatte under straffegjennomføring, ved løslatelse og etter endt straffegjennomføring.

Samarbeidet mellom NAV-kontoret og kriminalomsorgen skal ta utgangspunkt i et prinsipp om at tilbud til innsatte skal utføres av den tjenesteyteren som også leverer tjenester til den øvrige befolkningen, jf. Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Målet er at brukere med sammensatte behov skal få rett tjeneste til rett tid.

Det er avgjørende at innsatte kommer i kontakt med et lokalt NAV-kontor for å få tilgang til velferdstjenester og mulighet til å planlegge en god løslatelse. Innsatte kan komme i kontakt med et lokalt NAV-kontor gjennom NAVs digitale selvbetjeningsløsning, skriftlige meldinger, NAVs telefonløsning eller ved oppmøte, ved enten fremstilling eller frigang.

Undersøkelsen viser at Arbeids- og inkluderingsdepartementets store satsing på digitalisering av arbeids- og velferdstjenester for å øke deres tilgjengelighet i liten grad har kommet innsatte til gode. Flere kriminalomsorgsregioner oppgir at innsatte har svært begrenset tilgang til NAVs digitale tjenester, og at tilgangen til å bruke digitale plattformer er

begrenset. I tillegg mangler mange innsatte bank-ID, og flere har skrive- og lesevansker.

De lokale NAV-kontorene oppnevner sjelden kontaktpersoner for kriminalomsorgen; både innsatte og ansatte i fengsler må henvende seg som øvrige brukere til NAV kontaktsentre og stå i felles telefonkø for å få kontakt med NAV. Det innebærer at det kan ta lang tid før den innsatte eller ansatte i kriminalomsorgen klarer å komme i kontakt med det lokale NAV-kontoret og med rett saksbehandler. Helsetilsynet gjennomførte en undersøkelse i 2022 som konkluderer med at telefoniløsningen gjør de sosiale tjenestene mindre tilgjengelige. Ifølge Helsetilsynet er det derfor risiko for at brukernes hjelpebehov ikke blir fanget opp, og at de ikke får hjelp når de trenger det.

Undersøkelsen viser også at innsattes muligheter for fysisk oppmøte ved NAV-kontoret i form av fremstilling eller frigang i praksis er svært begrenset. Informanter som er ansatt i fengsel peker på at fysiske fremstillinger ikke alltid lar seg gjennomføre på grunn av ressursituasjonen i kriminalomsorgen eller lang avstand til NAV-kontorene.

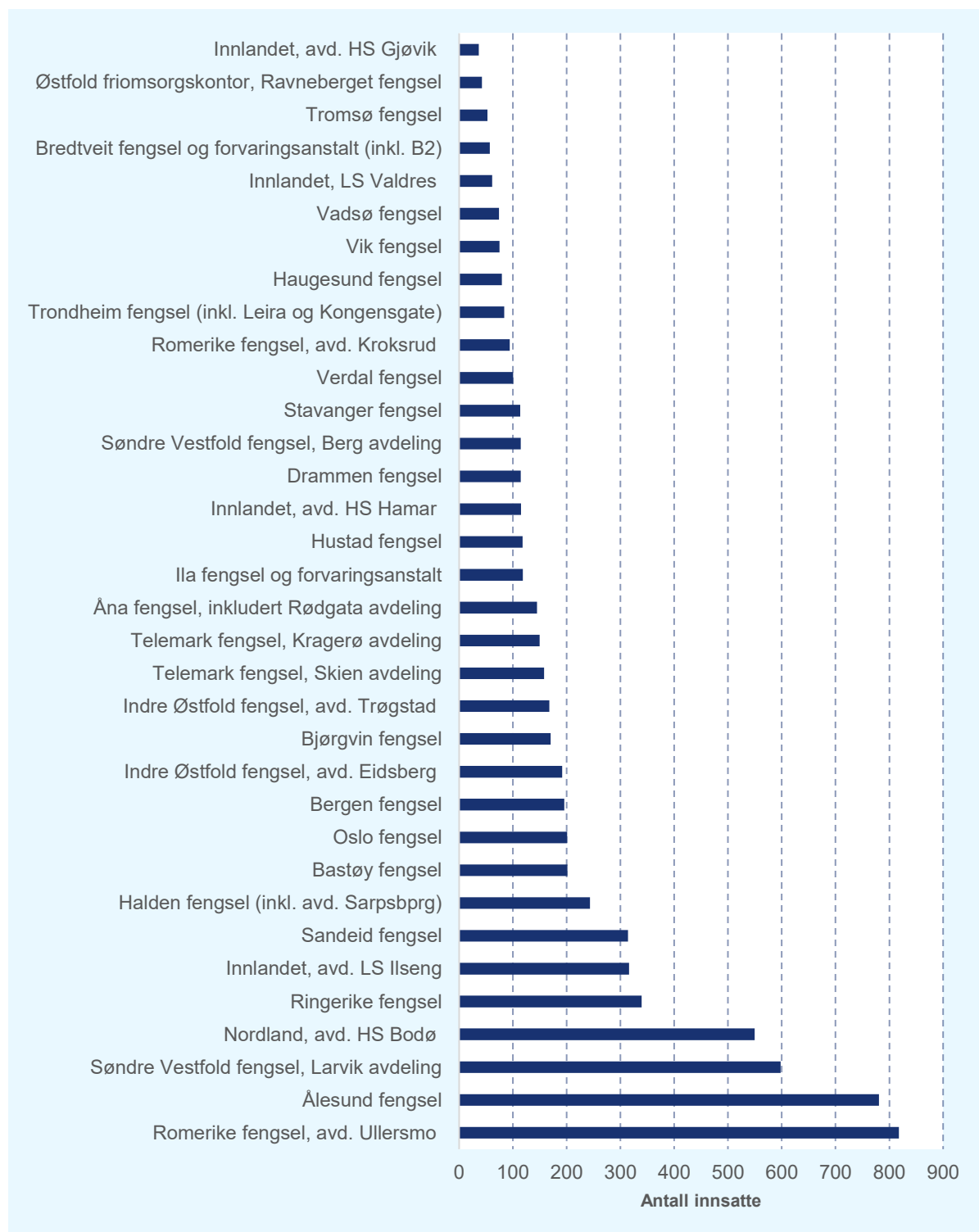
For å bedre innsattes tilgang til NAV-tjenestene, ble tiltaket «NAV-veileder i fengsel» innført, jf. den nasjonale samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten (2014). Samarbeidsavtalen beskriver ansvar og oppgaver for de statlig ansatte NAV-veilederne.⁹ Ifølge avtalen skal NAV-veiledere i fengsel avklare om den innsatte har behov for bistand fra NAV, og gi den innsatte råd og veiledning om arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og ytelser. Videre skal NAV-veiledere i fengsel så tidlig som mulig etablere kontakt og samarbeid med NAV-kontoret i den innsattes hjemkommune og bidra til en planlagt og godt koordinert løslatelse. Samarbeidsavtalen stadfester at Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for at det finnes en fast representant fra etaten i hvert fengsel.

Fafos følgeevaluering av innsattes tilgang til NAV-tjenester (2015–2017) viste at innsatte mister tilgangen til tjenester dersom NAV ikke er i fengsel, og at det særlig er tilgangen til arbeidsrettet bistand som glipper.

Undersøkelsen viser at syv fengsler ikke hadde en NAV-veileder tilknyttet fengslet. Av de 43 fengslene som hadde en NAV-veileder tilknyttet fengslet, var veilederen til stede til faste tider i 37 av dem. Videre viser undersøkelsen at det varierer hvor mye NAV-veiledere er til stede i fengslet. For NAV-veiledere med 50 prosent stilling varierer oppmøtet i fengslet fra en halv til to og en halv ukedag. Oppmøtet for NAV-veiledere med 100 prosent stilling varierer fra én til fem arbeidsdager.

⁹ I de tilfellene hvor det er ansatt kommunale NAV-veiledere i fengsel, er samarbeidet oftest forankret i lokale avtaler mellom kriminalomsorgen og det enkelte lokale NAV-kontor.

Figur 4 Antall innsatte per årsverk for NAV-veiledere i fengsel i 2019



Kilde: Svar på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål til NAV-veilederne og fengslene n = 34¹⁰

Figur 4 viser at det er store forskjeller mellom fengslene når det gjelder antall innsatte per årsverk for NAV-veiledere i fengsel. I Innlandet avdeling HS

¹⁰ Agder fengsel, med avdelingene Froland, Mandal er ikke med i figuren fordi de åpnet i 2020. Videre har en del fengsler oppgitt felles svar, og der er derfor fremstilt samlet i figuren. Det gjelder følgende; Åna fengsel, Rødgata avdeling sammen med Åna fengsel. Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt sammen med Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt B2. Halden fengsel og Sarpsborg fengsel, Innlandet avdeling Kongsvinger nye og Innlandet avdeling Kongsvinger G, Trondheim fengsler, Trondheim fengsel Leira avdeling og Trondheim fengsel Kongensgate avdeling. Figuren inneholder 34 fengsler, mens det er 43 fengsler med tilknyttet NAV-veileder i fengsel.

Gjøvik er det 36 innsatte per årsverk, mens det i Romerike fengsel avdeling Ullersmo er 818 innsatte per årsverk.

NAV-veiledere i fengsel har innsikt i organiseringen av NAV-kontorene og tilgang til det interne kommunikasjonssystemet, og de har derfor langt bedre forutsetninger for effektivt å etablere kontakt med det lokale NAV-kontoret enn den innsatte selv og kriminalomsorgens ansatte. Undersøkelsen tyder på at det blir mye vanskeligere for den innsatte å komme i kontakt med sitt lokale NAV-kontor når NAV-veilederen er lite eller ikke til stede i fengslet. Det kan medføre at den innsatte ikke får de arbeids- og velferdstjenestene vedkommende har behov for. Etter Riksrevisjonens vurdering er god tilgang til velferdstjenester viktig for å skape et tilstrekkelig livsgrunnlag og for å forhindre tilbakefall til ny kriminalitet etter løslatelse.

3.2.2 Innsatte med rusmiddelproblemer og psykiske lidelser får ikke fullgod tilgang til helsetjenester

Innsatte har krav på helsetjenester på lik linje som befolkningen for øvrig. Et viktig formål med både spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven er å bidra til et likeverdig tjenestetilbud for hele befolkningen. I kommuner med fengsel, er det kommunen som har ansvar for å tilby nødvendige helse- og omsorgstjenester til innsatte, mens det er de regionale helseforetakene som skal sørge for at innsatte får nødvendige spesialisthelsetjenester. Når det gjelder behandlings- og rehabiliteringstilbudet til innsatte med rusproblemer, fremgår det av Innst. S. nr. 169 (2008–2009) fra justiskomiteen til St. meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* at alle store fengsler på sikt bør ha et behandlings- og rehabiliteringstilbud for innsatte med rusproblemer.

Behovet for helsetjenester er større blant innsatte enn i befolkningen for øvrig. De innsattes behov for tjenester har endret seg i takt med at de har blitt eldre, og flere innsatte enn tidligere har sammensatte og mer alvorlige helseutfordringer.

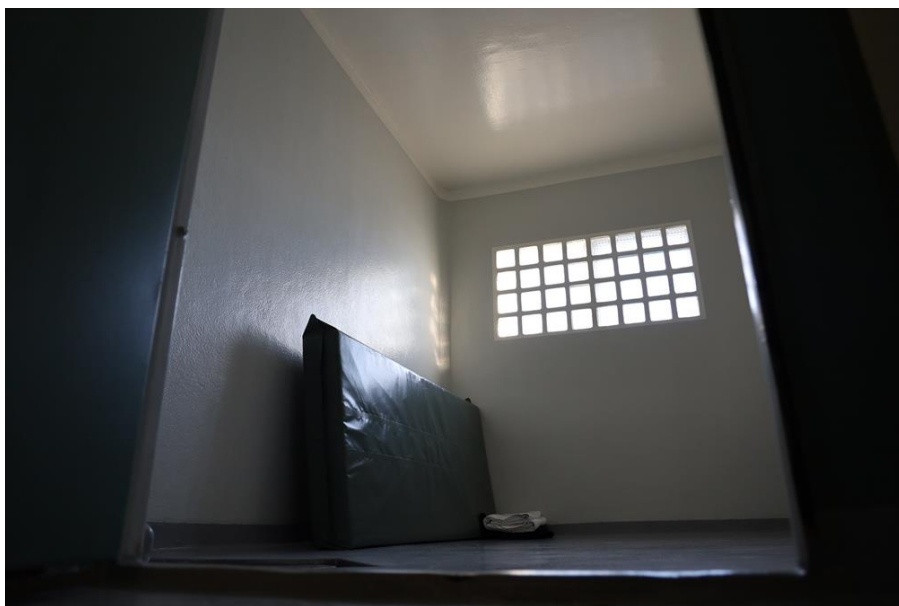
I undersøkelsesperioden har bemanningen fra primærhelsetjenesten i fengslene økt. Ansatte fra både primær- og spesialisthelsetjenesten vurderer at de innsattes behov for behandling av somatiske lidelser i stor grad blir dekket.

Når det gjelder spesialisthelsetjenester, mener ansatte både i primær- og spesialisthelsetjenesten at behovet for behandling i mindre grad dekkes for innsatte med psykiske lidelser og rusmiddelproblemer. Ansatte i spesialisthelsetjenesten i om lag halvparten av fengslene uttaler at de innsattes behov for behandling for henholdsvis psykiske lidelser og rusmiddelproblemer ivaretas i noen eller i liten grad.

Ifølge informanter i spesialisthelsetjenesten er tilstedeværende helsepersonell i fengslet og kontinuitet i tjenesten viktige faktorer for å levere gode tjenester til innsatte. Undersøkelsen viser imidlertid at spesialisthelsetjenesten ikke har stedlig bemanning i omlag 40 prosent av fengslene. Om lag halvparten av helseforetakene mener at det er behov for flere spesialister i fengslene. Når spesialisthelsetjenesten ikke er til stede i

fengslet, må kriminalomsorgen bruke ressurser på å fremstille innsatte for behandling utenfor fengslet.

Innsatte med rusmiddelproblemer og psykiske lidelser fungerer dårligere enn andre innsatte i fengsel. De krever derfor ekstra ressurser fra ansatte i fengslene, spesielt hvis de ikke får tilstrekkelig helsehjelp. Dette fører til at tidsbruken på og tjenestetilbudet til de andre innsatte reduseres. Manglende oppfølging av helseutfordringer kan også stå i veien for at den innsatte får deltatt i andre deler av tjenestetilbudet, som for eksempel arbeidsdriften og opplæring.



En sikkerhetscelle på Ila (2020). Foto: Kriminalomsorgen.

Ansatte i primærhelsetjenesten i fengsel og i noen helseforetak opplever at noen innsatte som vurderes å ha for store utfordringer knyttet til psykiatri og/eller rus til å være i fengsel, likevel ikke kvalifiserer for en behandlings- eller institusjonsplass i spesialisthelsetjenesten. Blant innsatte som faktisk får behandling i spesialisthelsetjenesten, er oppholdet for kort, ifølge ansatte i enkelte helseforetak.

Svingdørspasienter

Et team fra spesialisthelsetjenesten som jobber i fengsel, opplever at samarbeidet med akuttpsykiatrien er utfordrende. I noen av tilfellene blir de innsatte utskrevet prematurt, men med en anbefaling om tett tilsyn og oppfølging, noe det ikke er mulig å imøtekomme innenfor fengslets rammer (helseforetak).

Mange av de innsatte i fengsel er så syke at de ikke burde vært i fengsel, men i psykiatriske sykehus. De blir det man omtaler som «svingdørspasienter», som veksler mellom fengsel og innleggelse på sykehus (kriminalomsorgen).

Kilde: Svar på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål til spesialisthelsetjenesten og Riksrevisjonens intervju i fengsel

Innsatte med rusmiddelproblemer som er motivert for endring, kan søke om plass ved en av rusavdelingene som finnes i 18 fengsler. Her får de innsatte ulike rusfaglige tilbud og aktivitetstilbud, og bemanningen er forsterket med helsefaglig og sosialfaglig kompetanse. I rusavdelingene er det totalt 166 plasser, som i 2019 utgjorde om lag 4,5 prosent av det totale antallet fengselsplasser. Undersøkelsen viser at innsatte som ikke gjennomfører straff ved en rusavdeling, mottar et relativt begrenset rusfaglig tilbud. I lys av dette er det uheldig at bare halvparten av de som søker får plass i en rusavdeling.

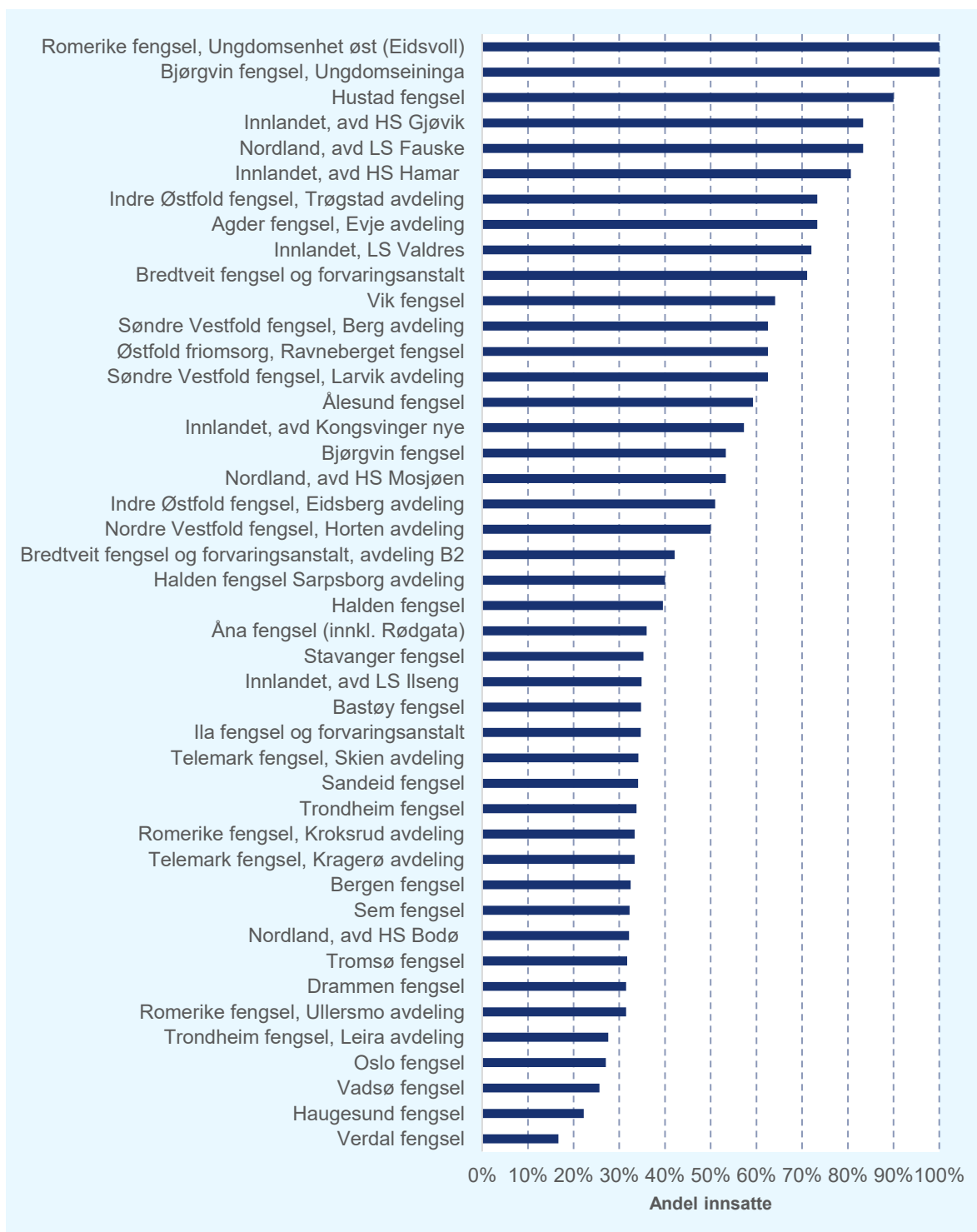
Riksrevisjonen mener at det er uheldig at innsatte med rusmiddelproblemer og psykiske lidelser risikerer å ikke få hjelp når de trenger det, siden behandlingstilbudet på disse områdene synes å være mindre enn behovet tyder på. Helse- og omsorgsdepartementet ga i 2021 de regionale helseforetakene i oppdrag å etablere områdefunksjoner innenfor psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling for innsatte. Disse områdefunksjonene kan bidra til at spesialisthelsetjenesten blir mer til stede i fengslene.

3.2.3 De innsattes tilgang til opplæringstjenester avhenger av hvor de gjennomfører straff

Innsatte i fengsel har rett til opplæring i tråd med opplæringsloven.

Det er imidlertid store forskjeller mellom de ulike fengslene med hensyn til hvor stor andel av de innsatte det er plass til på skolen. Vi har undersøkt dekningsgraden ved å se antallet fysiske skoleplasser ved hver enhet (fulltidsplasser) opp mot antallet fengselsplasser ved enheten.

Figur 5 Hvor stor andel av de innsatte er det plass til på skolen i 2019



Kilde: Svar på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål til fengsler og forvaltningssamarbeidspartnere, n = 44

Figur 5 viser at det ved de to enhetene med lavest dekningsgrad, Verdal fengsel og Haugesund fengsel, til enhver tid er plass til henholdsvis 17 og 22 prosent av den totale soningskapasiteten. Ved de to enhetene med høyest dekningsgrad, Innlandet, avdeling HS Gjøvik og Hustad fengsel, er det plass til henholdsvis 83 og 90 prosent. De to ungdomsenhetene har begge 100 prosent dekningsgrad. Siden mange av de innsatte deltar i

deltidsopplæring, betyr det at skolene ofte kan ta inn flere elever enn det antallet oppgitte skoleplasser tilsier.

Det er etablert opplæringstilbud ved alle fengslene, men i enkelte av fengslene innebærer den interne organiseringen at flere innsatte som ikke er ilagt begrensninger på grunn av sikkerhetshensyn, likevel ikke har tilgang til skolen. For eksempel er skoletilbudet i noen fengsler fysisk tilknyttet en avdeling, og innsatte som gjennomfører straff ved andre avdelinger, har da ikke mulighet til å delta på skolen.

Det er et krav at opplæringen i fengsel skal tilpasses den enkelte elevs behov. Videre er det et mål at opplæringen skal være av en slik kvalitet at man forbedrer de innsattes mulighet til å få arbeid etter løslatelse. Det er også et mål at opplæringen skal tilby både hele yrkesfaglige opplæringstilbud og korte yrkesrettede kurs.

Undersøkelsen viser at stadig flere innsatte har fått tilgang til yrkesfaglig opplæring. 67 prosent av de innsatte gjennomfører straff ved fengsler som tilbyr fire eller flere yrkesfag, og 27 prosent gjennomfører straff ved fengsler som tilbyr to eller tre yrkesfag. I fengsler hvor skolen tilbyr yrkesfag, gjøres det ofte i samarbeid med arbeidsdriften. Både Kriminalomsorgsdirektoratet og Statsforvalteren i Vestland peker på at samarbeidet mellom skolen og arbeidsdriften har blitt bedre ved flere fengsler.

Samtidig viser undersøkelsen at få innsatte har hatt lærekontrakt, tatt fagprøve eller oppnådd svennebrev. I 2019 var soningskapasiteten i fengslene på til sammen 3 554 plasser. Samme år hadde kun 64 innsatte lærekontrakt, 17 tok fagprøve eller svennebrev, og 11 var lærekandidater. Kriminalomsorgsdirektoratet opplyser at det er behov for å øke antallet lærlinger i fengsel, særlig ettersom lengre dommer gjør det mulig for flere innsatte å følge et lengre kvalifiseringsløp og fullføre yrkesfaglig opplæring under straffgjennomføringen.

Etter Riksrevisjonens mening kunne et bedre samarbeid mellom skolen og kriminalomsorgen bidra til å styrke det yrkesfaglige tilbudet og gi flere læreplasser.

For at innsatte skal ha mulighet til å fullføre påbegynt opplæring etter løslatelse, er det opprettet ti oppfølgingsklasser. Oppfølgingsklassene har opplæring i ulike fag, og i tillegg får elevene rådgivning og annen støtte til blant annet å gjennomføre eksamen. Det er oppfølgingsklasser i åtte av elleve fylkeskommuner. I Troms og Finnmark og Møre og Romsdal er det ingen oppfølgingsklasser, og i Rogaland er det et alternativt opplegg for å følge opp innsatte etter løslatelse. Antall innsatte som deltar i oppfølgingsklassene, varierer mye mellom fylkene. Vestland og Oslo har flest deltagere, med henholdsvis 55 og 43 elever i gjennomsnitt i 2019. I Viken er det bare én oppfølgingsklasse, som har 8,6 elever i gjennomsnitt. Det tilsvarer 0,1 prosent av det totale antallet soningsplasser i fylket.

3.2.4 Mange innsatte får ikke opparbeidet relevant kompetanse i arbeidsdriften

Det går fram av straffegjennomføringsloven at domfelte har aktivitetsplikt, og at det er kriminalomsorgen som skal legge til rette for at innsatte får aktivitetstilbud. Aktivitetsplikten kan imidlertid bortfalle ved sykdom, og den gjelder ikke for varetektsinnsatte. Undersøkelsen viser at andelen fengselsdøgn med aktivitet har økt fra 76 til 81 prosent i perioden 2016–2019. Det er likevel noe lavere enn målet på 85 prosent, som er satt av Justis- og beredskapsdepartementet. Mangel på aktivitet innebærer at innsatte ikke får deltatt i normaliserende aktiviteter, som er viktig for tilbakeføring til et liv uten kriminalitet.

Over 70 prosent av aktiviseringsdøgnene gjennomføres i kriminalomsorgens arbeidsdrift. Målet med arbeidsdriften er å gi innsatte bedre kvalifikasjoner for å arbeide etter løslatelse. Men mange fengsler sysselsetter innsatte i tradisjonell verksteddrift, vedlikeholdsarbeid og skogbruk; i mange tilfeller gir ikke dette innsatte arbeidserfaring og kompetanseutvikling som er relevant for arbeidslivet.

Faktaboks 2 Sysselsetting i arbeidsdriften i perioden 2019–2020

De vanligste tilbudene i arbeidsdriften som innsatte kan søke seg til:

- kjøkken (ved 32 fengsler)
- trevareverksted (28 fengsler)
- renhold (23 fengsler)
- maling (13 fengsler)
- vedlikeholdsarbeid (12 fengsler)
- skogbruk (10 fengsler)
- mekanisk verksted (10 fengsler).

Kilde: Svar på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål til fengsler og forvaltningssamarbeidspartnere

Flere kriminalomsorgsregioner rapporterer at det er behov for å legge om dagens arbeidsdrift for å imøtekomme etterspørselen på arbeidsmarkedet. Videre viser undersøkelsen at det er stor variasjon mellom fengslene når det gjelder innhold og kvalitet i arbeidsdriften, og at forskjellene ikke lar seg forklare med forskjeller i størrelse eller sikkerhetsnivå. Riksrevisjonen konstaterer derfor at hvilket fengsel man gjennomfører straffen i, har stor betydning for om man får tilgang til et tilbud i arbeidsdriften som er relevant for arbeidsmarkedet.



Arbeidsdrift Halden fengsel 2020. Foto: Kriminalomsorgen.

3.3 De statlige virkemidlene brukes ikke godt nok

Norske fengsler er organisert etter importmodellen, noe som innebærer at samfunnets ordinære tjenesteapparat yter sine tjenester også til innsatte. Lovgivningen i Norge fastsetter hvilke rettigheter landets borgere har, og ordningen med forvaltningssamarbeidet om offentlige tjenester skal sikre at innsatte mottar tjenester på linje med andre deler av befolkningen.¹¹ Dersom den innsatte ikke selv har mulighet til å kontakte de forskjellige offentlige aktørene på grunn av straffegjennomføringen, skal kriminalomsorgen legge til rette for å opprette kontakt.

Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet peker på at importmodellen er det beste verktøyet for å sikre gode velferdstjenester og for å kunne drive et vellykket tilbakeføringsarbeid. Modellen understøtter normalitetsprinsippet ved at domfelte sikres høye faglige standarder, spesialistkompetanse og den samme kvaliteten i velferdstjenestene som øvrige borgere. Velferdstjenestene er underlagt egne tilsyn, tydelige roller og ansvar og uavhengighet for personellet. Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet er importmodellen særlig viktig i en desentralisert fengselsstruktur slik Norge har.¹²

Tilbakeføringsarbeid krever samlet innsats fra både kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne. Forvaltningssamarbeidspartnerne er avhengig av at kriminalomsorgen tilrettelegger, men kriminalomsorgen på sin side kan ikke ivareta de innsattes behov uten de importerte tjenestene.

3.3.1 Departementene mangler viktig kunnskap om innsattes behov og om effekter av virkemiddelbruk

Departementene må sikre seg informasjon om måloppnåelse og hvordan statlige virkemidler bidrar til det, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten kap.1. For departementene og etatene som ikke inngår i justissektoren, utgjør de innsatte en relativt liten gruppe sammenlignet med de øvrige gruppene disse sektorene har ansvar for. Etatsstyringen skal tilpasses risiko og vesentlighet, og det kan forklare at oppfølgingen av innsattes behov ofte er delegert til lavere nivåer.

Det er forskjeller mellom fagdepartementene og etatene med hensyn til hvor mye og hvilken kunnskap de innhenter om de innsatte og deres behov. Arbeids- og inkluderingsdepartementet samler lite informasjon om innsatte som brukergruppe gjennom rapportering, forskning og evalueringer. Indikatoren som Arbeids- og velferdsdirektoratet bruker for å vurdere NAV-tjenester i fengsler, er oversikten over stillingsprosenten til alle NAV-veiledere. Men ettersom oversikten kun viser stillingsandel, gir den ikke informasjon om hvor mye NAV-veilederne er til stede i hvert av fengslene,



Importmodellen

Importmodellen går ut på at eksterne velferdsetater har både faglig og økonomisk ansvar for sine fagområder, som skole, helse, bibliotek, religiøse tjenester og arbeidsformidling i fengslet.

¹¹ Meld. St. 39 (2020–2021) *Kriminalomsorgsmeldingen – fremtidens kriminalomsorg og straffegjennomføring*.

¹² Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet (2022) *Tilbakemelding på utkast til rapport om Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, utdannings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel*, 24.06.2022, Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2022) *Tilbakemelding på utkast til rapport om Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, utdannings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel*, 28.06.2022.

hvilke behov de innsatte har for NAV-tjenester, og hvorvidt disse behovene følges opp og dekkes.

Den siste evalueringen som ble gjennomført på feltet på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, gjaldt perioden 2015–2017.¹³ Evalueringen konkluderte med at det ikke var systematikk eller tydelige kriterier når det gjaldt tilgangen til NAV-ressurser i fengslene, og at det var behov for en regulering for å sikre NAVs tilstedeværelse i fengslene. Evalueringen har imidlertid ikke blitt fulgt opp med noen konkrete tiltak.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikke informasjon om hvordan innsattes tilgang til tjenester har endret seg etter at stadig flere av NAVs tjenester har blitt digitale. Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser imidlertid at de samarbeider med Justis- og beredskapsdepartementet og andre departementer om et forskningsoppdrag om levkår og psykisk helse blant innsatte ettersom det er behov for mer kunnskap om innsattes tilgang til NAV-tjenester. I den forbindelse skal forskere kartlegge de innsattes tilgang til tjenester blant annet fra arbeids- og velferdsforvaltningen.

Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet samler derimot mye informasjon gjennom kommunenes og fylkeskommunenes rapportering om bruken av øremerkede tilskudd til helse- og omsorgstjenester og opplæringstjenester til innsatte. Helsedirektoratet rapporterer årlig om helse- og omsorgstjenester fra primærhelsetjenesten til innsatte. Videre rapporterer Statsforvalteren i Vestland, som har et faglig koordinerende ansvar for opplæring i kriminalomsorgen, i sine årlige tilstandsrapporter blant annet om organisering og gjennomføring av opplæring og endringer i elevpopulasjonen. I tillegg får begge departementene kunnskap om grupper av innsatte og deres utfordringer gjennom forskningsrapporter og evalueringer.

I Justis- og beredskapsdepartementet er styring av kriminalomsorgen en av kjerneoppgavene. Departementet opplyser at de i styringsdialogen følger med på flere indikatorer som påvirker tilbakeføringsarbeidet, blant annet antall BRIK-kartlegginger, andelen innsatte som er aktivisert og tilbakefallsprosenten. I den senere tid har de i styringsdialogen også lagt vekt på tiltak for å motvirke isolasjon.¹⁴ Etter Riksrevisjonens vurdering er utfordringen med disse indikatorene at de ikke vektlegger innhold eller kvalitet. Antallet BRIK-kartlegginger gir ingen informasjon om hvordan disse kartleggingene følges opp. Det er heller ikke mulig å innhente aggregerte tall om behovene som kommer frem i BRIK-kartleggingene. I tillegg mangler det styringsparametere som synliggjør oppfølgingen av innsattes behov og samarbeidet mellom kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at de i samarbeid med Statistisk sentralbyrå arbeider med å utvikle ny statistikk om deltakelse i arbeid og utdanning etter siktelse. Ifølge departementet vil denne statistikken gi en enda mer utfyllende beskrivelse av måloppnåelsen i kriminalomsorgen. Samtidig vil den forenkle dialogen med

¹³ Fafo (2017) *NAV i fengsel. En følgeevaluering av innsattes tilgang til NAV-tjenester.*

¹⁴ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Justis- og beredskapsdepartementet, 03.03.2022.

forvaltningssamarbeidspartnerne om felles måloppnåelse.¹⁵ Departementet vil i tillegg kartlegge innsattes levekår, deres tilgang til tjenester og sykkeligheten blant dem. Det som handler om levekår, vil speile deler av innholdet i den forrige kartleggingen til Statistisk sentralbyrå.¹⁶

Helsedirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet har bestilt forskning og evalueringer som kartlegger utfordringer og utviklingen når det gjelder helsetjenester for enkelte grupper innsatte, blant annet for innsatte med psykiske lidelser¹⁷, innsatte med rusmiddelproblematikk¹⁸, seksuallovbruddsdømte¹⁹ og eldre innsatte²⁰.

Justis- og beredskapsdepartementet erkjenner at det er ytterligere behov for kunnskap om innsattes behov og tjenestetilbudet som gis. Ifølge departementet er dette bakgrunnen for en plan om å starte et forskningsoppdrag i samarbeid med flere departementer om levekår og psykisk helse blant innsatte. Departementet har i noen grad bestilt forskning og evalueringer for å styrke kunnskapsgrunnlaget, men disse er etter Riksrevisjonens vurdering ikke tilstrekkelig for å få et godt nok beslutningsgrunnlag.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Justis- og beredskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet mangler viktig kunnskap om innsattes behov for tjenester og i hvilken grad de respektive underliggende etatene dekker disse behovene. I tillegg mangler Justis- og beredskapsdepartementet tilstrekkelig kunnskap om innhold og kvalitet i tilbakeføringsarbeidet. Etter Riksrevisjonens vurdering vil et mangelfullt beslutningsgrunnlag øke risikoen for at tjenestene er feildimensjonert, og for at tjenestene som tilbys, ikke i tilstrekkelig grad reflekterer de innsattes behov.

3.3.2 De statlige virkemidlene kan samordnes bedre

Undersøkelsen viser at organiseringen etter importmodellen skaper noen utfordringer. Hver av tjenestene har sin egen organisasjon og forholder seg til sitt eget regelverk med egen rolleforståelse og egne mål og bestemmelser om taushetsplikten. Det oppstår stadig målkonflikter mellom kriminalomsorgens sikkerhetshensyn og tjenesteleverandørenes faglige krav. Importmodellen innebærer at sektorprinsippet er styrende når det gjelder det faglige og økonomiske ansvaret for tjenestene som leveres, men etter Riksrevisjonens vurdering bør ikke dette være til hinder for en tverrsektoriell og koordinert oppfølging av at målene nås.

NAV's bidrag er svært viktig for en vellykket tilbakeføring til samfunnet, men tjenestene fra NAV er i for liten grad tilgjengelige for innsatte under soning og ved løslatelse. NAV skal blant annet stoppe ytelser ved innsettelse og

¹⁵ Meld. St. 39 (2020–2021) *Kriminalomsorgsmeldingen – fremtidens kriminalomsorg og straffegjennomføring*.

¹⁶ Riksrevisjonen (2022) *Verifisert referat fra møte med Justis- og beredskapsdepartementet, 03.03.2022*.

¹⁷ Kriminalomsorgsdirektoratet og Helsedirektoratet utarbeidet i 2016 rapporten *Oppfølging av innsatte med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer*. Rapporten beskriver helsehjelpen fra psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling som gis til innsatte på landsbasis.

¹⁸ Oslo Economics og Tyrilistiftelsen (2020) *Vurdering av det samlede tilbudet under straffegjennomføring for personer med rusmiddelproblematikk*.

¹⁹ I 2019 ga SIFFER ut rapporten *BASIS-prosjektet. Behandling av seksuallovbruddsdømte i Sør-Øst*.

²⁰ Senter for omsorgsforskning øst ga i 2021 ut rapporten *Kartlegging av helse- og omsorgstjenester blant innsatte i fengsel* på oppdrag fra Kriminalomsorgsdirektoratet.

gjenoppta disse ved løslatelse, gi råd og veiledning om arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og ytelser under straffegjennomføring og hvis det er nødvendig, bidra med arbeidskvalifisering, økonomisk hjelp og midlertidig bolig ved løslatelse. Mange løslates likevel uten bolig og jobb og med økonomiske utfordringer. Årsakene til dette er blant annet mangelfull kunnskap om innsattes behov, lite tilstedeværelse av NAV-veiledere i fengsel, svært begrenset tilgang til NAVs digitale tjenester, manglende eller for sen varsling fra kriminalomsorgen og dårlig informasjonsflyt og svak koordinering mellom etatene.

Det har vært flere forsøk på å samordne virkemiddelbruken overfor innsatte i fengsler mellom statlige og kommunale etater, særlig ved løslatelse. En hovedutfordring i løslatelsesprosessen er at kriminalomsorgen har hovedansvaret for å planlegge tilbakeføringen, men ikke for oppfølgingen etter løslatelsen. Kriminalomsorgens ansvar slutter med andre ord når straffen er sonet. Manglende ansvarsavklaring etter endt straffegjennomføring er en av faktorene som fører til glippsoner. Undersøkelsen viser at selv om tilbakeføringsgarantien har blitt innført, samarbeidsavtaler og rundskriv har blitt inngått, og tilbakeføringsstrategien har blitt igangsatt, er det fortsatt store utfordringer i samordningen og manglende kontinuitet i tjenestetilbudet.

Tilbakeføring til samfunnet etter gjennomført fengselsstraff er krevende for den enkelte innsatte og for ulike involverte parter som har ansvar i denne prosessen. I Innst. S. nr. 169 (2008–2009) til St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* støttet komiteen å opprette en tilbakeføringsgaranti. Det var ingen garanti i juridisk forstand, men en presisering av at løslatte har samme rettigheter som andre borgere. Det viktigste elementet i garantien var forpliktende samarbeidsstrukturer mellom den domfelte, kriminalomsorgen og øvrige etater som skal bidra til at den domfelte får muligheter til opplæring, helse-, velferds- og arbeidstjenester, økonomisk rådgiving, tilgang til tilfredsstillende bolig og bistand ved gjeldsproblemer.

I forbindelse med at tilbakeføringsgarantien ble implementert, ble det i 2011 tilsatt 27 tilbakeføringskoordinatorer i kriminalomsorgen som skulle legge til rette for å koordinere tjenestene og dermed sikre en bedre tilbakeføring til samfunnet.²¹ Koordinatorene skulle samordne det totale tjenestetilbudet til de domfelte, både det som skjer i regi av kriminalomsorgen, og det som skjer i regi av forvaltningssamarbeidspartnerne. I 2020 var antallet stillinger imidlertid redusert til 19. Undersøkelsen viser at tilbakeføringskoordinatorer har svært ulike oppgaver; fra å koordinere mellom samarbeidspartnerne og kriminalomsorgen på et overordnet nivå til å bistå innsatte på lik linje med sosialkonsulenter.

For å ytterligere styrke samhandlingen og kontinuiteten i tjenestene ved løslatelse fikk kriminalomsorgen og kommunale og statlige etater utarbeidet samarbeidsrundskriv på departementalt nivå, blant annet rundskriv G-8/2006 og rundskriv G-1/2008 om forvaltningssamarbeid mellom kriminalomsorgen



Glippsoner

Glippsoner er man kaller samordningsproblemer som oppstår mellom kriminalomsorgen, som har ansvar for å planlegge løslatelsen, og kommunene og forvaltningssamarbeidspartnerne, som er ansvarlig for videre oppfølging etter løslatelsen.

²¹ Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (2011) *Tildelingsbrev til regionene for 2011*.

og henholdsvis helse- og opplæringssektoren. I 2014 inngikk kriminalomsorgen en samarbeidsavtale med Arbeids- og velferdsetaten.

I SIRUS-rapporten *Tilbakeføringsgarantien som smuldret bort*²² ble det påpekt at verken tilbakeføringsgarantien, samarbeidsrundskrivene eller avtalene ga nye regler for eller egne rettigheter til løslatte. Videre i rapporten ble det understreket at de eksisterende gjensidige forpliktelsene mellom etatene må bli fulgt. Det ble også påpekt at det er viktig med en bedre samordning av virkemidler, siden de involverte etatene har ulike mål, interesser og prioriteringer.

I 2015 nedsatte Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet en arbeidsgruppe. Gruppen foreslo flere tiltak for å få en mer samordnet tilbakeføring, blant annet å samordne regelverket, avtaler og rutiner, innføre nasjonale rutiner for informasjonsdeling og utvikle nye virkemidler for å sikre et godt samarbeid mellom departementene og kommunene. Tiltakene ble nedfelt i *Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017–2021* (tilbakeføringsstrategien).

Formålet med tilbakeføringsstrategien var primært å tette glippsoner etter endt straffegjennomføring, slik at domfelte og innsatte skulle få en bedre mulighet til et fremtidig liv uten kriminalitet.

Tilbakeføringsstrategien inneholdt til sammen 18 tiltak, der Justis- og beredskapsdepartementet hadde hovedansvar eller delt hovedansvar for 14 tiltak, mens Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet hadde hovedansvar eller medansvar for 2 tiltak hver. Strategien har blitt fulgt opp gjennom blant annet Tilbakeføringsutvalget²³, Direktoratutvalget for tilbakeføring og pågående prosesser i det enkelte departement.

Selv om utfordringene har vært kjent i mange år, konstaterer Riksrevisjonen at det er gjennomført få tiltak i løpet av strategiperioden.

Undersøkelsen viser at flere av tiltakene som gjaldt gjennomgangen og samordningen av regelverk, avtaler og rutiner ikke er slutført. Det samme gjelder tiltakene om å utarbeide nasjonale rutiner for informasjonsdeling mellom samarbeidspartnerne og en varslingsplikt til NAV og kommunene. De tre samarbeidsrundskrivene mellom kriminalomsorgen og henholdsvis Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Kunnskapsdepartementet samt samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten vil trolig bli ferdig revidert i løpet av 2022.

Flere tiltak i tilbakeføringsstrategien som Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og

²² Statens institutt for rusmiddelforskning (2015) *Tilbakeføringsgarantien som smuldret bort*.

²³ Tilbakeføringsutvalget besto av Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og velferdsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Kulturdepartementet. Tilbakeføringsutvalget skulle bidra til god informasjonsflyt mellom sektorene og være en arena for å samordne oppdrag til underliggende etater.

sosialdepartementet og Kunnskapsdepartementet hadde ansvar for, og som skulle bidra til en bedre samordning av virkemidler, er ikke gjennomført. Nasjonale rutiner for informasjonsdeling er utsatt på ubestemt tid. Varsel til lokale NAV-kontor i løslatelseskommuner er ikke etablert. Det testes imidlertid ut en elektronisk tjenestemelding der kriminalomsorgen skal sende en melding til NAV stat ved innsettelse og løslatelse.

Flere tiltak som handler om å vurdere og utvikle nye virkemidler for å sikre et godt samarbeid mellom departementene og kommunene, er heller ikke fullført. Tiltakene som ikke er fullført, er en utredning av et felles incentivsystem for kriminalomsorgen, spesialisthelsetjenesten og kommunene, et samarbeid med KS om innretningen av samordningen mellom kriminalomsorgen og kommunene på tilbakeføringsområdet og en utredning av omfanget av «kasteballproblematikken» med relevante tiltak. Justis- og beredskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet peker på at det skjer bilateralt arbeid i departementene, og at en del av tiltakene krever kontinuerlig arbeid.

Justis- og beredskapsdepartementet og KS inngikk i 2019 en politisk avtale mellom regjeringen og KS om å samarbeide ved løslatelse etter straffegjennomføring. Ambisjonen med avtalen var å bidra til et bedre samarbeid på tilbakeføringsområdet, kartlegge hva som skaper utfordringer, jobbe med erfaringsutveksling og systematisere kunnskap om feltet. Avtalen skulle gjelde i den samme perioden som tilbakeføringsstrategien. Den har imidlertid ikke blitt fulgt opp med noen nasjonale samarbeidstiltak mellom partene. KS mener at det ville vært en fordel om flere departementer forpliktet seg til avtalen, blant annet Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Tilbakeføringsstrategien er formelt avsluttet, og samarbeidet mellom departementene gjennom Tilbakeføringsutvalget er avviklet. De involverte departementene hadde sitt avsluttende møte i mars 2022.

I sluttrapporten *Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017–2021 fra 2022* oppsummerer de involverte direktoratene de utfordringene som gjenstår etter at strategiperioden ble avsluttet. Dette er

- dimensjonering av tjenestene
- digital utnyttelse av tjenestene og sikkerhetsdilemmaer
- koordinering av tjenestene
- ulik kommunal praksis når det gjelder tjenester under straffegjennomføring og ved løslatelse
- behov for sammenstilt oversikt over relevant styringsinformasjon fra kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne

Justis- og beredskapsdepartementet peker på at gjennomføringen av flere av tiltakene avhenger av andre pågående prosesser, blant annet arbeidet med et forslag til en ny lov om behandling av personopplysninger under varetekt og straffegjennomføring. Ifølge departementet er flere av tiltakene av en slik art at det vil være behov for kontinuerlig arbeid.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at departementene er enige om å fortsette en bilateral dialog eller en dialog med flere, avhengig av tema.



«Kasteballproblematikken»

«Kasteballproblematikken» er et begrep som brukes til å omtale at brukere eller pasienter havner i «gråsoner» mellom ulike etaters ansvarsområder.

Videre opplyser departementet at direktoratene fortsetter sitt samarbeid, blant annet på bakgrunn av en felles føring i tildelingsbrevene for 2022.²⁴

Kriminalomsorgsdirektoratet uttaler at de ønsker å styrke samarbeidsstrukturene mellom direktoratene, noe som vil si å skape et mer robust forvaltningssamarbeid med en tydeliggjøring av roller, oppgaver og myndighet – blant annet av kriminalomsorgens tilretteleggerrolle.²⁵

Kjennetegnene ved dem som soner i fengsel, har endret seg over tid. En større andel enn tidligere soner straff for mer alvorlige forhold, og flere har sammensatte helseutfordringer, er eldre og/eller har nedsatt funksjonsevne. Det gjør at hver enkelt innsatt typisk har et større behov for tjenester enn innsatte tidligere hadde. De sammensatte utfordringene bidrar til at tilbakeføringsarbeidet krever god koordinering og samordning av offentlige virkemidler på tvers av etater og departementer. I lys av dette er det uheldig at det er betydelige mangler i tjenestene og samhandlingen mellom aktørene. Manglene øker faren for at det oppstår glippsoner i overgangen fra fengsel til det frie liv.

Riksrevisjonen vurderer at det er alvorlig at departementene som er involvert i arbeidet med tilbakeføringsstrategien, i liten grad har gjennomført tiltak for å tette glippsonene. Konsekvensen av dette er at innsatte fortsatt kan bli løslatt fra fengsler blant annet uten bolig, arbeid eller en mulighet til å fortsette behandlingen de har fått i fengsel.

4 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Justis- og beredskapsdepartementet å påse at:

- Kriminalomsorgsdirektoratet kartlegger årsaker til samordningsutfordringer og videreutvikler kunnskapsgrunnlaget slik at forvaltningen blir bedre i stand til å møte de innsattes behov og gi dem et godt tjenestetilbud
- kriminalomsorgen systematisk kartlegger innsattes behov for helse-, opplærings- og velferdstjenester og at disse kartleggingene deles med samarbeidspartnerne når det er relevant og når de innsatte har gitt samtykke
- kriminalomsorgen systematisk varsler relevante forvaltningssamarbeidspartnere når innsatte overføres til andre fengsler og før løslatelse
- kriminalomsorgen systematisk varsler kommunene om løslatelser i rimelig tid, slik at kommunene kan skaffe bolig og ivareta øvrige oppgaver
- de regionale tilsynsrådene får i oppdrag å følge opp de av utfordringene som er påpekt i rapporten som ligger innenfor deres ansvarsområde

Riksrevisjonen anbefaler Arbeids- og inkluderingsdepartementet å påse at:

²⁴ Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Husbanken og Kriminalomsorgsdirektoratet har i tildelingsbrevene for 2022 fått en felles føring om å videreføre samarbeidet på direktoratsnivå for å bidra til at innsatte i fengsel mottar tjenester i henhold til sektorlovverk. Føringen er basert på kunnskap om målgruppenes behov og rettigheter.

²⁵ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Kriminalomsorgsdirektoratet, 15.02.2022.

- NAVs bistand til innsatte i fengsel er tilgjengelig og forutsigbar
- Arbeids- og velferdsdirektoratet følger opp at NAV-veiledere er til stede i fengsel i et omfang som er i tråd med intensjonen i inngåtte avtaler

Riksrevisjonen anbefaler Justis- og beredskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet å:

- legge til rette for at innsatte får bedre tilgang til NAVs digitale tjenester
- kompensere for en eventuell manglende digital tilgang ved å forsterke støtten fra NAV-veiledere eller ansatte i kriminalomsorgen

Riksrevisjonen anbefaler Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet å:

- videreutvikle samarbeidsavtaler og annet rammeverk som sikrer en god rolleforståelse og arbeidsdeling
- bedre informasjonsflyten om innsattes behov for å sikre samhandling når det er nødvendig
- faktisk gjennomføre tiltak som er besluttet

5 Statsrådenes svar

Dokument 3:3 (2022–2023) *Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel* ble oversendt statsrådene i Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet for uttalelse. Statsrådenes svar i sin helhet er vedlagt dokumentet.

Svaret fra statsråden i Arbeids- og inkluderingsdepartementet følger i vedlegg 2.

Svaret fra statsråden i Helse- og omsorgsdepartementet følger i vedlegg 4.

Svaret fra statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet følger i vedlegg 6.

Svaret fra statsråden i Kunnskapsdepartementet følger i vedlegg 8.

6 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 20. september 2022

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Tom-Christer Nilsen

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Arve Lønnum

Jens Gunvaldsen

Vedlegg

Vedlegg 1:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Arbeids- og inkluderingsdepartementet



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Annette Gohn-Hellum 22241299

Vår dato

24.08.2022

Deres dato

Vår referanse

2022/00954-4

Deres referanse

ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Oversendelse av Dokument 3:x Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2022–2023) *Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Arbeids- og inkluderingsdepartementet ved vårt brev 25. mai 2022, og på departementets svar 28. juni 2022. Likelydende brev er sendt til Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming. Svarfrist: 7. september 2022.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Vedlegg:
Dokument 3:x (2022–2023) *Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel*

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Vedlegg 2:

Statsrådets svar



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Deres ref
2022/00954-4

Vår ref
19/4237-21

Dato
9. september 2022

Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 24. august 2022 vedlagt utkast til Dokument 3:x (2022–2023) om Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel. Jeg er bedt om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Målet med revisjonen har vært å vurdere om innsatte i fengsel og løslatte mottar helse-, velferds- og opplæringstjenester som er tilpasset behovene deres, og som fremmer tilbakeføring til samfunnet. Riksrevisjonen har også undersøkt årsaker til mangler i tjenestetilbudet. Undersøkelsen omfatter hovedsakelig perioden 2016–2020.

Jeg har følgende svar på foreleggelsen:

3.2.1 Mange innsatte har ikke tilstrekkelig tilgang til hjelp fra NAV

Som Riksrevisjonen skriver, er ansvaret for å yte tjenester til innsatte i norske fengsler organisert etter importmodellen. Gjennom importmodellen benyttes helsetjenester, arbeids- og velferdstjenester, utdanning og andre tjenester fra det ordinære offentlige tilbudet. Prinsippet er at tjenester til innsatte skal utføres av den tjenesteyteren som også leverer tjenester til den øvrige befolkningen. Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er store forskjeller mellom fengslene når det gjelder hvilke tjenestetilbud de innsatte har tilgang til, og at forvaltningssamarbeidspartenes begrensede tilstedeværelse i fengsel i stor grad fører til at det er de mest akutte behovene som blir prioritert.

Jeg er opptatt av at innsatte i fengsler har tilgang til NAV-kontorets tjenester og ytelser, og det viktigste grepet for å sikre dette er at det etableres kontakt mellom den innsatte og det NAV-kontoret den innsatte tilhører. Det følger av importmodellen at kriminalomsorgen skal kartlegge de innsattes behov og dele relevant informasjon med arbeids- og velferdsforvaltningen. Jeg merker meg at Riksrevisjonen påpeker at de lokale NAV-kontorene sjelden oppnevner kontaktpersoner for kriminalomsorgen, og at det kan ta lang tid før den innsatte eller ansatte i kriminalomsorgen klarer å komme i kontakt med det lokale NAV-kontoret og med rett NAV-veileder.

Forvaltningssamarbeidsmodellen understøtter normalitetsprinsippet ved at innsatte i fengsel sikres kvalitet i tjenestene på lik linje med andre borgere. En av styrkene ved denne modellen er at det i hovedsak er det samme NAV-kontoret som følger opp den innsatte både under soning, ved løslatelse og etter endt straffegjennomføring. Dette medfører at det kan være stor geografisk avstand mellom den innsatte og det aktuelle NAV-kontoret. Jeg er enig i at det er uheldig at mange innsatte ikke har tilstrekkelig tilgang til tjenester fra arbeids- og velferdsforvaltningen, og ser at det derfor er behov for å vurdere nærmere hvilke tiltak som kan avhjelpe situasjonen. Arbeidet med å gjøre arbeids- og velferdsforvaltningen tilgjengelig og tilpasset brukernes ulike behov er en sentral oppgave for denne regjeringen. Dette gjenspeiles i både tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet og i Arbeids- og velferdsdirektoratets årlige brev til kommunene om Nasjonale mål og hovedprioriteringer for de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Helsetilsynet og statsforvalterne gjennomførte i 2020-2021 en landsomfattende undersøkelse av tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene i NAV¹. Helsetilsynet peker her bl.a. på at de mest utsatte brukerne ikke alltid får tilstrekkelig tilgjengelige tjenester og kontakt med NAV-kontoret når det er nødvendig, bl.a. fordi NAV-kontoret ikke alltid svarer på telefon fra bruker via NAV Kontaktsenter. Som en del av oppfølgingen etter gjennomgangen fra Helsetilsynet, har Arbeids- og velferdsdirektoratet i brev til alle landets kommuner bedt om at alle kommuner oppretter vakttelefon som NAV Kontaktsenter kan nå når brukere har akutt behov for kontakt med NAV-kontoret.

Riksrevisjonen påpeker at Arbeids- og inkluderingsdepartementets satsing på digitalisering av arbeids- og velferdstjenester for å øke deres tilgjengelighet i liten grad har kommet innsatte til gode. Flere kriminalomsorgsregioner oppgir at innsatte har svært begrenset tilgang til NAVs digitale tjenester, og at tilgangen til å bruke digitale plattformer er begrenset. Innsatte får ofte ikke tatt del i de positive effektene av den digitale utviklingen så lenge de er innsatte, av sikkerhetsmessige hensyn eller på grunn av mangelfull digital kompetanse. Innsattes eventuelt svake grunnleggende digitale kompetanse er i seg selv en risikofaktor for utenforskap i forbindelse med løslatelse og etter løslatelse. Digital utnyttelse av tjenestene må ses opp mot sikkerhetsdilemmaer knyttet til soning. Jeg mener imidlertid at digitale løsninger, som f. eks. forsøket i Agder fengsel, på sikt kan legge til rette for at innsatte får tatt del i positive effekter av den digitale utviklingen. Økt digital deltakelse er viktig for å møte

¹ «Undersøkelse av Nav Kontaktsenter 2020-2021. Del av den landsomfattende undersøkelsen av tilgjengelighet til sosiale tjenester i Nav. Rapport fra Helsetilsynet 5/2021»

innsattes behov for tjenester i fremtiden. Innsatte har imidlertid fortsatt de samme mulighetene til å fremme søknader og ta kontakt som de hadde før den digitale utviklingen.

3.3.1 Departementene mangler viktig kunnskap om innsattes behov og om effekter av virkemiddelbruk

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Justis- og beredskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet mangler viktig kunnskap om innsattes behov for tjenester og i hvilken grad de respektive underliggende etatene dekker disse behovene.

I tråd med den universelle reguleringen av arbeids- og velferdstjenester, får Arbeids- og inkluderingsdepartementet rapportering om de enkelte tjenester og ytelser. Rapporteringen er ikke innrettet mot ulike brukergrupper, heller ikke innsatte og løslatte. Det innebærer at kunnskap om innsattes behov og hvordan arbeids- og velferdsforvaltningen møter disse, må ivaretas gjennom forsknings- og utredningsoppdrag.

Jeg mener at Riksrevisjonens undersøkelse bidrar med grundig og viktig informasjon som gir et godt kunnskapsgrunnlag i det videre arbeidet for å sikre velferdstjenester til innsatte i fengsler. Et forbedret kunnskapsgrunnlag er vesentlig for utviklingen av tjenestene til innsatte. Arbeids- og inkluderingsdepartementet samarbeider med Justis- og beredskapsdepartementet og andre departementer om et forskningsoppdrag om levekår og psykisk helse blant innsatte. Oppdraget vil bli utlyst høsten 2022.

3.3.2 De statlige virkemidlene kan samordnes bedre

Riksrevisjonen vurderer at det er alvorlig at departementene som er involvert i arbeidet med tilbakeføringsstrategien, i liten grad har gjennomført tiltak for å sikre bedre samhandling. Konsekvensen av dette er at innsatte fortsatt kan bli løslatt fra fengsel blant annet uten bolig, arbeid eller en mulighet til å fortsette behandlingen de har fått i fengsel. Undersøkelsen viser at selv om tilbakeføringsgarantien har blitt innført, samarbeidsavtaler og rundskriv har blitt inngått og tilbakeføringsstrategien har blitt igangsatt, er det fortsatt store utfordringer i samordningen og manglende kontinuitet i tjenestetilbudet.

Departementsutvalget som fulgte opp tilbakeføringsstrategien «Redusert tilbakefall til ny kriminalitet» ble, som Riksrevisjonen påpeker, avsluttet i 2022. Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet samarbeider bilateralt for å følge opp tiltakene i tilbakeføringsstrategien som ikke ble ferdigstilt i løpet av strategiperioden, og for å styrke det helhetlige samarbeidet mellom kriminalomsorgen og arbeids- og velferdsforvaltningen.

Departementene samarbeider videre om felles føringer til underliggende virksomheter, og samarbeidet på direktoratsnivå er videreført, jf. felles føring i tildelingsbrevene for 2022. Hensikten er å bidra til at innsatte i fengsel mottar tjenester i henhold til sektorlovverk, basert på kunnskap om målgruppens behov og rettigheter. I dette ligger bl.a. å revidere «Samarbeidsavtale mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten» og rundskriv I-11/2000 «Rundskrivet om deling av ansvar mellom Kriminalomsorgen og Nav om sosiale

tjenester til innsatte i fengsel». Formålet med samarbeidsavtalen er å legge grunnlaget for en videreutvikling av forvaltningssamarbeidet mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten, og å bidra til et forpliktende og systematisk samarbeid. Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for at det finnes en fast representasjon av veileder fra Arbeids- og velferdsetaten i hvert fengsel. Å styrke samarbeidet mellom kriminalomsorgen og NAV-kontorene vil være viktig i det videre arbeidet. Rundskrivet vil kunne gjøre oppfølgingen av innsatte mer smidig, og bidra til en felles forståelse om et regelverk som tydeliggjør innsattes rettigheter når det gjelder tjenester og ytelser. Dette vil kunne medføre at innsatte får bedre tjenester og oppfølging under og i forbindelse med løslatelsen.

Som Riksrevisjonen viser til, pågår det også et arbeid med elektronisk tjenestemelding fra kriminalomsorgen til Arbeids- og velferdsetaten. Tjenesten skal innføres i alle norske fengsler høsten 2022.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen peker på svakheter ved dagens forvaltningssamarbeid overfor innsatte i fengsel. For Arbeids- og inkluderingsdepartementet gjelder dette særlig innsattes tilgang til tjenester fra arbeids- og velferdsforvaltningen, manglende kunnskap om innsattes behov for tjenester og i hvilken grad arbeids- og velferdsforvaltningen dekker disse behovene, samt at det er mangler i samhandlingen med andre aktører.

Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger peker på områder jeg vil ha oppmerksomhet på fremover, i samarbeid mellom berørte departementer og i styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet. I dette arbeidet er revidering av samarbeidsavtalen og rundskrivet omtalt over viktig for å styrke samarbeid og informasjonsflyt mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten og kriminalomsorgen og NAV-kontorene.

Jeg viser til at Riksrevisjonen har merket seg at departementene har iverksatt tiltak bl.a. med sikte på å få fram et bedre kunnskapsgrunnlag om innsattes levekår og psykiske helse. Dette vil være et viktig underlag for å vurdere hvordan arbeids- og velferdsforvaltningens bistand til innsatte kan bli mer tilgjengelig og forutsigbar, og i hvilket omfang NAV-veiledere bør være til stede i fengsel.

Tiltaket «NAV-veileder i fengsel» er et uregulert tiltak med formål om «å bidra til» og «styrke og videreutvikle samarbeidet», og representerer således ikke forvaltningssamarbeidet mellom NAV-kontorene og kriminalomsorgen i stort. Jeg ser imidlertid at innsatte i fengsel er avhengig av framstilling eller frigang, og derfor har behov for bistand til å komme i kontakt med «sitt» NAV-kontor. Jeg vil derfor vurdere hvordan et kontaktpunkt mellom den innsatte/kriminalomsorgen og NAV-kontoret best kan sikres og be Arbeids- og velferdsdirektoratet om å vurdere dimensjonering av tjenesten NAV-veileder i fengsel. Jeg vil også be direktoratet vurdere om det er andre tiltak som kan være aktuelle for å bedre innsattes tilgang til tjenester fra arbeids- og velferdsforvaltningen. Jeg er opptatt av at NAV-kontoret skal være tilgjengelig for alle som har behov for tjenester fra arbeids- og velferdsforvaltningen og samarbeidspartnere, jf. omtale over.

Sammen med Justis- og beredskapsdepartementet vil Arbeids- og inkluderingsdepartementet dra lærdom fra arbeidet med digitale løsninger som pågår i Agder fengsel, for på sikt å kunne legge til rette for at innsatte får bedre tilgang til arbeids- og velferdsforvaltningens digitale tjenester, jf. omtale over.

Med hilsen



Marte Mjøs Persen

Vedlegg 3:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Helse- og omsorgsdepartementet



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Annette Gohn-Hellum 22241299

Vår dato

25.08.2022

Deres dato

Vår referanse

2022/00954-1

Deres referanse

HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET

Postboks 8011 Dep

0030 OSLO

Oversendelse av Dokument 3:x Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2022–2023) *Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Helse- og omsorgsdepartementet ved vårt brev 25. mai 2022, og på departementets svar 24. juni 2022. Likelydende brev er sendt til Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming. Svarfrist: 7. september 2022.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

riksrevisor

Vedlegg:

Dokument 3:x (2022–2023) *Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel*

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Postadresse

Postboks 6835 St Olavs plass
0130 Oslo

Kontoradresse

Storgata 16

Telefon

22 24 10 00

E-post

postmottak@riksrevisjonen.no

Nettside

www.riksrevisjonen.no

Bankkonto

7694 05 06774

Org.nr.

974760843

Vedlegg 4:

Statsrådets svar



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0032 OSLO

Utsatt offentlighet,
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref
2022/00954-1

Vår ref
19/5453-17

Dato
9. september 2022

Statsrådets svar til Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel

Jeg viser til brev av 25. august 2022 med oversendelse av Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel.

Jeg er glad for at Riksrevisjonen har sett nærmere på om innsatte i fengsel mottar helse-, opplærings- og velferdstjenester som er tilpasset deres behov, og som fremmer tilbakeføring til samfunnet. Under følger mine kommentarer til de delene av rapporten som omhandler mine ansvarsområder som helse- og omsorgsminister. Jeg kommenterer også på de delene av rapporten som omhandler samarbeid på tvers av sektorer og samordning av innsatsen for å legge til rette for at innsatte i fengsel kan motta ulike tjenester fra det offentlige.

Innsatte i fengsel har, på lik linje med andre, rett til helse- og omsorgstjenester, sosiale tjenester, opplæring mv. De sektorene som har ansvaret for disse tjenestene ellers i samfunnet, har også ansvaret under straffegjennomføring. Dette sikrer lik rett til tjenester.

En forutsetning for å lykkes med tilbakeføring til et kriminalitetsfritt liv, er kontinuitet og god samordning mellom kriminalomsorgen, ulike statlige forvaltningspartnere, fylkeskommuner og kommuner. Ulike offentlige etater har et ansvar for å levere sine respektive tjenester til innsatte, mens kriminalomsorgen har et særlig ansvar for samordning og for å legge til rette for at innsatte i fengsel kan motta slike tjenester.

I Riksrevisjonens undersøkelse står det at «(...) innsatte som ikke gjennomfører straff ved en rusavdeling, mottar et relativt begrenset rusfaglig tilbud. I lys av dette er det uheldig at bare halvparten av de som søker får plass i en rusavdeling.» Riksrevisjonen skriver videre at det er «(..) uheldig at innsatte med rusmiddelproblemer og psykiske lidelser risikerer å ikke få hjelp når de trenger det, siden behandlingstilbudet på disse områdene synes å være mindre enn behovet tyder på.»

Jeg deler Riksrevisjonens vurdering av utfordringsbildet, og i Hurdalsplattformen har regjeringen blant annet slått fast at vi vil styrke rusmestringstilbudene i norske fengsel. Det er likevel ikke slik at alle helsetjenester kan eller bør tilbys i et fengsel, og da må innsatte benytte det ordinære tjenestetilbudet i samfunnet gjennom fremstilling. Som hovedregel tilbys kommunale helse- og omsorgstjenester innsatte i fengsel, mens kriminalomsorgen skal fremstille innsatte til behandling og oppfølging i spesialisthelsetjenesten gjennom det ordinære tjenestetilbudet. Når det gjelder tannhelsetjenester tilbys dette noen steder i fengsel, mens andre steder fremstilles innsatte til behandling i det ordinære tjenesteapparatet.

Når det gjelder fagområdene ruslidelser og psykisk helse, er behovene store og fremstilling til behandling er ikke alltid hensiktsmessig. Jeg er enig i at det er behov for å styrke det stedlige tjenestetilbudet i fengsel innen begge disse fagområdene, samtidig som kriminalomsorgen må legge til rette for at slike tjenester kan tilbys i fengsel. Helse- og omsorgsdepartementet har derfor gitt de regionale helseforetakene, i samarbeid med Kriminalomsorgsdirektoratet, i oppdrag å etablere såkalte *områdefunksjoner* innenfor psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling for innsatte. Dette innebærer stedlig tilstedeværelse fra spesialisthelsetjenesten innen begge fagområder i alle fengsler. Jeg vil følge med på hvordan helseforetakene følger opp dette oppdraget fremover, og ha tett dialog med justis- og beredskapsministeren om tilrettelegging i kriminalomsorgen for slike tjenester.

Jeg vil òg kommentere Riksrevisjonens påpekning av svakheter i myndighetenes samordning av innsatsen. Det vises til at det de senere år er tatt flere grep for å styrke samordningen, men at det fortsatt er utfordringer. Jeg er enig i vurderingen og mener det er svært viktig at forvaltningen videreutvikler samarbeidet slik at innsatte i fengsel får de tjenestene de har krav på og behov for – i fengsel og ved tilbakeføring. Jeg vil følge opp dette i samarbeid med justis- og beredskapsministeren, som har ansvaret for samordning innen dette området.

Avslutningsvis vil jeg nevne at regjeringen har startet arbeidet med en nasjonal helse- og samhandlingsplan, der et godt samarbeid mellom kommunene og sykehusene vil være et sentralt tema. Bedre samordning i helsetjenesten vil også ha betydning for kontinuiteten i helsetilbudet til innsatte både i fengsel og ved tilbakeføring. Regjeringen har også varslet at den vil legge frem en opptrappingsplan for psykisk helse og en stortingsmelding om en

forebyggings- og behandlingsreform for rusfeltet. Jeg vil sørge for at tilbudet til innsatte også følges opp gjennom disse arbeidene.

Med hilsen,

A handwritten signature in blue ink, reading "Ingvild Kjerkol". The signature is written in a cursive, flowing style.

Ingvild Kjerkol

Vedlegg 5:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Annette Gohn-Hellum 22241299
Vår dato
24.08.2022
Deres dato
Vår referanse
2022/00954-2
Deres referanse

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Oversendelse av Dokument 3:x Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2022–2023) *Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Justis- og beredskapsdepartementet ved vårt brev 25. mai 2022, og på departementets svar 24. juni 2022. Likelydende brev er sendt til Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming. Svarfrist: 7. september 2022.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Vedlegg:
Dokument 3:x (2022–2023) *Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel*

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Vedlegg 6:

Statsrådets svar



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Justis- og beredskapsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St Olavs plass
0130 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
22/4528 JOHE

Dato
12.09.2022

**JUSTIS- OG BEREDSKAPSMINISTERENS TILBAKEMELDING PÅ
RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV HELSE-, OPPLÆRINGS- OG
VELFERDSTJENESTER TIL INNSATTE I FENGSEL**

1. BAKGRUNN

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 24. august i år hvor jeg blir bedt om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger i undersøkelsen av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel. Helse- og omsorgsministeren, Arbeids- og inkluderingsministeren og Kunnskapsministeren er ansvarlige for å redegjøre for funn og anbefalinger innenfor sine områder.

2. DEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Jeg mener Riksrevisjonen har gjort en grundig og god undersøkelse, og rapporten gir viktig informasjon for Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og kriminalomsorgen fremover, og i samhandlingen med øvrige departementer og etater. Riksrevisjonens undersøkelse peker på flere utfordringer som jeg vil følge opp. Under følger kommentarer til de enkelte konklusjoner og anbefalinger på kriminalomsorgens område.

Kriminalomsorgens kartleggingspraksis er mangelfull

Jeg er enig i at kriminalomsorgens kartleggingspraksis må styrkes. Dette er et område som nå prioriteres i kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen har siden 2021 satt som mål at antallet kartlegginger skal øke, at informasjon fra kartlegging deles med samarbeidspartnere, og at kartleggingen følges opp med planer for innsattes tilbakeføring. *Oppfølgingen av innsattes behov er ikke satt i system*

Kriminalomsorgen vil vurdere både eksisterende regelverk og kompetanseplaner for å standardisere tilbakeføringsarbeidet. Nytt fagsystem, som er under utvikling, vil være et viktig verktøy for å systematisere arbeidet.

Kriminalomsorgen har flere planlagte utviklingstiltak for å forbedre kartleggingspraksis og tilbakeføringsarbeidet. Det kan nevnes:

- utvikling av helhetlige kartleggingsprosesser, med IKT-støtte i nytt fagsystem og system for oppfølging og faglig veileder
- utredning av behov for kartlegging før innsettelse i fengsel
- evaluering av kontaktbetjentrollen
- utvikling av standardiserte straffegjennomføringsløp og risikokartleggingsverktøy

Mange innsatte får ikke dekket behovene sine ved løslatelse

Riksrevisjonen peker på at mange innsatte ikke får dekket behovene sine ved løslatelse. Jeg er enig i at det er et behov for en gjennomgang av regelverk, verktøy og dokumentasjon i arbeidet med å styrke forberedelse til løslatelse.

Ett av tiltakene i tilbakeføringsstrategien var å gjennomføre endring i retningslinjene til straffegjennomføringsloven § 42 for å sikre større grad av forutsigbarhet ved prøveløslatelse. Retningslinjene, som trådte i kraft 01.01.20, gir nå føringer for hvor tidlig arbeidet med prøveløslatelse skal påbegynnes. I den grad straffens lengde tilsier det, og det er praktisk mulig, skal vedtak om prøveløslatelse foreligge senest to måneder før 2/3 tid inntreffer. Ved kortere dommer må arbeidet påbegynnes så snart det er mulig. Presiseringene skal bidra til større forutsigbarhet om løslatelsestidspunkt både for forvaltningssamarbeidspartnere og den innsatte, og slikt sett bedre koordinert tilbakeføring.

Kriminalomsorgen har ikke hjemmel til å informere velferdsetatene i kommune eller stat utenfor fengsel med mindre innsatte samtykker til det (utover det som er hjemlet i folketrygdloven). Det vil også være tilfeller hvor det er vanskelig for kriminalomsorgen å forutse tidspunktet for løslatelse, blant annet fra varetekt.

Kriminalomsorgen tilrettelegger ikke godt nok for at de innsatte skal ha tilgang til forvaltningssamarbeidspartnernes digitale løsninger

Økte krav til opplæring i digitale ferdigheter og innsattes tilgang til digitale løsninger er en utfordring for kriminalomsorgen. Det er viktig å hindre at ny kriminalitet begås eller planlegges under straffegjennomføring, og per i dag finnes ikke tilstrekkelige tekniske løsninger som både understøtter tjenestene og samtidig ivaretar hensynet til sikkerhet på en god nok måte. I motsetning til i en del andre sektorer hvor digitale løsninger bidrar til å effektivisere arbeidsprosesser, krever bruk av slike digitale tjenester i fengslene også økt tilsyn og kontroll fra kriminalomsorgen. Dette vil ofte være ressurskrevende.

Samtidig vil jeg understreke at det pågår utviklingsprosjekter i samarbeid med opplæringstjenestene og NAV, blant annet om ny plattform for digital skole og tilgang til digitale tjenester som nav.no i Agder fengsel.

Det er mangler i tjenestetilbudet de innsatte har tilgang til – mange innsatte får ikke opparbeidet relevant kompetanse i arbeidsdriften

Riksrevisjonen påpeker at mange innsatte ikke får opparbeidet relevant kompetanse i arbeidsdriften i fengslene. Å utvikle en mer kompetansegivende arbeidsdrift har i en årrekke vært en prioritert oppgave for kriminalomsorgen, blant annet i samarbeid med yrkesfaglig opplæring i skolen. Jeg, og kriminalomsorgen, er enig i at utvikling av en mer kompetansegivende arbeidsdrift fortsatt bør være et sentralt utviklingsområde.

Departementene mangler viktig kunnskap om innsattes behov og om effekter av virkemiddelbruk

I sin undersøkelse peker Riksrevisjonen på at det mangler viktig kunnskap om innsattes behov for tjenester og den oppfølgingen de innsatte får fra de respektive underliggende etatene, inkludert innhold og kvalitet i tilbakeføringsarbeidet. Jeg mener det allerede finnes mye informasjon om det tilbudet som gis, og evt. mangler. Undersøkelser fra Senter for omsorgsforskning (2021), Cramer (2014), Oslo Economics (2020) og SSB (2015), i tillegg til rapporter fra kriminalomsorgen selv, er blant det som har gitt viktig informasjon om blant annet helse- og omsorgstjenester, levekår og psykisk helse i norske fengsler. Jeg er likevel enig i at det er behov for mer kunnskap. Dette er bakgrunnen for at JD har tatt initiativ til et forskningsoppdrag om levekår og psykisk helse blant innsatte, i samarbeid med flere departementer. Oppdraget ble lyst ut i august 2022.

De statlige virkemidlene kan samordnes bedre

Riksrevisjonen viser i rapporten til at flere av tiltakene i tilbakeføringsstrategien ikke er gjennomført. Flere av tiltakene i tilbakeføringsstrategien er fulgt opp. Blant annet er eksisterende avtaler og regelverk gjennomgått og oppdateringer er foreslått, nye retningslinjer for straffegjennomføringsloven § 42 er trådt i kraft, og direktoratsutvalg er etablert, for å nevne noe. Enkelte tiltak er imidlertid av en slik art at gjennomføring er avhengig av andre pågående prosesser. Tiltakene om større forutsigbarhet om løslatelsestidspunkt og varslingsplikt må for eksempel ses i sammenheng med et pågående arbeid om forslag til ny lov om behandling av personopplysninger under varetekt og straffegjennomføring. Jeg vil også igjen bemerke at flere av tiltakene er av en slik karakter at det vil være behov for et kontinuerlig arbeid. Videreutvikling av BRIK-kartlegging er et eksempel på dette.

Rapportens anbefalinger

Jeg tar Riksrevisjonens anbefalinger (utkastet til rapport pkt. 4) på alvor, og vil følge dette opp sammen med de andre departementene på egnet måte. Under er noen kommentarer til anbefalingene.

Kriminalomsorgen har ansvar for kartlegging ved innkomst og BRIK-kartlegging i tilbakeføringsarbeidet. Forvaltningssamarbeidspartnere har behov for kunnskap om innsattes helse, økonomi, skolegang mv. som er av betydning for egen tjenesteyting, og jeg vil påpeke at det er forvaltningssamarbeidspartnerne som har ansvaret for kartlegging av innsattes behov innenfor deres tjenesteområder. Helsetjenesten kartlegger de fleste innsatte ved innkomst, skolen kartlegger en betydelig andel like

etter innsettelse og mange kartlegges også av NAV i en tidlig fase, uavhengig av om BRIK-kartlegging er gjennomført. Det er verdt også å nevne at de innsatte bestemmer selv hvor mye informasjon de vil dele i forbindelse med kartlegging.

Riksrevisjonen anbefaler at kriminalomsorgen systematisk varsler kommunene om løslatelser i rimelig tid, slik at kommunene kan skaffe bolig og ivareta øvrige oppgaver. Kriminalomsorgen har bare hjemmel til å kontakte kommunene dersom innsatte samtykker. NAV-veileder i fengsel og den kommunale helse- og omsorgstjenesten i fengsel har ansvar for å kontakte sine respektive etater i kommunene i forkant av løslatelse. Kriminalomsorgen vil innlede en dialog med Arbeids- og velferdsdirektoratet for å klargjøre eventuelle uklare grensesnitt.

Jeg er enig i at tilsynsrådene i kriminalomsorgen bør tilse at utfordringene i kriminalomsorgen som er påpekt i rapporten, følges opp. Jeg vil likevel påpeke at de ordinære tilsynsmyndighetene for hhv. helsetjenester, opplæring mv. har ansvar for å føre tilsyn med at disse tjenestene gis – også for innsatte i fengslene.

Avsluttende kommentar

Jeg vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og konklusjoner i samarbeid med øvrige berørte departementer og ovenfor Kriminalomsorgsdirektoratet.

Med hilsen



Emilie Mehl

Vedlegg 7:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Kunnskapsdepartementet



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Annette Gohn-Hellum 22241299

Vår dato

24.08.2022

Deres dato

Vår referanse

2022/00954-3

Deres referanse

KUNNSKAPSDEPARTEMENTET

Postboks 8119 DEP

0032 OSLO

Oversendelse av Dokument 3:x Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2022–2023) *Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Kunnskapsdepartementet ved vårt brev 25. mai 2022, og på departementets svar 23. juni 2022. Likelydende brev er sendt til Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming. Svarfrist: 7. september 2022.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Vedlegg:

Dokument 3:x (2022–2023) *Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel*

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Postadresse

Postboks 6835 St Olavs plass
0130 Oslo

Kontoradresse

Storgata 16

Telefon

22 24 10 00

E-post

postmottak@riksrevisjonen.no

Nettside

www.riksrevisjonen.no

Bankkonto

7694 05 06774

Org.nr.

974760843

Vedlegg 8:

Statsrådets svar



DET KONGELIGE KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Kunnskapsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Unntatt offentlighet,
Offl. § 5 andre ledd jf RR § 18

Deres ref.

Vår ref.

Dato

19/6357-15

12. september 2022

Svar på oversendelse av Dokument 3:x Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 24. august 2022 og vedlagte utkast til Dokument 3:x (2022-2023) *Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings og velferdstjenester til innsatte i fengsel*. Riksrevisjonen har utarbeidet en rapport som bygger på et grundig datamateriale og som vil være nyttig for departementets videre arbeid med videreutvikling av opplæring i kriminalomsorgen. Å sikre at innsatte i fengsler får den opplæringen de har rett til og at opplæringen er av god kvalitet og følger læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020, er viktig både for den enkelte eleven og for samfunnet.

Nedenfor vil jeg redegjøre for hvordan Kunnskapsdepartementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger.

Riksrevisjonens konklusjoner

Oppfølgingen av de innsattes behov er ikke satt i system

Svakhetene Riksrevisjonen avdekker og peker på ved kartlegging av de innsattes behov er uheldige. God tilbakeføring starter før soningen begynner. God kartlegging av behov den enkelte innsatte har er viktig for å kunne ivareta innsattes rettigheter og behov og slik påvirke tilbakeføring til samfunnet positivt. Kriminalomsorgens arbeid med kartlegging må på en bedre måte legges til rette for en mer enhetlig praksis, også på kartlegging av utdanningsbehov.

Riksrevisjonen omtaler i rapporten at praksis for å varsle samarbeidspartnerne i rimelig tid før løslatelse må styrkes. Grunnlaget for et godt tilbakeføringsarbeid ligger blant annet i god planlegging. Samtidig er det sentralt at kvaliteten på velferdstjenestene som tilbys må være god og tilpasset de innsatte.

Bedre rutiner og muligheter for kartlegging av behov den enkelte innsatte har, vil være sentralt for å kunne følge opp på en god måte. Kunnskapsdepartementet vil følge opp punktet i videre samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet.

Kriminalomsorgen tilrettelegger ikke godt nok for at de innsatte skal ha tilgang til forvaltningssamarbeidspartners digitale løsninger

Dagens samfunn er digitalisert på de fleste områder og det er nærmest umulig å delta i samfunnet på en aktiv måte uten å ha kompetanse til å bruke ulike digitale verktøy og hjelpemidler. Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020 er også tydelig på dette. En av de grunnleggende ferdighetene i læreplanverket er digitale ferdigheter. Læreplanverket har status som forskrift til opplæringsloven.

Jeg enig i at det er utfordrende at infrastrukturen og systemet som brukes til opplæring per i dag ikke gir elevene tilstrekkelig støtte i opplæringen i fengsel. Dilemmaet mellom kriminalomsorgens behov for sikkerhetshensyn og tilgang til digitale løsninger for å kunne ha en så vanlig opplæring som mulig er en vel kjent problemstilling, som det er jobbet med over tid. Kunnskapsdepartementet har jevnlig dialog med både Utdanningsdirektoratet og Statsforvalteren i Vestland om tematikken. Videre samarbeider Utdanningsdirektoratet og Statsforvalteren i Vestland med Kriminalomsorgsdirektoratet i år om å prøve ut en ny løsning for digital tilgang for elever i fengsel ved Agder fengsel. Jeg ser frem til å få resultater fra dette prosjektet. Vi må deretter se på hvordan vi kan utarbeide en løsning som ivaretar begge sektorenes behov for at innsatte skal kunne få oppfylt sine rettigheter til opplæring.

Jeg vil sørge for at dette blir fulgt opp i dialogen med Justis- og beredskapsdepartementet fremover.

Departementene mangler viktig kunnskap om innsattes behov og om effekter av virkemiddelbruk

Riksrevisjonen viser til at Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at de i samarbeid med Statistisk sentralbyrå arbeider med å utvikle ny statistikk om deltakelse i arbeid og utdanning etter siktelse. Jeg mener dette vil kunne bidra positivt også for videreutvikling av opplæringstilbudet. Videre vil det varslede FoU-prosjektet om innsattes levekår, som er initiert av Justis- og beredskapsdepartementet, kunne bidra til bedre oppfølging av innsattes behov.

De statlige virkemidlene kan samordnes bedre

Bedre samordning av statlige virkemidler er et viktig punkt for regjeringen, blant annet for å motvirke at unge og voksne faller på utsiden av samfunnet. Jeg er opptatt av å jobbe videre med dette på alle områder, også innenfor kriminalomsorgen, for bedre å kunne ivareta utsatte grupper i samfunnet.

Riksrevisjonens anbefalinger

I rapporten anbefales Kunnskapsdepartementet sammen med Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet om følgende:

- videreutvikle samarbeidsavtaler og annet rammeverk som sikrer en god rolleforståelse og arbeidsdeling
- bedre informasjonsflyten om innsattes behov for å sikre samhandling når det er nødvendig
- faktisk gjennomføre tiltak som er besluttet

Jeg slutter meg til disse anbefalingene og er opptatt av at utdanningsmyndighetene har en god og tett dialog med kriminalomsorgen i arbeidet for innsattes rett til opplæring, på lik linje som øvrige borgere. Jeg vil særlig trekke fram dilemmaet som ligger i skjæringspunktet mellom kriminalomsorgens krav til sikkerhet og kontroll ved bruk av digitale løsninger, og mulighetene til å få en opplæring som er av tilsvarende kvalitet som den som gis i ordinære skoler. Dette er en utfordring vi må løse på en bedre måte enn i dag og vi trenger et godt erfaringsgrunnlag for å kunne gå videre med et system for digital løsning som er tilpasset begge sektorer. Gjennomføring av prosjektet i Agder fengsel vil være viktig i så måte.

Avslutningsvis vil jeg understreke at Kunnskapsdepartementet vil fortsette dialogen vi har med Justis- og beredskapsdepartementet om tiltak som berører bedre tilbakeføring for innsatte og straffedømte. Videreutvikling av tiltak som ble lansert i forbindelse med Tilbakeføringsstrategien for å tette glippsoner, vil være naturlig å legge til grunn for arbeidet. Nytt kunnskapsgrunnlag fra forskningsprosjekter, statistikkutvikling og utviklingsprosjekter vil også legges til grunn for videre arbeid.

Med hilsen



Tonje Brenna

Dokumentet er godkjent elektronisk og påført statsrådets signatur

Vedlegg 9:

Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Revisjonen er gjennomført som en forvaltningsrevisjon etter lov om Riksrevisjonen § 9, tredje ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9. Revisjonen er gjennomført i samsvar med faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon i Riksrevisjonen og INTOSAIs standard for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000).

Innhold

1	Innledning	8
1.1	Bakgrunn	8
1.2	Mål og problemstillinger	14
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	15
2.1	Undersøkelse basert på skriftlige spørsmål	16
2.2	Mappegjennomgang.....	17
2.3	Intervjuer med ansatte i fengslene	18
2.4	Intervjuer med departementene og direktoratene	19
2.5	Dokumentanalyse av styringsdokumenter	20
2.6	Dokumentanalyse av samarbeidsavtaler og rutiner	21
2.7	Effektivitets- og produktivetsanalyse	21
3	Revisjonskriterier	24
4	Hvordan har utviklingen i bemanning, tilstedeværelse og tjenestetilbud vært i undersøkelsesperioden?	25
4.1	Helsetjenester	25
4.2	Opplæringstjenester	34
4.3	Arbeidskvalifisering og velferdstjenester	39
4.4	Aktivitetstilbud	47
4.5	Koronapandemien	56
5	I hvilken grad legger kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne til rette for at de innsattes behov dekkes?	60
5.1	Informering, kartlegging og formidling av innsattes behov	60
5.2	Oppfølging av innsattes behov under straffegjennomføring	72
5.3	Oppfølging av innsattes behov ved løslatelse.....	90
5.4	Eksempler på ulike soningsforløp	98
6	Hva er mulige årsaker til mangler i tjenestetilbudet?	100
6.1	Forvaltningssamarbeidspartnernes tjenestetilbud og kriminalomsorgens tilbakeføringsarbeid påvirker hverandre	100
6.2	Kriminalomsorgens tilretteleggingsrolle	101
6.3	Departementenes styring og oppfølging	109
7	Vurderinger	115
7.1	Innsatte i fengsel har ikke god nok tilgang til tjenestene de trenger	115
7.2	Myndighetene legger ikke systematisk til rette for tilbakeføring.....	118
7.3	Departementenes virkemidler kan samordnes bedre for å styrke tjenestene til de innsatte	121
8	Referanseliste	124
Vedlegg	128
9	Vedlegg 1: Revisjonskriterier	129
9.1	Innsattes rett til tjenester	130

9.2	Krav til kriminalomsorgen om forvaltningssamarbeid og tilrettelegging av tjenester	130
9.3	Krav til helsetjenester	132
9.4	Krav til opplæringstjenester	135
9.5	Krav til arbeidskvalifisering og velferdstjenester	137
9.6	Samarbeid om individuell plan	140
9.7	Krav til statlig styring og oppfølging	140
10	Vedlegg 2: Fengsler med sikkerhetsnivå og antall fengselsplasser (ordinær kapasitet)	142
11	Vedlegg 3: Rusavdelinger	145
12	Vedlegg 4: Effektivitets- og produktivitetsanalyse	148
12.1	Produksjonsøkende eller innsatsfaktorbesparende orientering	149
12.2	Vekting.....	149
12.3	Effektiviseringspotensial per fengselsenhet 2016–2018.....	150
12.4	Sammenheng mellom effektiviseringspotensial og fengselsenhetenes samlede innsatsfaktorer 2019	153
12.5	Litteratur om effektivitetsstudier av fengsler.....	153

Tabelloversikt

Tabell 1	Fengsler og sikkerhetsnivå	8
Tabell 2	Metoder som er brukt for å belyse problemstillingene	15
Tabell 3	Beskrivelse av fengslene informantene jobber i (tall for 2019).....	19
Tabell 4	Lokale rutiner tilsendt av kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnere	21
Tabell 5	Beskrivende statistikk for variablene som inngår i effektivitetsanalysen	23
Tabell 6	Utbetalt tilskudd til kommuner med fengsler i perioden 2016–2020 (kap. 762 post 61)	26
Tabell 7	Utbetalt tilskudd til fylkeskommuner med fengsler i perioden 2016–2020 (kap. 762 post 61)	32
Tabell 8	Andel innsatte i opplæring i undersøkelsesperioden	35
Tabell 9	Utbetalt tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen	35
Tabell 10	Type opplæring i 2019	38
Tabell 11	Andel NAV-veiledere i fengsel per tjenestetilbud etter NAV-veileders tilknytning	44
Tabell 12	Programvirksomhet i fengsler i perioden 2016–2019	52
Tabell 13	Effektiviseringspotensial i perioden 2016–2019	55
Tabell 14	Produktivitetsendring 2016–2019	55
Tabell 15	Antall gjennomførte BRIK-kartlegginger i perioden 2016–2019	67
Tabell 16	Videreformidling av informasjon fra kriminalomsorgen.....	69
Tabell 17	Gjennomførte fengselsdøgn på § 12-soning	84
Tabell 18	Oppfølgingsklasser	96
Tabell 19	I hvilken grad er lokalene tjenestetilbyderen disponerer egnet til å gi tjenester?	108
Tabell 20	Fengsler, sikkerhetsnivå og kapasitet i 2019.....	143
Tabell 21	Rusmestringsavdelinger	146

Figuroversikt

Figur 1 Kart over fengslene	9
Figur 2 Antall årsverk i skolen, helsetjenesten og NAV-veiledere i fengsel	12
Figur 3 Oversikt over sentrale aktører	13
Figur 4 Svarprosent	17
Figur 5 Endring i antall årsverk i primærhelsetjenesten i fengsel per profesjon fra 2016 til 2019 (samlet for alle fengslene).....	28
Figur 6 Antall konsultasjoner i primærhelsetjenesten i fengsel per yrkesgruppe i perioden 2016–2019	30
Figur 7 Hvor stor andel av de innsatte er det plass til på skolen i 2019	37
Figur 8 Andel innsatte som gjennomfører straff ved et fengsel med følgende tilbud i 2019	38
Figur 9 Totalt antall årsverk for NAV-veiledere i fengsel i perioden 2016–2020	41
Figur 10 Antall innsatte per årsverk for NAV-veiledere i fengsel i 2019	42
Figur 11 Totalt antall årsverk sosialkonsulenter i perioden 2016–2020	45
Figur 12 Antall innsatte per årsverk til sosialkonsulent i 2019.....	46
Figur 13 Årlig fordeling mellom ulike aktiviseringsformer	48
Figur 14 Andel døgn uten aktivisering i 2019	49
Figur 15 Antall aktivitetsdøgn med programvirksomhet per gjennomsnittlig antall innsatte i 2019.....	53
Figur 16 Effektiviseringspotensial for aktivisering i 2019.....	54
Figur 17 Oppstart av soningsforløpet	61
Figur 18 Andel innsatte som ble kartlagt med de ulike kartleggingsverktøyene	64
Figur 19 Andel innsatte som har fått behovskartlegging	65
Figur 20 Andel innsatte som har fått kartlagt bestemte behov i inntakstfasen.....	66
Figur 21 Andel forløp i straffegjennomføringen der BRIK-kartlegging eller minst kartlegging del 1 eller kartlegging del 2 er registrert som fullført	68
Figur 22 Andel av primærhelsetjenestens kartleggings skjemaer som dekker et gitt område	71
Figur 23 Oppfølging av innsatte under straffegjennomføringen	74
Figur 24 Andel innsatte med utarbeidede fremtidsplaner.....	75
Figur 25 Innsatte som overføres mellom fengsler	78
Figur 26 Antall innsatte som fikk plass og antall innsatte som søkte om plass ved en rusavdeling i 2019 ...	85
Figur 27 Antall eksamener og standpunktkarakterer.....	89
Figur 28 Gjennomføring av løslatelse.....	91
Figur 29 Tidspunktet da meldingene ble sendt til NAV, sammenlignet med løslatelsesdato.....	93
Figur 30 Hvor godt egnet er fengslenes bygningsmasse til å aktivisere de innsatte (på en skala fra 1 til 10), og hvor mange innsatte gjennomfører straff i disse fengslene?	109
Figur 31 Effektiviseringspotensial for aktivisering 2016	150
Figur 32 Effektiviseringspotensial for aktivisering 2017	151
Figur 33 Effektiviseringspotensial for aktivisering 2018	152
Figur 34 Sammenheng mellom effektiviseringspotensial og fengselsenhetenes samlede innsatsfaktorer 2019	153

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Grunnleggende prinsipper i straffegjennomføringen	11
Faktaboks 2 Relevante føringer for helsetjenester til innsatte	25
Faktaboks 3 Ulike typer rusavdelinger	33
Faktaboks 4 Relevante føringer for opplæringstjenester til innsatte	34
Faktaboks 5 Relevante føringer for arbeidskvalifisering og velferdstjenester til innsatte	39
Faktaboks 6 Relevante føringer for aktivisering av innsatte.....	47

Faktaboks 7 God praksis – informasjonsflyten avklares i lokale samarbeidsavtaler mellom fengsler og forvaltningssamarbeidspartnere	72
Faktaboks 8 Fremtidsplaner	75
Faktaboks 9 God praksis – lokale NAV-kontor oppnevner kontaktpersoner for kriminalomsorgen.....	80
Faktaboks 10 God praksis – modulbasert yrkesfaglig opplæring.....	86
Faktaboks 11 God praksis – særlige tiltak som skal tette glippsoner, beskrives som positive av ansatte i kriminalomsorgen.....	94
Faktaboks 12 God praksis – endrede inntakstrutiner i Bergen fengsel.....	95
Faktaboks 13 God praksis – tilrettelegging for frivillige organisasjoner	97

Ordliste og forkortelser

Ansvarsgruppemøter er møter der den innsattes behov drøftes mellom den innsatte selv og aktuelle samarbeidspartnere. Dette kan være sosialkonsulent, kontaktbetjent, representant fra lokalt NAV-kontor, NAV-veileder, frivillige organisasjoner, ruskonsulent eller skolerådgiver. Ofte fordeles ansvaret for å følge opp innsatte på slike ansvarsgruppemøter. Det skrives ofte referat fra møtene.

Arbeidsdriften i fengsel er del av fengselets aktivitetstilbud. I fengslene er det ulike produksjonsverksteder, kjøkken og drifts/servicetjenester som for eksempel vaskeri, renhold, eller utvendig driftsoppgaver. Målet for arbeidsdriften er å gi innsatte aktivitetstilbud for å motvirke skadevirkning av isolasjon, og å ruste innsatte til arbeidsliv etter løslatelse.

Arbeids- og velferdsetaten er den statlige delen av arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for gjennomføringen av arbeidsmarkeds-, trygde- og pensjonspolitikken.

BRIK står for behovs- og ressurskartlegging i kriminalomsorgen.

DEA-metoden (Data Envelopment Analysis), også kalt dataomhyllingsanalyse, er en metode som brukes for å analysere effektiviteten i offentlig sektor.

Dekningsgrad angir forholdet mellom innsatte og en annen variabel, for eksempel antall ansatte som går på skole.

DocuLive er et digitalt arkivsystem som kriminalomsorgen bruker.

Fengsel med høyt sikkerhetsnivå har mur eller høyt gjerde rundt fengselsområdet. Alle dører er i hovedsak låst. Når de innsatte ikke er i arbeid, på skole eller deltar i fritidsaktiviteter under kontroll av fengselsbetjentene, er de innelåst på sine celler.

Fengsel med lavere sikkerhetsnivå har færre fysiske sikkerhetstiltak enn fengsler med høyt sikkerhetsnivå, men det har vanligvis gjerde rundt fengselsområdet, og innsatte har ikke lov til å forlate området.

Fremstilling vil si at innsatte får utgang fra fengslet med følge av ansatte, for eksempel ved legebesøk eller viktige begivenheter i innsattes familie.

Forløp i straffegjennomføringen er i rapporten brukt for tiden mellom innsettelse og overføring, mellom to overføringer eller mellom innsettelse og løslatelse i et gitt fengsel. Innsatte som i løpet av straffegjennomføringen har blitt overført har dermed flere forløp.

Forsvarlighetskravet er en rettslig minstestandard, og setter en nedre grense for hva som kan aksepteres før det regnes som svikt i tjenestene, jf. Ot.prp. nr. 103 (2008–2009).

Forvaltningssamarbeidspartnere (FSP), også kalt **forvaltningssamarbeidsparter**, er statlige eller kommunale etater som tilbyr tjenester til innsatte.

Glippsoner viser til perioden etter løslatelse når kriminalomsorgen ikke lenger har ansvar for innsatte, og de venter på hjelpetilbud fra bostedskommunen. I SIRUS-rapporten *Tilbakeføringsgarantien som smuldret bort* (2015) beskrives glippsoner slik: «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 oppfølging av planene etter soning.»

Hjemkommunen er kommunen som den innsatte er bosatt i før innsettelse, og som den innsatte skal løslates til. Hjemkommunen har i de fleste tilfeller ansvar for å yte sosiale tjenester til innsatte under soning og ved løslatelse.

Importmodellen går ut på at eksterne velferdsetater både har det faglige og det økonomiske ansvaret for egne fagområder, som skole, helse, bibliotek, religiøse tjenester og arbeidsformidling, i fengslet.

Kompis er et digitalt saksbehandlingssystem som kriminalomsorgen benytter.

Konsultasjoner er møter mellom pasient og behandler i helsetjenesten der det gjennomføres utredning eller behandling.

NAV-kontoret består av den statlige Arbeids- og velferdsetaten og de delene av kommunenes sosialtjenester som inngår i de felles lokale kontorene. Samlet omtales dette også som arbeids- og velferdsforvaltningen.

NAV-veileder i fengsel er en stilling der vedkommende bistår med NAV tjenester til innsatte. I denne rapporten omtales denne stillingen ofte som bare NAV-veileder. Vedkommende kan enten være ansatt i kommunen eller staten.

Opptaksområde er de kommunene eller bydelene et helseforetak har ansvar for å betjene.

Primærhelsetjenesten i fengsel er den kommunale helsetjenesten som ytes til innsatte i fengsel. Dette inkluderer blant annet forebyggende helsearbeid, diagnostikk og behandling.

Programvirksomhet kan være undervisning, ferdighetstrening og strukturerte samtaler som gjennomføres i grupper eller individuelt med domfelte eller varetekstinnnsatte i regi av kriminalomsorgen. Undervisningen og samtalerne kan for eksempel være rettet mot rusproblemer eller vold eller ha som mål å forbedre enkelte av deltakernes ferdigheter.¹

Prinsippet om **progresjon** i straffegjennomføringen betyr at rammene for straffegjennomføringen blir gradvis mindre strenge, og at den domfelte får mer frihet jo nærmere man kommer tidspunktet for endt soning. Hensikten med progresjon er at den domfelte lettere skal kunne tilpasse seg livet etter straffegjennomføring.

Psykisk helsevern (PHV) viser til spesialisthelsetjenesten som undersøker og behandler mennesker med psykiske lidelser. Dette inkluderer døgnbehandling, dagbehandling og poliklinisk behandling samt ambulante tjenester og øyeblikkelig hjelp.

Rusavdeling er i denne rapporten et samlebegrep for rusmestingsenheter. Alle rusavdelingene gir innsatte tilbud om rehabilitering og behandling for rusproblemer, men er organisert ulikt.

Rusmiddelproblemer er avhengighet, skadelig bruk og misbruk av rusmidler.

¹ Programvirksomhet < <https://www.kriminalomsorgen.no/programvirksomhet.532514.no.html> > [Hentdato 12.5.2022].

Servicetorg skal være et kontaktpunkt for innsatte og tjenestetilbydere. Dette formålet gjelder alle servicetorg selv om de kan være organisert på ulike måter i ulike fengsler og regioner.

Spesialisthelsetjenesten er helsetjenester ytt med hjemmel i spesialisthelsetjenesteloven, som undersøkelser og behandling som krever spesialistkompetanse.

Tilbakeføringsarbeid (tilbakeføring) er arbeid som skal bidra til at innsatte eller personer i annen straffegjennomføring har bedre forutsetninger for å leve et godt liv med mindre risiko for ny kriminalitet når de løslates. Bedre forutsetninger kan handle om å ha et trygt sted å bo, sysselsetting som gir mening, oversiktlig økonomi, nære relasjoner og god fysisk helse.

Tilstedeværelse viser i denne rapporten til at tjenesteyterne er til stede i fengslet.

Tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB) er behandling av ruslidelser på spesialistnivå og omfatter tilbud om døgntilbud, dagbehandling og poliklinisk behandling samt ambulante tjenester. Tverrfaglig spesialisert rusbehandling bidrar også på områder som avrusning og øyeblikkelig hjelp.

Utslusingssamtaler avholdes mellom ansatte i kriminalomsorgen og innsatte. Tema i samtalen er den innsattes muligheter til straffegjennomføring utenfor fengsel (**ISUF**).

§ 12-soning er soning med ett eller flere heldøgnsopphold i behandlingsinstitusjon.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

1.1.1 Fengslene

Undersøkelsen belyser tjenestetilbudet til innsatte som skal løslates i Norge, og som sitter i varetekt eller gjennomfører straff i et fengsel på høyere eller lavere sikkerhetsnivå. Domfelte som gjennomfører straff i overgangsbolig, på institusjon, eller i samfunnet gjennom ordningene narkotikaprogram med domstolkontroll, elektronisk kontroll og bøteteneste omfattes ikke av undersøkelsen fordi disse straffegjennomføringsform mindre grad begrenser tilgangen til det ordinære tjenestetilbudet.

Det er om lag 50 fengsler med høyt og lavere sikkerhetsnivå i Norge², og i 2019 var det i underkant 3700 fengselsplasser i disse fengslene.

Tabell 1 Fengsler og sikkerhetsnivå

	Høyt sikkerhetsnivå	Høyt og lavere sikkerhetsnivå	Lavere sikkerhetsnivå
Antall fengsler	27	6	15
Antall fengselsplasser	2 605	277	807

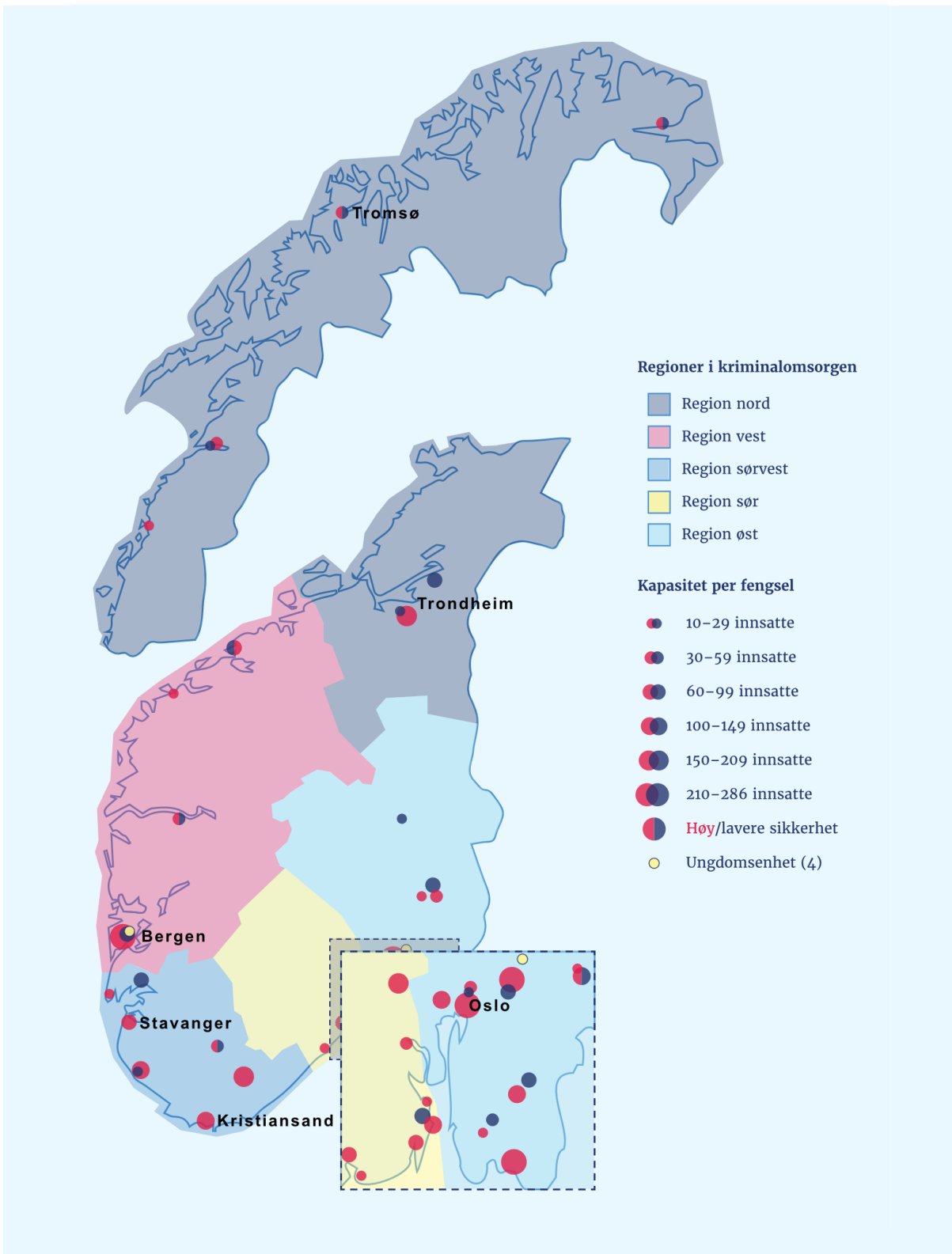
Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratet

Tabell 1 viser at 70 prosent av fengselsplassene er på høyt sikkerhetsnivå, 7 prosent er i fengsler med begge typer sikkerhetsnivå, mens 22 prosent er på lavere sikkerhetsnivå. I tillegg er det to fengsler med til sammen 8 fengselsplasser som er særlig tilrettelagt for ungdom mellom 15 og 18 år. Disse fengslene kan ha fengselsplasser på både høyt- og lavere sikkerhetsnivå, avhengig av hvilke innsatte som til enhver tid gjennomfører straff der. Antall fengselsplasser i hvert fengsel varierer fra 4 til 286. En fullstendig liste over fengselsplasser og sikkerhetsnivå i hvert fengsel presenteres i vedlegg 2.

Kartet i figur 1 presenterer fengslene geografisk. Størrelsen på sirkelen indikerer størrelsen på fengslet, og fargen indikerer sikkerhetsnivået. I tillegg er de fem kriminalomsorgsregionene presentert i ulike farger.

² Antallet varierer avhengig av hvordan du teller. I denne undersøkelsen tar vi utgangspunkt i at det er 50 fengsler. Dette tallet er basert på at fengslene er plassert på ulike steder. Det betyr at Romerike fengsel teller som to fengsler, da det består av både avdeling Ullersmo med høyt sikkerhetsnivå og avdeling Kroksrud med lavt sikkerhetsnivå. De to avdelingene ligger på ulike steder. Ettersom forvaltningssamarbeidspartnerne (helsetjenesten, skolen og NAV) har organisert tjenestene ulikt for fengslene, vil antall fengsler variere noe ut fra hvilke tjenester som omtales.

Figur 1 Kart over fengslene



Kilde: Kartdata fra Google Earth og innhold fra Kriminalomsorgen

1.1.2 Innsattepopulasjonen

Et overordnet mål for kriminalomsorgen er å redusere tilbakefall til ny kriminalitet og få flere domfelte over i utdanning og arbeid etter endt straffegjennomføring.³ Kriminalomsorgsdirektoratet og etatene som yter tjenester til innsatte, skal bidra til en samordnet innsats som dekker de innsattes behov og fremmer deres tilpasning til samfunnet.

Den siste landsomfattende undersøkelsen av levekår blant innsatte i norske fengsler, som ble gjennomført av Statistisk sentralbyrå i 2014, viste at flertallet av innsatte hadde levekårsproblemer på ett eller flere områder. Hver femte innsatt mente at mulighetene for at de ville begå nye lovbrudd etter løslatelsen, var store eller ganske store. Ifølge undersøkelsen var det en klar sammenheng mellom omfanget av levekårsproblemer og den innsattes tro på at vedkommende kunne klare å unngå lovbrudd etter løslatelsen. Undersøkelsen viste videre at bare 56 prosent av de innsatte kunne flytte inn i en bolig de eide eller leide etter løslatelsen, og at bare 42 prosent hadde jobb eller var under utdanning ved løslatelsen. I tillegg oppga 40 prosent at de ikke hadde nok penger til å klare seg ved løslatelse. En landsdekkende undersøkelse av innsattes psykiske helse⁴ fant at 92 prosent av innsatte hadde psykiske lidelser eller personlighetsforstyrrelser, og at opp mot halvparten av de innsatte hadde daglig inntak av rusmidler de siste 6 månedene før innsettelse.

De siste årene har innsattepopulasjonen endret seg. Antall innsatte som gjennomfører straff i fengsel, går ned, mens dommene blir lengre. Domfelte som er dømt for alvorlig kriminalitet og voldsforbrytelser, gjennomfører straffen i fengsel. Domfelte som har begått mindre alvorlige forhold, og som tidligere fungerte som stabilisatorer i fengslene, gjennomfører nå i økende grad straff med elektronisk kontroll i samfunnet.⁵ Andelen innsatte som er dømt for seksuallovbrudd⁶, har økt, og på landsbasis utgjorde denne gruppen om lag 25 prosent i 2020⁷. Primærhelsetjenesten i 47 fengsler mener at omtrent 60 prosent av de innsatte har rusmiddelproblemer.⁸ Samtidig har mange innsatte sammensatte psykiske og somatiske lidelser.⁹ Videre har det vært en økning i andelen eldre innsatte og antall innsatte med nedsatt funksjonsevne.¹⁰ Noen innsatte har ifølge Justis- og beredskapsdepartementet også en så sterkt avvikende sinnstilstand og utagerende atferd at det er vanskelig å inkludere dem i fellesskap med andre innsatte. Departementet mener at det kan bli en ond sirkel, der manglende helsehjelp fører til at de blir utelukket fra fellesskapet, som igjen kan gi isolasjonsskader over tid.¹¹

I 2019 deltok 40 prosent i opplæring. Dette er en nedgang på 11 prosentpoeng fra 2016. Mange innsatte som har rett på opplæring, bruker ikke denne retten, og innsatte med særlig store opplæringsbehov og komplekse livsutfordringer deltar ofte ikke i opplæring under soning.¹²

³ Justis- og beredskapsdepartementet (2021) Tildelingsbrev til Kriminalomsorgsdirektoratet.

⁴ Victoria Cramer (2014) Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsler

⁵ Kriminalomsorgsdirektoratet (2020) *Årsrapport*.

⁶ Kriminalomsorgsdirektoratets årsstatistikk for 2019.

⁷ Kriminalomsorgsdirektoratet (2021) *Evnenotat om tilbakeføring*.

⁸ Helse- og omsorgsdirektoratet (2018) *Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel*, årsrapport.

⁹ Primærhelsetjenesten i fengslene nevner angst, depresjon, spiseforstyrrelser, psykoser, suicidaladferd, personlighetsforstyrrelser av ulik grad, ADHD, traumer i kombinasjon med rusmisbruk. I tillegg har en økende andel innsatte livsstilssykdommer, høyt blodtrykk og hjerte- og lungesykdommer.

¹⁰ Kriminalomsorgsdirektoratet (2020) *Eldre innsatte i norske fengsler*.

¹¹ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Justis- og beredskapsdepartementet, 3.3.2022.

¹² Statsforvalteren i Vestland (2019) *Tilstandsrapport for 2019*.

Faktaboks 1 Grunnleggende prinsipper i straffegjennomføringen

For å minimere skadevirkningene av å sitte i fengsel er det over lang tid utviklet grunnleggende prinsipper for straffegjennomføring:

- *Rettighetsprinsippet* innebærer at det er selve frihetsberøvelsen som er straffen, og at den domfelte ikke skal miste andre borgerrettigheter.
- *Prinsippet om progresjon i straffegjennomføringen* betyr at rammene for straffegjennomføringen blir gradvis mindre strenge, og at den domfelte får mer frihet jo nærmere man kommer tidspunktet for endt soning. Hensikten med progresjonen er at den domfelte lettere skal kunne tilpasse seg livet etter straffegjennomføring.
- *Nærhetsprinsippet* innebærer at domfelte så langt det er mulig skal gjennomføre straffen i nærheten av hjemstedet. Hensikten er å legge til rette for at den domfelte kan opprettholde kontakt med familie og nærmiljø.

Kilde: Meld. St. 39 (2020–2021) *Kriminalomsorgsmeldingen – fremtidens kriminalomsorg og straffegjennomføring*

1.1.3 Tilbakeføringsgarantien og tilbakeføringsstrategien

Samarbeidet mellom Kriminalomsorgsdirektoratet og etatene som yter tjenester til innsatte, skal bidra til en samordnet innsats som dekker de innsattes behov og fremmer deres tilpasning til samfunnet. Et slikt samarbeid må være planmessig og helhetlig for å tilby de innsatte god rehabilitering under soning, unngå glippsoner og sikre et godt tilbakeføringsarbeid. Dette krever ikke bare at etatene samarbeider, men også at den straffedømte selv tar aktivt ansvar og deltar i tilbakeføringen.

I 2009 behandlet Stortinget Innst. S. nr. 169 (2008–2009) til St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*, hvor tilbakeføringsgarantien inngikk. Det er ingen garanti i juridisk forstand. Det viktigste elementet i garantien er å sikre at innsatte og domfelte får utløst de samme rettighetene som andre borgere. Det innebærer blant annet forpliktende samarbeidsstrukturer mellom den domfelte, kriminalomsorgen og øvrige etater som skal bidra til at den domfelte får utdannings- eller opplæringsmuligheter, helse-, velferds- og arbeidstjenester og økonomisk rådgiving, tilgang til tilfredsstillende bolig, og bistand ved gjeldsproblemer.

Flere tjenesteytere har ansvar for å yte tjenester under straffegjennomføring og etter løslatelse, og dette ansvaret er regulert i flere lover. Flere sektormyndigheter og -nivå må bidra for å sikre at flest mulig får en helhetlig oppfølging, og for å hindre tilbakefall til kriminalitet. I 2017 lanserte regjeringen tilbakeføringsstrategien *Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017–2021*. Formålet med strategien var primært å tette glippsoner etter endt straffegjennomføring, slik at domfelte og innsatte skulle få en bedre mulighet til et fremtidig liv uten kriminalitet. Tilbakeføringsstrategien er omtalt i Prop. 1 S (2017–2018) for både Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet og er nevnt i Innst. 6 S (2017–2018) fra justiskomiteen til Stortinget.

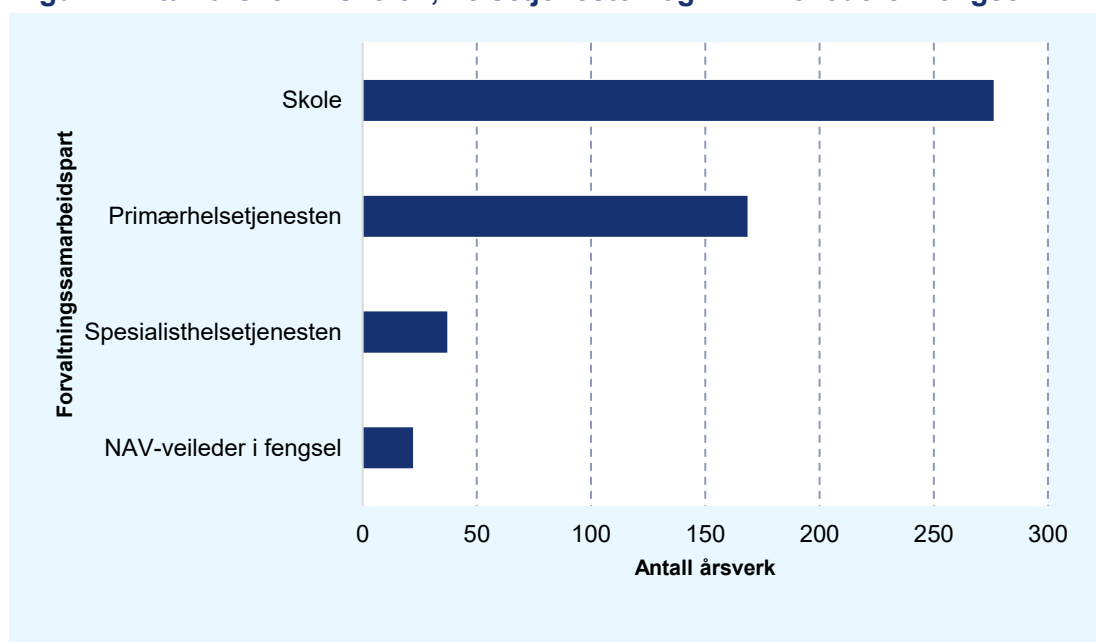
Arbeidet med tilbakeføringsstrategien avslørte flere sektorovergrepene samordningsutfordringer knyttet til ulike tjenester og kriminalomsorgen. Disse utfordringene handlet blant annet om kartlegging, taushetsplikt, samtykke og deling av informasjon. Det gikk også frem at dimensjoneringen av tjenester i kriminalomsorgen tar utgangspunkt i generelle behov i befolkningen, mens innsattes behov er langt større og annerledes enn den øvrige befolkningen.

1.1.4 Importmodellen

Norske fengsler drives etter importmodellen. Modellen innebærer at eksterne velferdsetater (forvaltningssamarbeidspartnere) både har det faglige og det økonomiske ansvaret for egne fagområder, som skole, helse, bibliotek, religiøse tjenester og arbeidsformidling. Kriminalomsorgen har, gjennom samarbeid med forvaltningssamarbeidspartnerne, ansvar for å legge til rette for at innsatte får de tjenestene

som de etter loven har rett til.¹³ Det innebærer at samfunnets ordinære tjenesteapparat også yter tjenestene sine til innsatte. Lovgivningen fastsetter hvilke rettigheter landets borgere har, og ordningen med forvaltningssamarbeid om offentlige tjenester skal sikre at innsatte mottar tjenester på linje med andre deler av befolkningen. Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet mener at importmodellen er det beste verktøyet for å sikre gode tjenester og kunne drive et vellykket tilbakeføringsarbeid. Når den innsatte, på grunn av straffegjennomføringen, ikke selv har mulighet til å kontakte de forskjellige offentlige aktørene, skal kriminalomsorgen legge til rette for at det opprettes kontakt. Figur 2 viser hvor mange årsverk som er knyttet til forvaltningssamarbeidspartnerne som omtales i denne rapporten. Antall årsverk for NAV gjelder Arbeids- og velferdsetatens tiltak «NAV-veiledere i fengsel». Det er imidlertid flere NAV-veiledere på lokale NAV-kontor som yter tjenester til innsatte i norske fengsler og bidrar til forvaltningssamarbeidet mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsforvaltningen. Ettersom data om deres arbeid med innsatte i og løslatte fra fengsler er ikke tilgjengelig, inngår disse ikke i figuren.

Figur 2 Antall årsverk i skolen, helsetjenesten og NAV-veiledere i fengsel

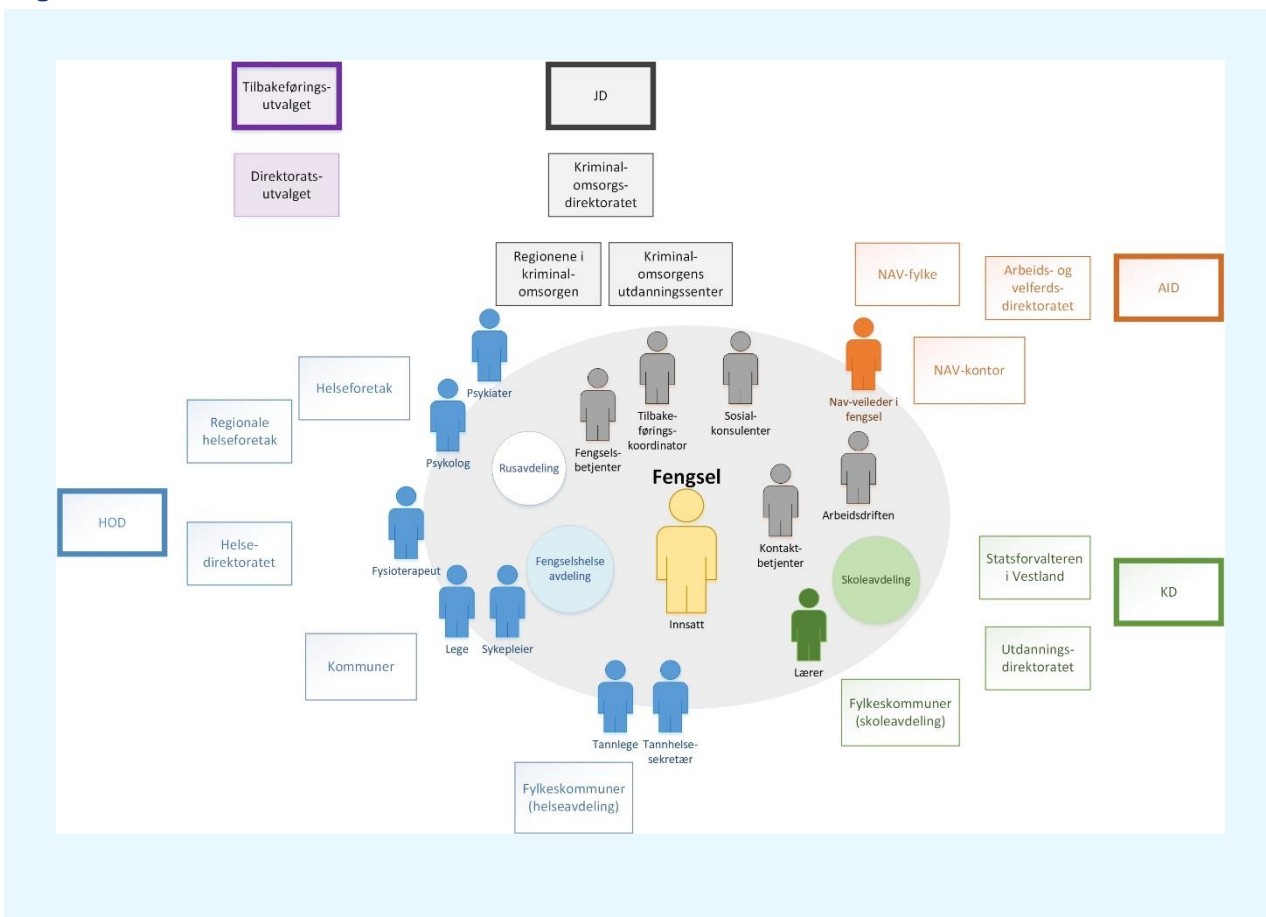


Kilde: Svar på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål til forvaltningssamarbeidspartnerne

Figur 3 viser de sentrale aktørene på området. Kompleksiteten i aktørbildet illustrerer at det er viktig at samarbeidet og ansvarsfordelingen mellom kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne fungerer etter intensjonene.

¹³ Straffegjennomføringsloven § 4.

Figur 3 Oversikt over sentrale aktører



Kilde: Riksrevisjonen. Departementene er angitt med forkortelsene som følger; Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) og Kunnskapsdepartementet (KD).

Kommunen der fengslet ligger, har ansvar for å tilby nødvendige helse- og omsorgstjenester til innsatte, mens helseforetakene har ansvar for å tilby spesialisthelsetjenester til innsatte i eget opptaksområde. Kommuner med fengsel får øremerkede statlige tilskudd som skal bidra til at fengselsinnsatte får et helsetjenestetilbud som er likeverdig med det tilbudet som gis til befolkningen for øvrig. I fengslet fungerer fengselslegen som fastlege for de innsatte.¹⁴

Det er fylkeskommunene som har det skoleadministrative og pedagogiske ansvaret, og som skal sørge for at innsatte blir tilbudt opplæring. De lokale videregående skolene har ansvar for å gjennomføre selve undervisningen. Statsforvalteren i Vestland har nasjonalt koordineringsansvar for ordningen med opplæring i kriminalomsorgen og bidrar til å kvalitetssikre opplæringen. Opplæringen i kriminalomsorgen er finansiert gjennom tilskudd fra Kunnskapsdepartementet, som forvaltes av Utdanningsdirektoratet. Tildelingen til fylkeskommunene fastsettes på bakgrunn av antall fengselsplasser i det enkelte fylke. I tillegg får fylkeskommuner med særskilte opplæringsoppgaver innenfor kriminalomsorgen ekstra tilskudd.¹⁵

NAV-tjenester leveres i stor grad av de lokale NAV-kontorene. Kommunene har etter sosialtjenesteloven ansvar for å yte sosiale tjenester til innsatte i norske fengsler. Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for å yte statlige tjenester til innsatte. Samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten fra 2014 beskriver ansvar og oppgaver for de statlig ansatte NAV-veilederne, og lokale avtaler mellom

¹⁴ Varetaktsinnsatte har mulighet til å benytte egen lege og tannlege dersom det er rimelig grunn til det, jf. Straffegjennomføringsloven § 51.

¹⁵ Dette gjelder fylkeskommuner som har ungdomsenhet, oppfølgingsklasser, avdeling for tilbakeføring gjennom arbeid, fritid og utdanning (TAFU) og avdeling for narkotikaprogram med domstolskontroll (ND).

kriminalomsorgen og den kommunale delen av NAV-kontor beskriver ansvar og oppgaver mellom kriminalomsorgen og de kommunalt ansatte NAV-veilederne.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere om innsatte i og løslatte fra fengsler mottar helse-, velferds- og opplæringstjenester som er tilpasset behovene deres, og som fremmer tilbakeføring til samfunnet. Videre er målet å peke på årsaker til eventuelle mangler i tjenestetilbudet.

Problemstillinger

1. Hvordan har utviklingen i bemanning, tilstedeværelse og tilbud vært ved norske fengsler i perioden 2016–2020?
2. I hvilken grad legger kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne til rette for at de innsattes behov dekkes i samsvar med relevante føringer?
3. Hva kan være mulige årsaker til eventuelle mangler i tjenestetilbudet?

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst med:

- skriftlige spørsmål til alle kriminalomsorgens regioner, fengslene og forvaltningssamarbeidspartnerne
- en gjennomgang av kriminalomsorgens registreringer og arkivering av dokumentasjon for utvalgte innsatte
- intervjuer med representanter fra kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne i tre fengsler
- dokumentanalyse av styringsdokumenter, rapporter, evalueringer, samarbeidsavtaler, rutiner og andre relevante dokumenter
- intervjuer med departementer og tilhørende direktorater
- effektivitetsanalyse av kriminalomsorgens aktiviseringspraksis med DEA-metoden

Tabell 2 Metoder som er brukt for å belyse problemstillingene

	Problemstilling 1 Hvordan har utviklingen i bemanning, tilstedeværelse og tilbud vært ved norske fengsler i perioden 2016–2020?	Problemstilling 2 I hvilken grad legger kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne til rette for at de innsattes behov dekkes i samsvar med relevante føringer?	Problemstilling 3 Hva kan være mulige årsaker til eventuelle mangler i tjenestetilbudet?
Skriftlige spørsmål	x	x	x
Mappegjennomgang		x	x
Intervjuer i fengsler		x	x
Intervjuer med departementene og direktoratene	x	x	x
Dokumentanalyse av styringsdokumenter, evalueringer og rapporter	x	x	x
Dokumentanalyse av samarbeidsavtaler og rutiner	x	x	x
Effektivitets- og produktivitetsanalyse	x		

Kilde: Riksrevisjonen

Vi har samlet inn data for perioden 2016–2020. Etersom koronasituasjonen har påvirket aktivitetene i fengslene, har vi i analysene benyttet data for perioden 2016–2019 ved beskrivelse av aktiviteter.

Koronasituasjonen omtales samlet i punkt 4.5, som omhandler konsekvensene pandemien har hatt for tjenestetilbudet. Størstedelen av undersøkelsen er rettet mot normalsituasjonen til og med 2019.

2.1 Undersøkelse basert på skriftlige spørsmål

Prosessen med å sende ut brev og motta svar ble gjennomført i perioden oktober 2020 til januar 2021. Spørsmålene ble først pilotert hos to fengsler og to representanter fra hver forvaltningssamarbeidspartner.

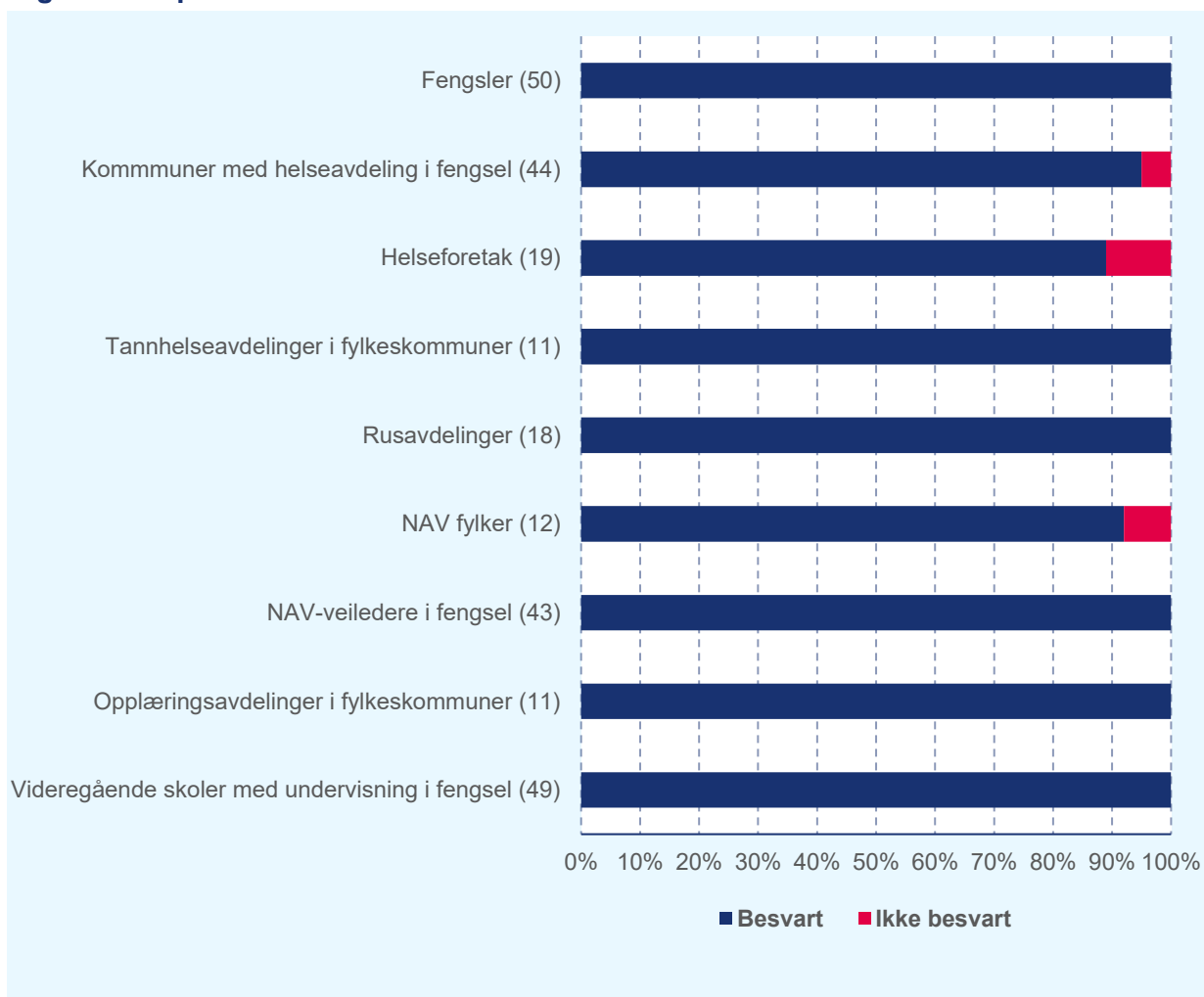
Vi har stilt spørsmål i brev til alle fengslene og til de relevante forvaltningssamarbeidspartnerne. Det inkluderer blant annet rusavdelingene, de kommunale helseavdelingene som har ansvar for primærhelsetjenesten i fengsel, de videregående skolene som har ansvar for opplæringen i fengsel, NAV-veilederne i fengsler, fylkeskommunene som har ansvar for opplæringstjenestene og tannhelsen i fengslene, NAV fylkene som har ansvar for den statlige delen av tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og helseforetakene som har fengsler i sitt opptaksområde. Vi har stilt både åpne og lukkede spørsmål.

Et av formålene med spørsmålene til fengslene var å få informasjon om hvordan enhetene legger til rette for at innsatte får de helse-, opplærings- og velferdstjenestene de har krav på. Et annet formål var å få informasjon om hvordan de opplevde samarbeidet med forvaltningssamarbeidspartnerne som har ansvar for å tilby de innsatte disse tjenestene. Vi har innhentet faktaopplysninger om kriminalomsorgens ressurser, innsattepopulasjonen, gjennomføring av kartlegginger i inntakstfasen og behovs- og ressurskartlegginger (BRİK), planlegging av straffegjennomføring, ulike former for aktivisering og informasjonsflyten mellom kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne. Vi har også innhentet kriminalomsorgens vurderinger av om tjenestene fra forvaltningssamarbeidspartnerne står i rimelig forhold til innsattes behov.

Formålet med spørsmålene til forvaltningssamarbeidspartnerne var først og fremst å få faktaopplysninger om organiseringen og finansieringen av tjenester, ressursbruk, hvor mye forvaltningssamarbeidspartnerne er til stede i fengslet, og tjenestetilbudet til innsatte. Vi har også innhentet partenes vurderinger av informasjonsflyten mellom aktørene, samarbeidet med kriminalomsorgen og deres egen involvering i tilbakeføringsarbeidet og løslatelsesprosessen.

Svarene på spørsmålene har bidratt til å kartlegge omfanget av og forskjellene i fengslenes tjenestetilbud til innsatte under soning og etter løslatelse og til å belyse samhandlingsutfordringer knyttet til kartlegging av innsattes behov, informasjonsdeling og koordinering av tilbudet.

Figur 4 Svarprosent



Kilde: Svar på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål til fengsler og forvaltningssamarbeidspartnere

Vi har innhentet svar fra ulike aktører for alle de 50 fengslene. Når en aktør har ansvar for flere fengsler, har aktøren svart på spørsmål for hvert fengsel. Respondentene for de ulike aktørene har vært som følger: fengselsledere har svart på vegne av fengslene, mens avdelingsledere har svart på vegne av rusavdelingene. Når det gjelder videregående skoler, har rektorer svart i samarbeid med avdelingsledere med ansvar for fengselsopplæringen. Når det gjelder resten av aktørene, altså helsetjenesten i kommunene, opplæringsavdelinger i fylkeskommuner, tannhelseavdelinger i fylkeskommuner, NAV fylker og helseforetak, har en kontaktperson med kjennskap til feltet svart.

Dataene som vi har fått fra enkelte kommuner og fengsler har noen uoverensstemmelser med dataene fra direktoratene. Dette gjelder blant annet data om tilskuddsmidler til kommunene (tilskudd til helsetjenester til innsatte) og data om innsattes aktivisering i fengsler. Vi har brukt direktoratenes data i de tilfellene det var uoverensstemmelser.

2.2 Mappegjennomgang

Kriminalomsorgen skal dokumentere saksbehandlingen i journalsystemet Kompis. For å undersøke hvorvidt domfelte får riktige tjenester og til rett tid, analyserte vi registreringer for alle som ble løslatt i perioden 2016–2020, og som før det hadde vært mer enn ett år i fengsel. Siden målet var å få et helhetlig bilde av den typiske praksisen i norske fengsler, ble følgende grupper fjernet fra utvalget: innsatte som var utvist fra

Norge, overført til fortsatt straffegjennomføring i utlandet eller utlevert til utlandet etter begjæring. Journalføringer for 1860 løslatte inngikk i analysen.

I analysen har vi blant annet undersøkt registrering av behovskartlegginger, BRIK-kartlegginger, fremtidsplaner, russamtaler og gjennomførte utslusningsamtaler. Hver av aktivitetene tilsvarer en unik kode i Kompis. Kodene gjør det mulig å sammenligne praksisen mellom fengsler. Den systematiske gjennomgangen av registrerte aktiviteter ble gjennomført med bupaR¹⁶, et verktøy for dataassistert prosessanalyse.

Gjennomgangen av innsattes journaler viste at oppfølgingsarbeidet hovedsakelig registreres under én kode i Kompis. Dermed var det ikke mulig å skille mellom ulike typer av oppfølgingsarbeid som var utført. Det er dessuten slik at enkeltaktiviteter ikke registreres i Kompis, men bare i arkivsystemet DocuLive. Derfor valgte vi å supplere analysen med en manuell gjennomgang av oppfølgingsarbeidet som var dokumentert i Kompis og DocuLive. Dette gjaldt blant annet om innsattes behov for

- bolig, opplæring, velferdstjenester og helsetjenester ble kartlagt ved innsettelse
- opplæringstjenester, velferdstjenester og helsetjenester ble gitt under straffegjennomføring
- bolig og sysselsetting ble kartlagt rett før løslatelse

Totalt ble saksmappene til 266 tidligere innsatte undersøkt i denne manuelle gjennomgangen.

En manuell mappegjennomgang gir bedre kontroll på forskjellige typer skjevheter og resultater med høy indre validitet, det vil si resultater som er basert på slutninger som er korrekte og gyldige for det aktuelle utvalget. En slik gjennomgang er imidlertid veldig tidkrevende. For å gjøre arbeidsmengden håndterbar avgrenset vi mappegjennomgangen til et representativt utvalg av innsatte. Populasjonen av innsatte som ble løslatt i perioden 2016–2020 etter å ha sonet en fengselsstraff på over ett år, ble først delt i grupper basert på løslatelsesår og løslatelsesfengslets sikkerhetsnivå. Deretter trakk vi et tilfeldig utvalg proporsjonalt med antall løslatte per år fra hver fengselstype. Denne type utvalg er kjent som proporsjonelt stratifisert tilfeldig utvalg.

Innsatte som samtykker, skal tilbys en BRIK-kartlegging. Vi ønsket å innhente BRIK-kartlegginger for alle de 266 innsatte i utvalget. Imidlertid var det bare utført en slik kartlegging for 89 innsatte. Dette kan skyldes at innsatte ikke har fått tilbud om BRIK-kartlegging, at den innsatte valgte å reservere seg, eller at en påbegynt kartlegging ikke ble fullført.

2.3 Intervjuer med ansatte i fengslene

Vi har gjennomført intervjuer med ansatte i kriminalomsorgen og representanter for forvaltningssamarbeidspartnerne ved Trondheim fengsel avdeling Nermarka, Bergen fengsel og Indre Østfold fengsel avdeling Trøgstad. Da vi valgte ut fengsler, ønsket vi at de skulle variere med hensyn til sikkerhetsnivå, størrelse, de ulike tjenesteyternes årsverk og antall løslatelser per år, og at det skulle være spredning mellom regioner, jf. tabell 3. Vi har diskutert utvalget med Kriminalomsorgsdirektoratet slik at vi er kjent med særtrekk ved de konkrete fengslene.

Intervjuene ble gjennomført mellom 13. september og 4. november 2021. Formålet med intervjuene var dels å få kjennskap til hvordan kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne tilrettelegger for innsatte ved løslatelse, og dels å undersøke tjenestetilbudet til innsatte under straffegjennomføring og samarbeidet mellom de ulike delene av kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne. For å gjennomføre intervjuene utarbeidet vi en semistrukturert intervjuguide.

¹⁶ Janssenswillen, G., Depaire, B., Swennen, M., Jans, M. og Vanhoof, K. (2019) *bupaR: Enabling reproducible business process analysis*. I: Knowledge-Based Systems, 163, s. 927–930.

Tema i intervjuene var

- løslatelsesprosessen
- organisering i fengslet
- ansvarsfordeling i fengslet
- registreringspraksis og bruk av BRIK-kartlegginger, Kompis og DocuLive
- samarbeid mellom kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnere innenfor fengslet
- samarbeid mellom kriminalomsorgen og eksterne aktører
- mulige utfordringer og suksesskriterier for løslatelsen

Vi intervjuet representanter fra fengselsledelsen, juridisk avdeling i fengslene, arbeidsdriften, fengselsskoleavdelingene, primærhelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten og frivillige organisasjoner. I tillegg intervjuet vi fengselsinspektører, kontaktbetjener, miljøterapeuter, sosialkonsulenter, tilbakeføringskoordinatorer, aktivtører og NAV-veiledere i fengsler. Totalt ble det gjennomført 49 intervjuer. Intervjuene ble hovedsakelig gjennomført i fengslene, men enkelte intervjuer ble av praktiske årsaker gjennomført digitalt.

Samtlige intervjuerferater er verifisert av informantene. Vi har analysert intervjumaterialet med utgangspunkt i en tilnærming som kalles kollektiv kvalitativ analyse.¹⁷

Tabell 3 Beskrivelse av fengslene informantene jobber i (tall for 2019)

	Sikkerhetsnivå	Antall innsatte	NAV-veiledere i fengsel	Skolen	Primærhelsetj.	Spesialisthelsetj. ¹⁸
Trondheim fengsel, avdeling Nermarka	Høyt	133	2 årsv.	12,2 årsv.	7,9 årsv. ¹⁹	1 årsv.
Bergen fengsel	Høyt	195	0,7 årsv.	19,5 årsv.	6,5 årsv.	6,3 årsv.
Indre Østfold fengsel, avdeling Trøgstad	Lavere	84	0,5 årsv.	7 årsv.	3,1 årsv.	1,1 årsv.

Kilde: Svar på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål til fengsler og forvaltningssamarbeidspartnere

2.4 Intervjuer med departementene og direktoratene

Vi har intervjuet representanter fra Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Statsforvalteren i Vestland og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Intervjuene ble gjennomført mellom 8. februar og 9. mars 2022. Formålet var å innhente departementenes

¹⁷ Eggebo, H. (2020). *Kollektiv kvalitativ analyse*. I: Norsk sosiologisk tidsskrift 4(2), s. 106–122.

¹⁸ Inkluderer årsverk til tverrfaglig spesialisert rusbehandling og psykisk helsevern.

¹⁹ Primærhelsetjenesten i dette fengselet gir helsetjenester til to andre fengsler i området. Oppgitt årsverk er samlet for alle de tre avdelingene.

og etatenes vurderinger av våre observasjoner og stille enkelte oppfølgingsspørsmål. Hver av intervjuene fulgte en strukturert intervjuguide som blant annet dekket

- etatenes målstyring
- hvor mye forvaltningssamarbeidspartnerne er tilstede i fengsler
- innsattes tilgang til tjenester
- tilrettelegging for samordnet tjenestetilbud
- samarbeid mellom kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne
- status i arbeidet med tilbakeføringsstrategien

Alle referatene fra intervjuene er verifisert av informantene.

2.5 Dokumentanalyse av styringsdokumenter

Som ledd i analysene av årsaker til eventuelle mangler i tjenestetilbudet har vi undersøkt hvordan departementene styrer og følger opp arbeidet med tjenestetilbudet til innsatte. Vi har også undersøkt styringsdialogen om det samme temaet mellom departementene og underliggende virksomheter. Det har vi gjort ved å gå gjennom aktuelle styringsdokumenter, blant annet budsjettproposisjoner, tildelingsbrev, årsrapporter og referater fra etatsstyringsmøter og andre møter mellom departementene²⁰ og underliggende virksomheter. I tillegg har vi innhentet tilgjengelig statistikk fra Helsedirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet og Statsforvalteren i Vestland.

Videre har vi gått gjennom stortingsdokumenter, evalueringer og rapporter for å få informasjon om utviklingen og statusen på de ulike feltene. Vi har også undersøkt arbeidet som er gjennomført i forbindelse med tilbakeføringsstrategien. Vedlegg 5 inneholder en fullstendig liste over dokumentene som er gjennomgått i analysen.

Formålet med å analysere dokumentene var å svare på følgende spørsmål:

- Er det gitt tydelige styringssignaler i styringsdokumentene, og på hvilket forvaltningsnivå?
- Gir rapportering, evalueringer og statistikk et grunnlag som er godt nok til å vurdere innsattes tilgang til tjenester og kvaliteten på tjenestene, kriminalomsorgens tilrettelegging og samhandlingen mellom kriminalomsorgen, forvaltningssamarbeidspartnerne og kommunene?
- Hvordan følger departementene opp resultatrapporteringen?
- Hvilke tiltak har blitt iverksatt for å løse de kjente utfordringene (som begrenset rusmestringstilbud, manglende tilgang til digitale NAV-tjenester, manglende opplæring i digitale ferdigheter og glippsoner ved løslatelse) som påvirker tilgangen til og kvaliteten på tjenestene?
- Hvordan følger departementene opp tiltakene i tilbakeføringsstrategien?

For hvert av spørsmålene ble relevante dokumenter kodet i forhåndsbestemte kategorier i analyseprogrammet Nvivo, jf. vedlegg 5. Kodestrukturen fulgte i hovedsak ovennevnte spørsmål. Vi har blant annet kodet mål, styringsparametere, resultatkrav, tilgjengelig kunnskapsgrunnlag og tiltak som nevnes i dokumentene.

Dette materialet ble i neste omgang strukturert i tid, slik at vi kunne følge styringssignaler og eventuelle tiltak mellom år i perioden 2016–2020.

²⁰ Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet.

2.6 Dokumentanalyse av samarbeidsavtaler og rutiner

Vi har bedt alle respondentene nevnt i punkt 2.1 om å sende oss gjeldende regionale og lokale samarbeidsavtaler mellom kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnere. Vi har fått tilsendt 10 regionale samarbeidsavtaler, 9 trepartsavtaler og 28 lokale samarbeidsavtaler mellom de ulike aktørene.

Vi har også bedt om å få tilsendt skriftlige rutiner knyttet til inntøms, straffegjennomføring (for eksempel kartleggingsrutiner), løslatelse, samarbeid og informasjonsdeling. Andelen avtaler og rutiner som er sendt inn, varierer. I mange tilfeller svarer aktørene at de ikke har slike rutiner og avtaler, i andre tilfeller svarer de at det finnes rutiner og avtaler, men de er ikke vedlagt svarbrevene.

Tabell 4 Lokale rutiner tilsendt av kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnere

	Kriminalomsorgen	Primærhelsetjenesten	NAV-veiledere i fengsel	Skole
Inntøms	20	13	0	0
Overføring eller løslatelse	16	10	0	2
BRIK-kartlegging	11	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt
BRIK-oppfølging	6	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt
Velferdstjenester	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt	3	Ikke aktuelt

Kilde: Riksrevisjonen

Hensikten med å gå gjennom rutiner og avtaler var å belyse hvordan kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne legger til rette for at innsattes behov for tjenester blir kartlagt ved innsettelse, under straffegjennomføring og etter løslatelse, og i hvilken grad samarbeidet mellom kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne er formalisert.

Formålet med å analysere dokumentene var å svare på følgende spørsmål:

- Hvilke områder dekkes av samarbeidsavtaler og rutiner?
- Er det en tydelig ansvarsfordeling mellom kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne?
- I hvilken grad operasjonaliserer avtaler og rutiner samordningsprosesser, blant annet bruk av ressurser, tilstedeværelse, samkjøring av planverk, informasjonsdeling og veiledning av hverandre?

2.7 Effektivitets- og produktivitetsanalyse

For å undersøke effektiviteten i fengslene har vi gjennomført en effektivitetsanalyse ved hjelp av DEA-metoden (Data Envelopment Analysis). DEA-metoden, også kalt dataomhyllingsanalyse, er en metode som brukes for å analysere effektivitet i offentlig sektor. Den sammenligner enheter og identifiserer beste observerte praksis ut fra hvilken enhet som produserer mest med minst ressurser. Enhetene som sammenlignes, ligner på hverandre. Enhetene som ifølge analysen har den beste praksisen, utgjør en effektivitetsfront som angir det beste forholdet mellom produksjon og innsatsfaktorer i datagrunnlaget.

Analysen beregner hvor mye et fengsel kan øke produksjonen uten å øke ressursbruken dersom fengselet var like effektivt som det mest effektive.

Fengselet som ifølge analysen har den beste praksisen, har en effektivitetsscore på 1, som tilsier at fengselet er 100 prosent effektivt i forhold til de enhetene den blir sammenlignet med. En verdi over 1 tilsier at fengselet har et potensial for å effektivisere ved å øke produksjonen med samme mengde ressursinnsats. Det betyr at en effektivitetsverdi på 1,1 tilsier at fengselet kan øke produksjonen fra 100 til 110 med samme mengde innsatsfaktorer, sammenlignet med beste praksis.

Listen over fengsler som er inkludert i effektivitetsanalysen, inneholder ikke fengsler som er opprettet i 2020 eller senere. Videre er enkelte fengsler slått sammen, i tråd med anbefalinger fra Kriminalomsorgsdirektoratet, og noen fengsler er fjernet fra utvalget fordi det mangler data for dem.²¹

Til sammen inngår 39 fengsler i effektivitetsanalysen. Analysen er gjort for årene 2016–2019, og modellen inneholder følgende variabler:

Innsatsfaktorer

- antall årsverk i kriminalomsorgen og skolen
- areal
- øvrige driftskostnader
- gjennomsnittlig antall innsatte

Produksjonsfaktorer

- aktivisering

Årsverk, areal og øvrige driftskostnader er de ressursene som i størst grad bidrar til at kriminalomsorgen og skolen kan aktivisere de innsatte. Videre er antall innsatte en forutsetning som ligger til grunn for aktiviseringen. Registrert arbeidstid knyttet til fast arbeid, nattarbeid og overtidarbeid er oppgitt som årsverk. Nattarbeid og overtidarbeid er oppgitt i timer og er gjort om til årsverksekivalenter. Ett årsverk er satt til 1567 timer i analysen.²² Alt registrert arbeid er lagt sammen til totalt antall årsverk per fengselsenhet. I tillegg er antall årsverk fra skolen lagt til i variabelen, ettersom skolen bidrar med ressurser for å aktivisere innsatte. Areal er oppgitt i kvadratmeter bruttoareal.²³ Lønn, husleie og internt vedlikehold inngår ikke i øvrige driftskostnader. Data om årsverk, øvrige driftskostnader, antall innsatte og aktivisering er innhentet fra Kriminalomsorgsdirektoratet, og data om fengslenes areal er innhentet fra Statsbygg.

Alle innsatsfaktorene bortsett fra gjennomsnittlig antall innsatte er vektet for å gjøre ulike fengsler sammenlignbare. Ytterlige tekniske spesifikasjoner er oppført i vedlegg 4.

Produksjonen som måles i analysen, er innsattes aktivisering. Målet med analysen er altså ikke å undersøke fengslenes samlede produksjon, som også omfatter produksjonen av blant annet sikkerhetsoppgaver, eller mer overordnet produksjonen av fengselsdøgn. Vi har valgt et smalt produksjonsmål (aktivisering) og analyserer hvor effektive enhetene er når det gjelder å gjennomføre aktiviteter for innsatte i fengslene. Grunnen til at vi har valgt aktivisering som produksjonsmål, er at det fanger opp en viktig del av innsattes tilbud under soning og har betydning for en god tilbakeføring.

Aktiviseringen består av arbeidsdrift, opplæring, programvirksomhet og fritidsaktiviteter i fengslet i tillegg til arbeid og opplæring utenfor fengslet (frigang). Aktiviseringen måles i antall fengselsdøgn med aktivisering ved hver fengselsenhet. Aktivitetstilbud som tilbys på dagtid i ukedagene, og som varer i fire timer eller mer,

²¹ Følgende enheter er slått sammen: Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt og Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt, avdeling B2. Halden fengsel og Halden fengsel, Sarpsborg avdeling. Innlandet, avdeling Kongsvinger nye og Innlandet, avdeling Kongsvinger G. Åna fengsel og Åna fengsel, Rødgata avdeling. Følgende enheter er fjernet fra utvalget fordi de har en annen ressurstildeling enn resten av enhetene: Romerike fengsel - Ungdomsenhet øst. Bjørgvin fengsel - Ungdomsenhet Vest. Følgende enheter er fjernet fra utvalget fordi det mangler i dataene: Innlandet, LS Valdres, Østfold friomsorg, Ravneberget fengsel og Agder fengsel, avdeling Evje. I tillegg er Agder fengsel, avdeling Froland og Mandal fjernet, da de først kom i drift i løpet av 2019.

²² Timeantallet er angitt i samråd med Kriminalomsorgsdirektoratet, da det ligger til grunn for årsverksberegningen i deres budsjettfordelingsmodell.

²³ Bruttoareal er enhetens areal inkludert yttervegger.

regnes som et aktivitetsdøgn, mens aktivitetstilbud som varer mellom to og fire timer, regnes som et halvt aktivitetsdøgn. I modellen er de ovennevnte variablene slått sammen til én.²⁴ Tabell 5 nedenfor beskriver variablene i modellen.

Tabell 5 Beskrivende statistikk for variablene som inngår i effektivitetsanalysen

2019	Gj.snitt	Median	Standard- avvik	Min.	Maks.	Sum
Innsatsfaktorer						
- Antall innsatte	74	57	61	8	243	2 901
- Årsverk totalt *(v)	71	53	57	11	222	2 786
- Areal *(v)	6 856	4 501	7 114	427	27 737	267 369
- Driftskostnader *(v)	19 784 685	13 419 823	19 243 071	1 067 840	80 510 936	771 602 696
Produksjonsfaktorer						
- Aktivisering	14 519	10 768	10 887	2 060	48 564	566 226

*(v) viser til at variablene er vektet. Se nærmere informasjon i vedlegg 4.

Kilde: Riksrevisjonens effektivitets- og produktivitetsanalyse

DEA-metoden sammenligner hvert fengsel med beste observerte praksis og måler derfor relativ effektivitet i forhold til beste praksis. En del fengsler har en så særegen sammensetning av ressursinnsats og produksjonsfaktorer at de ikke kan sammenlignes med andre enheter i utvalget i første ledd av effektivitetsanalysen. De kalles selvevaluatorer, og vil alltid få en effektivitetsscore på 1. Resultatene gir ikke grunnlag for å vurdere om de såkalte selvevaluatorer, kan ha et effektiviseringspotensial.

En metode for å rangere de effektive fengslene på er å beregne den såkalte supereffektiviteten til selvevaluatorene.²⁵ Prinsippet går i hovedsak ut på å undersøke hvor mye et effektivt fengsel kan redusere aktiviteten, og fremdeles komme ut som effektiv.

I tillegg til å måle effektivitet per år har vi undersøkt produktivitetsutviklingen over tid ved å sammenligne effektivitetstall for samme fengsel fra ett år til et annet. Det gir en endring i relativ effektivitet over tid. Analysen knytter dermed fengslenes effektivitet og produktivitet direkte sammen. Til denne analysen har vi brukt Malmquist-indeksen. Malmqvist produktivitetsindeks er en såkalt totalfaktorproduktivitetsindeks som tar hensyn til samtlige innsatsfaktorer når produktiviteten beregnes. En indeksverdi over 1 vil si at enheten har hatt en produktivitetsøkning siden forrige år, mens en indeksverdi under 1 vil si at enheten har hatt en produktivitsreduksjon.

²⁴ Data som ligger til grunn for modellen, er hovedsakelig hentet fra Kriminalomsorgsdirektoratet. Areal er hentet fra Statsbygg.

²⁵ Andersen og Petersen (1993) *A Procedure for Ranking Efficient Units in Data Envelopment Analysis*.

3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de kravene, normene og standardene som er relevante på området for den aktuelle forvaltningsrevisjonen, og er sammen med faktabeskrivelsen grunnlaget for Riksrevisjonens vurderinger. Følgende sentrale kilder til kriterier ligger til grunn for undersøkelsen:

Krav til kriminalomsorgen om forvaltningssamarbeid og tilrettelegging av tjenester

- *lov om gjennomføring av straff mv. og Ot.prp. nr. 5 (2000–2001)*
- *St.meld. nr. 37 (2007–2008) Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn og Innst. S. nr. 169 (2008–2009)*
- *forskrift om straffegjennomføring*
- *forskrift om forsøksprosjekt om kartlegging av domfeltes behov for tiltak med sikte på å lette tilbakeføring til et kriminalitetsfritt liv*
- *forskrift om behandling av personopplysninger*

Krav til helsetjenester

- *lov om kommunale helse- og omsorgstjenester mm*
- *lov om spesialisthelsetjenesten m.m.*
- *lov om pasient- og brukerrettigheter*
- *lov om helsepersonell*
- *lov om tannhelsetjenesten*
- *forskrift om kvalitet i pleie og omsorgstjenestene*

Krav til opplæringen

- *lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*
- *St.meld. nr. 27 (2004–2005) Enda en vår og Innst. S. nr. 196 (2004–2005)*
- *St.meld. nr. 28 (2015–2016) Fag, fordyping, forståelse og Innst. 19 S (2016–2017)*

Krav til arbeidskvalifisering og velferdstjenester

- *lov om folketrygd*
- *lov om arbeids- og velferdsforvaltningen*
- *lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og Ot.prp. nr. 103 (2008–2009)*
- *forskrift om arbeidsrettede tiltak mv.*
- *Meld. St. 33 (2015–2016) NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet og Innst. 49 S (2016–2017)*
- *Meld. St. 17 (2012–2013) Byggje – bu – leve og Innst. 506 S (2012–2013)*

En utdypende beskrivelse av revisjonskriteriene er gitt i vedlegg 1.

4 Hvordan har utviklingen i bemanning, tilstedeværelse og tjenestetilbud vært i undersøkelsesperioden?

Dette kapitlet handler om omfanget av tjenester og hvor mye tilbyderne av helse-, opplærings- og velferdstjenester er til stede i norske fengsler, både før og under pandemien. Det beskriver også aktivitetstilbud som kriminalomsorgen tilbyr innsatte, blant annet arbeidsdriften og programvirksomhet.

4.1 Helsetjenester

Faktaboks 2 Relevante føringer for helsetjenester til innsatte

Innsatte har krav på helsetjenester på lik linje med befolkningen for øvrig. Et viktig formål med både spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven er å bidra til et likeverdig tjenestetilbud for hele befolkningen.

Kommunale helse- og omsorgstjenester

Det er kommuner med fengsler som har ansvar for å tilby innsatte nødvendige helse- og omsorgstjenester, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1. Tilskuddet kommunene mottar fra staten, skal bidra til at tjenestene ytes i nødvendig utstrekning.* Kommunene har et selvstendig ansvar for å organisere primærhelsetjenesten i fengsel, men Helsedirektoratet anbefaler at fengselshelsetjenesten er tilstede i fengslene til faste tider.**

Spesialisthelsetjenester

Det er de regionale helseforetakene som skal sørge for at personer som oppholder seg i helseregionen, får tilbud om nødvendige spesialisthelsetjenester i og utenfor institusjon, jf. spesialisthelsetjenesteloven § 2-1a. Ved behov for helsetjenester utenfor fengslet kan kriminalomsorgen fremstille innsatte i følge med ansatte dersom ikke sikkerhetsmessige eller kapasitetsmessige hensyn taler imot, jf. straffegjennomføringsloven § 34 og forskrift om straffegjennomføring § 3-32.

Tannhelsetjenester

Innsatte skal også motta tannhelsetjenester. Det er fylkeskommunene som har ansvar for den offentlige tannhelsetjenesten, og som skal sørge for at tannhelsetjenester i rimelig grad er tilgjengelige for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i fylket, deriblant innsatte.

Behandlings- og rehabiliteringstilbud for rusmiddelproblemer

Det fremgår av innstillingen fra justiskomiteen til St. meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* at alle store fengsler på sikt bør ha behandlings- og rehabiliteringstilbud for innsatte med rusproblemer, jf. Innst. S. nr. 169 (2008–2009).

Kilde: * Prop. 1 S (2019–2020) For budsjettåret 2020. Helse- og omsorgsdepartementet. ** Helsedirektoratet (2016) Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel, Veileder.

4.1.1 Oppsummering

- Kommuner som har lagt til egne midler, har mer helsepersonell per innsatt.
- Bemanningen fra primærhelsetjenesten har økt.
- Spesialisthelsetjenesten er fast til stede i litt over halvparten av fengslene.
- Primær- og spesialisthelsetjenesten er som hovedregel til stede på dagtid i ukedagene.
- Antall konsultasjoner, henvisninger og helsefremstillinger har økt.
- Det er tannklinikk i nesten alle store fengsler.
- Det er rusavdeling i hvert tredje fengsel.

4.1.2 Kommuner som har lagt til egne midler har mer helsepersonell per innsatt

For å bidra til at kommuner med fengsler leverer likeverdige helsetjenester til innsatte, mottar kommunene øremerket tilskudd fra staten.²⁶ I tilskuddsbrevet forutsetter Helsedirektoratet at veilederen *Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel* legges til grunn for utformingen og dimensjoneringen av tjenestetilbudet.²⁷ Samtidig står kommunene fritt til å bestemme hvordan oppgavene skal organiseres.

Fra 2017 ble fordelingen av tilskuddsmidler til kommuner med fengsel endret slik at tildelingen ble gitt basert på sikkerhetsnivå og antall plasser i fengslene.²⁸ Vektingen er²⁹

- 2 for forvaringsplasser
- 1 for høy og lavere sikkerhet

Fra 2020 ble tilskuddsordningen forenklet, og dette førte til at kommunene ikke lenger trengte å søke om tilskudd. Ifølge Helse- og omsorgsdepartementet har omleggingen av tilskuddsordningen ført til forenkling og bedre forutsigbarhet for kommunene.³⁰

Tabell 6 Utbetalt tilskudd til kommuner med fengsler i perioden 2016–2020 (kap. 762 post 61)

År	2016	2017	2018	2019	2020
Tildeling i kr	130 028 446	137 989 528	150 258 680	153 366 000	153 371 528
Antall innsatte	3 128	2 960	2 918	2 975	2 774
Tildeling i kroner per innsatt	41 568	46 618	51 494	51 552	55 289

Kilde: Tildeling i kr: Helsedirektoratet, tilskudd i nominelle beløp. Antall innsatte: Kriminalomsorgsdirektoratet.

I perioden 2016–2020 økte tilskuddene med 23 millioner kroner, som er en økning på ca. 18 prosent. I 2020 åpnet de to fengslene i Agder (Froland og Mandal), og de fikk utbetalt til sammen 11,3 millioner kroner i tilskudd. Enkelte fengsler har imidlertid fått utbetalt et redusert tilskudd, hovedsakelig som følge av at antall

²⁶ Helsedirektoratet (2013) *Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel*, veileder, sist oppdatert desember 2016.

²⁷ Helsedirektoratet (2020) Innvilger tilskudd til Helse- og omsorgstjenester og tannhelsetjenester til innsatte i fengsel over statsbudsjettet 2020, kapittel 762.61.

²⁸ Med en overgangsperiode til 2019.

²⁹ Helsedirektoratet (2020) Regelverk for tilskuddsordning Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel.

³⁰ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Helse- og omsorgsdepartementet, 08.03.2022. Prop. 1 S (2021–2022) *For budsjettåret 2022*. Helse- og omsorgsdepartementet

fengselsplasser er redusert. På aggregert nivå har det i perioden vært en økning på 33 prosent i beregnet, gjennomsnittlig tilskudd per innsatt. Da Prop. 15 S (2015–2016) *Opptappingsplanen for rusfeltet (2016–2020)* ble behandlet, ble tilskuddsordningen styrket med til sammen 15 millioner kroner for å bidra til at de 37 kommunene med fengsler kan gi et nødvendig tjenestetilbud til innsatte med rusproblemer og psykiske lidelser.³¹

Hensikten med tilskuddet er å kompensere fengselskommunene for ekstrautgifter de har til innsatte som midlertidig oppholder seg i kommunen.³² Kommunene må selv vurdere om det er behov for å bevilge midler utover det årlige tilskuddet for at de skal kunne ivareta ansvaret sitt. Kriminalomsorgen region sørvest erfarer at det ikke er mulig å gi et godt nok tilbud til innsatte uten en egenandel fra vertskommunen.

Undersøkelsen viser at om lag halvparten av kommunene har lagt til egne midler for å drifte helsetjenesten i fengslet. Beløpene kommunene har lagt til, varierer fra 26 000 til 1,1 millioner kroner. I 2016 brukte kommunene om lag 5,8 millioner kroner av egne midler, og i 2019 brukte de 4,9 millioner kroner. I de 22 fengslene hvor kommunene har brukt egne midler, er det i gjennomsnitt flere ansatte per innsatt enn i kommuner som ikke har brukt egne midler. 12 av de 22 fengslene har høyt sikkerhetsnivå, fem har lavere sikkerhetsnivå, fire er fengsler med både lavere og høyt sikkerhetsnivå, mens ett fengsel har tilpasset sikkerhetsnivå.

4.1.3 Bemanningen fra primærhelsetjenesten har økt

Undersøkelsen viser at bemanningen fra primærhelsetjenesten i fengsel har økt med 22 prosent i perioden 2016–2020, fra 122 årsverk i 2016 til 149 årsverk i 2020.³³ Det har i hovedsak vært en styrking av eksisterende fengselshelseavdelinger, spesielt i avdelinger med tre eller flere årsverk.

En analyse av innrapporterte data for perioden 2016–2019 viser at antall innsatte per ansatt har gått ned i flertallet av de fengslene som har hatt helsepersonell til stede. Bergen fengsel utmerker seg i så måte. Der er antall innsatte redusert samtidig som antall ansatte har økt i perioden. I fem fengsler er tilstedeværelsen uendret, og i syv fengsler har det blitt færre ansatte per innsatt.

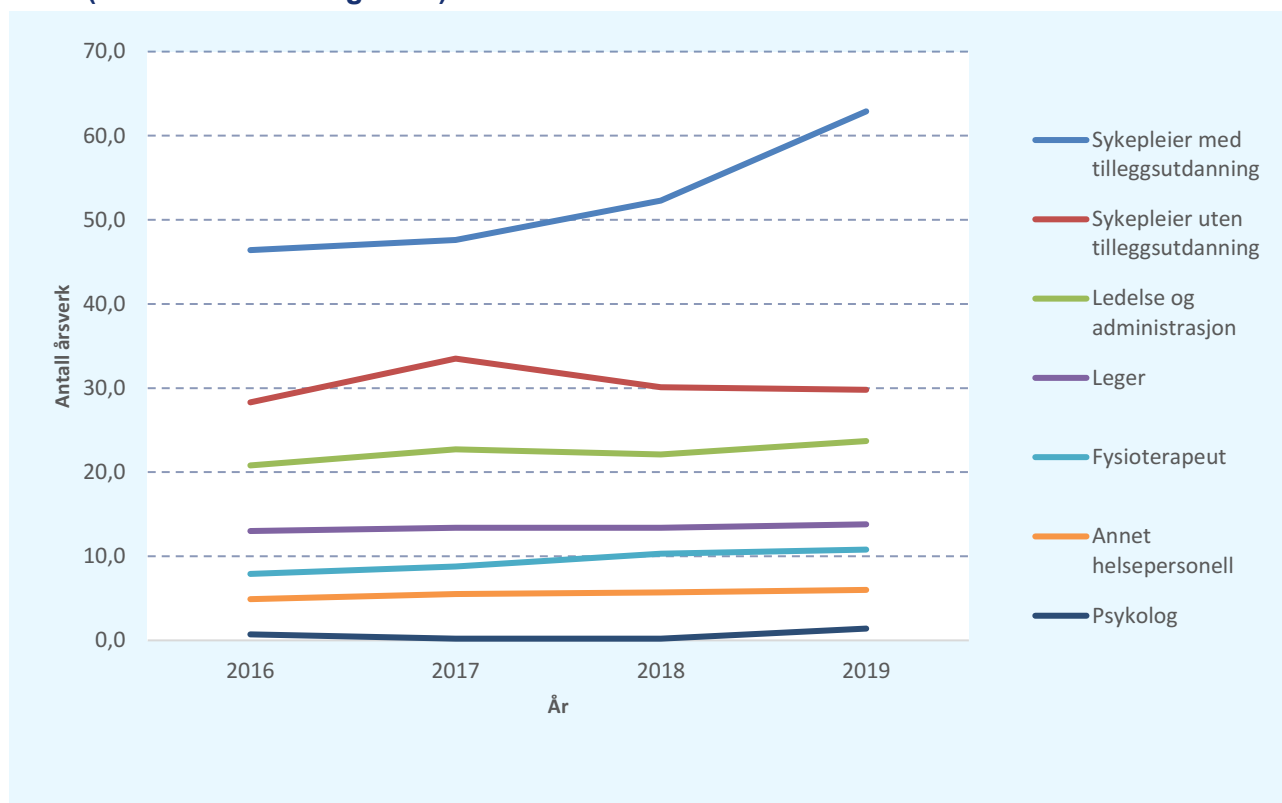
I de største høysikkerhetsfengslene, som har over 200 innsatte, hadde primærhelsetjenesten mellom 8,5 og 16,3 årsverk i 2019. Det er noe høyere bemanning av helsepersonell i høysikkerhetsfengsler enn i fengsler med lavere sikkerhetsnivå målt i gjennomsnittlig antall ansatte per innsatt i 2019. Enkelte høysikkerhetsfengsler skiller seg imidlertid ut med relativt mange innsatte per ansatt. Dette gjelder Ålesund fengsel, Halden fengsel, Sarpsborg avdeling og Åna fengsel, som alle hadde over 25 innsatte per ansatt i 2019.

³¹ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Helse- og omsorgsdepartementet, 08.03.2022. Prop. 1 S (2021–2022) *For budsjettåret 2022*. Helse- og omsorgsdepartementet

³² Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Helse- og omsorgsdepartementet, 08.03.2022.

³³ Inkluderer verken Agder fengsel, avdeling Mandal og Froland, eller Oslo fengsel, som bare rapporterer tall for 2019.

Figur 5 Endring i antall årsverk i primærhelsetjenesten i fengsel per profesjon fra 2016 til 2019 (samlet for alle fengslene)



Kilde: Svar på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål til primærhelsetjenesten i fengslene³⁴

Av de ulike helseprofesjonene er det ifølge figur 5 klart flest sykepleiere med tilleggsutdanning innenfor rus eller psykiatri til stede fra primærhelsetjenesten. Denne yrkesgruppen har også økt mest i antall årsverk i perioden. Samlet sett har sykepleier (begge kategorier) økt med 18 årsverk fra 2016 til 2019.

Andelen leger, som har det medisinskfaglige ansvaret for helse- og omsorgstjenestene til innsatte, utgjør bare 9 prosent av det totale antallet årsverk i 2019.

Andelen fysioterapeuter i fengsel har økt mest i perioden relativt sett, med 37 prosent, men likevel er tilgangen begrenset til 11 årsverk i 2019.³⁵ Yrkesgruppen psykologer fra primærhelsetjenesten er minst til stede i fengslene. Ser vi bort fra økningen til 1,4 i 2019, som skyldtes at Kongsvinger-fengslene³⁶ og Bastøy fengsel økte med et halvt årsverk hver, har antall årsverk ligget relativt stabilt på under 0,7 årsverk.

Samtidig har det vært en økning i andelen årsverk som brukes til ledelse og administrasjon av primærhelsetjenesten i fengsel. Økningen har i perioden 2016–2019 vært på 14 prosent. Enkelte respondenter opplyser at en del administrative oppgaver blir utført som en del av den helsefaglige virksomheten. Denne delen er ikke inkludert i tallene for ledelse og administrasjon og innebærer at ressursbruken til ledelse og administrasjon i realiteten er større enn det som vises i figuren.

4.1.4 Spesialisthelsetjenesten er fast tilstede i litt over halvparten av fengslene

Flertallet av helseforetakene har svart at de har stedlig bemanning i minst ett av fengslene i opptaksområdet. Undersøkelsen viser at det ikke er stedlig bemanning i om lag 40 prosent av fengslene. Flere helseforetak har uttalt at tilgjengelighet, kontinuitet og relasjonsbygging er viktige faktorer for at de skal kunne levere gode tjenester til de innsatte. Av de fengslene som har stedlig bemanning, er helsepersonellet fra

³⁴ Inneholder ikke årsverksdata for Oslo fengsel fordi det kun er oppgitt årsverk for det siste året. Vi har fått en beskrivelse av at antall årsverk er redusert i perioden for Oslo fengsel som følge av redusert antall fengselsplasser. Avdeling Froland og Mandal i Agder er også ekskludert fordi de åpnet i 2020

³⁵ I tillegg er det tre fengsler som har tilgang til fysioterapeut ved behov, der årsverk ikke er tilstend. De er derfor ikke inkludert i tallmaterialet.

³⁶ Vi har mottatt en samlet besvarelse for Kongsvinger Nye og Kongsvinger G og oppgir derfor bare Kongsvinger i teksten.

spesialisthelsetjenesten i gjennomsnitt til stede 2,7 dager per uke. Spesialisthelsetjenesten tilbyr tjenester innenfor psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling, og det er hovedsakelig psykologer til stede, men også noen få psykiatere.

Undersøkelsen viser videre at spesialisthelsetjenesten var representert med totalt ca. 26 årsverk i de 50 fengslene i 2016. Frem til 2019 har det vært en økning til om lag 30 årsverk. Over halvparten av helseforetakene har pekt på at det ikke er nok ressurser i fengslene, og at det er behov flere spesialister.

For å sikre faste stedlige tjenester innenfor psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling i fengslene ga Helse- og omsorgsdepartementet i 2021 de fire regionale helseforetakene i oppdrag å etablere områdefunksjoner.³⁷ Ifølge departementet skal dette sikre forutsigbarhet og tilgjengelighet fra spesialisthelsetjenesten.³⁸ Områdefunksjonen skal etableres innenfor de regionale helseforetakenes eksisterende rammer. I tidsrommet 2018–2021 er det avsatt til sammen 38,9 millioner kroner.³⁹ Hvis det skal etableres stedlige tjenester ved alle fengslene, antar spesialisthelsetjenesten at det vil være behov for mer midler enn det som ble anslått i 2018, som var på mellom 45 og 50 millioner kroner. Kriminalomsorgen region sørvest uttaler at etableringen av områdefunksjonen også forutsetter at kriminalomsorgen stiller behandlingslokaler til rådighet i fengslene.

Videre ble det etablert et særskilt tilbud til enkelte innsatte ved Ila fengsels- og forvaringsanstalt i 2020, for å forebygge og hindre langvarig isolasjon av innsatte med alvorlige psykiske lidelser.⁴⁰ Et tilsvarende tilbud til kvinner skal etableres ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt.⁴¹ Tilbudene bemannes fra både helsetjenesten og kriminalomsorgen.

4.1.5 Primær- og spesialisthelsetjenesten er som hovedregel til stede på dagtid i ukedagene

Kommunene står fritt til å bestemme hvordan helsetjenestene skal organiseres. Helsedirektoratet anbefaler imidlertid at primærhelsetjenesten er til stede i fengslene til faste tider, slik at tilgjengeligheten til tjenesten blir best mulig for innsatte.⁴² Dessuten kan den polikliniske spesialisthelsetjenesten innenfor psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling med fordel utføres med oppmøte i fengsel, ifølge direktoratet.⁴³

I de aller fleste fengslene er primærhelsetjenesten til stede til faste tider, i tråd med anbefalingene fra Helsedirektoratet. Undersøkelsen viser imidlertid at dette ikke har vært tilfelle i fem av fengslene i løpet av perioden 2016–2019. Innsatte i disse fengslene har fått helsetjenester fra primærhelsetjenesten i nærliggende fengsler. For eksempel sørger primærhelsetjenesten i Åna fengsel for at innsatte i Åna fengsel, Rødgata avdeling får helsetjenester. Innsatte i fengsler der primærhelsetjenesten ikke er fast til stede, blir altså fremstilt til et fengsel der primærhelsetjenesten er til stede.

Primær- og spesialisthelsetjenesten er hovedsakelig til stede på dagtid i ukedagene. Det betyr at helsetjenestene i liten grad er til stede på kveldstid. Spesialisthelsetjenesten er ikke tilgjengelig i noen av fengslene i helger. Heller ikke primærhelsetjenesten er til stede i helger, bortsett fra i høysikkerhetsfengslene Bergen, Ila og Halden fengsel.

Når helsetjenestene ikke er til stede, kan kriminalomsorgen benytte flere ulike ordninger for at innsatte får forsvarlig helsehjelp. Respondentene opplyser at store deler av primærhelsetjenesten er tilgjengelig gjennom

³⁷ Helse- og omsorgsdepartementet (2021) *Oppdragsdokumenter til de regionale helseforetakene*.

³⁸ Prop. 1 S (2020–2021) *For budsjettåret 2021*. Helse- og omsorgsdepartementet.

³⁹ Avsatte midler kommer frem i rapporten *Plan for styrking av helsetjenester i fengsel innen psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling (områdefunksjonen)* (2021) fra Kriminalomsorgsdirektoratet og de regionale helseforetakene.

⁴⁰ Helse Sør-Øst RHF fikk i 2019 i oppdrag å bistå kriminalomsorgen med planlegging av en ny nasjonal forsterket fellesskapsavdeling ved Ila fengsels- og forvaringsanstalt. Helse Sør-Øst har fra 2020 fått en årlig tildeling på 12 mill. kroner til helsefaglig bemanning ved avdelingen.

⁴¹ Oppdraget går ut på å gi psykiatrisk og helsefaglig støtte til kriminalomsorgens nye nasjonale ressursteam ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt. Målet er å forebygge og hindre langvarig isolasjon av kvinnelige innsatte med alvorlige psykiske lidelser.

⁴² Helsedirektoratet (2020) *Innvilger tilskudd til Helse- og omsorgstjenester og tannhelsetjenester til innsatte i fengsel over statsbudsjettet 2020*, kapittel 762.61.

⁴³ Helsedirektoratet (2013) *Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel*, veileder, sist oppdatert 2016.

beredskapsvakt. Dette betyr at helsepersonell som er på vakt, kan bli tilkalt per telefon og komme til fengslet innen rimelig tid. I tillegg kan kriminalomsorgen kontakte legevakt.

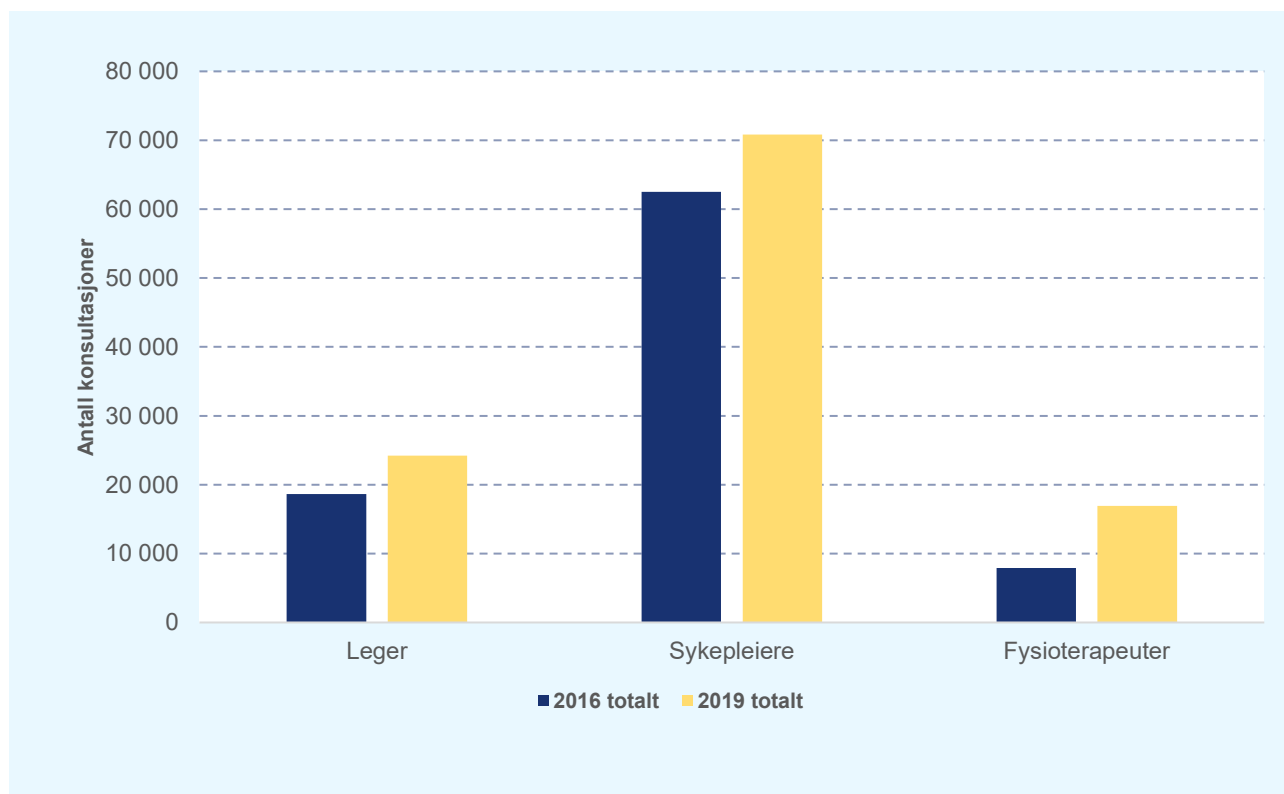
4.1.6 Antall konsultasjoner, henvisninger og helsefremstillinger har økt

Primærhelsetjenesten gir i stor grad konsultasjoner inne i fengselet. Dersom det er behov for spesialisthelsetjenester, blir de innsatte henvist dit.

Antall konsultasjoner og henvisninger fra primærhelsetjenesten i fengsel

Figur 6 viser endringen i antall konsultasjoner per yrkesgruppe fra primærhelsetjenesten i fengsel.⁴⁴

Figur 6 Antall konsultasjoner i primærhelsetjenesten i fengsel per yrkesgruppe i perioden 2016–2019



Kilde: Svar på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål til primærhelsetjenesten i fengslene

Samlet sett har det vært en økning i antall konsultasjoner fra om lag 1850 konsultasjoner i 2016 til 2940 i 2019.⁴⁵ Økningen er størst innenfor fysioterapi. Dette kan ha sammenheng med at antall fysioterapeuter i fengslene har økt, jf. punkt 4.1.3.

Samtidig som antall konsultasjoner som primærhelsetjenesten gir i fengsler, har økt, viser innrapporterte tall at det også har vært en økning i antall henvisninger til spesialisthelsetjenesten. De innsatte henvises i all hovedsak fra fengselslegen, men det er også tilfeller der henvisningen er fra spesialisthelsetjenesten i fengslet, en fastlege utenfor fengslet eller primærhelsetjenesten i et annet fengsel ved overføring av den innsatte. Spesialisthelsetjenesten benytter prioriteringsveiledere ved vurdering av henvisninger.⁴⁶

⁴⁴ Figuren inkluderer tall for primærhelsetjenesten i de 27 fengslene som registrerer antall konsultasjoner og estimerte tall fra primærhelsetjenesten i de 21 fengslene som ikke registrerer. Det er to kommuner med primærhelsetjenester som ikke har oss tall.

⁴⁵ Om lag 36 prosent av fengselsavdelingene registrerer antall henvisninger til spesialisthelsetjenesten (18 av 50). Vi har mottatt anslag over antall henvisninger fra i underkant av halvparten av fengselsavdelingene for perioden. Vi har tatt ut fengsler som ikke har gitt oss tall for hele perioden (Ila, Valdres, Ringerike, Sem og Berg).

⁴⁶ Rusbehandling (TSB) <<https://www.helsedirektoratet.no/pakkeforlop/rusbehandling-tsb/generell-informasjon>> [Hentdato 02.05.2022]

Antall konsultasjoner i spesialisthelsetjenesten innenfor psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling

Flertallet av helseforetakene har estimert antall konsultasjoner innenfor psykisk helsevern og/eller tverrfaglig spesialisert rusbehandling. De innrapporterte tallene viser at antall konsultasjoner innenfor psykisk helsevern samlet sett har økt med ca. 2700 i perioden 2016–2019.⁴⁷ Dette er en økning på over 30 prosent. Det er store forskjeller mellom helseforetakene i antall konsultasjoner, fra 130 til over 2600 konsultasjoner. Flest konsultasjoner hadde Oslo Universitetssykehus HF med i overkant av 2600 konsultasjoner i 2019. Deretter fulgte Helse Bergen HF med over 1980 konsultasjoner.⁴⁸

De innrapporterte tallene fra helseforetakene viser at antall konsultasjoner innenfor tverrfaglig spesialisert rusbehandling samlet sett har økt med 244 i perioden 2016–2019, en økning på 22 prosent.⁴⁹ Også innenfor tverrfaglig spesialisert rusbehandling er det store ulikheter mellom helseforetakene i antall konsultasjoner. Sykehuset i Vestfold HF og Sørlandet sykehus HF hadde flest, med henholdsvis 388 og 377 konsultasjoner i 2019.

Antall helsefremstillinger

For at den innsatte skal motta nødvendig helsehjelp, kan det i noen tilfeller være nødvendig med helsetjenester utenfor fengslet. Kriminalomsorgen har ansvar for å fremstille innsatte. Kriminalomsorgen er også ansvarlig for å vurdere sikkerheten og eventuelt vakthold i forbindelse med transport, undersøkelse og behandling.⁵⁰

Flertallet av fengslene har oppgitt antall gjennomførte og avlyste fremstillinger i perioden 2016–2019. Flere fengsler understreket imidlertid at fremstillingene ikke registreres, og at de derfor har oppgitt et anslag. I et lite antall fengsler hadde primærhelsetjenesten oversikt over antall avlyste fremstillinger. Tallene viser at det samlet sett har vært en økning på over 2000 fremstillinger i perioden, som er en økning på 55 prosent fra 2016.

4.1.7 Det er tannklinikk i nesten alle store fengsler

Ifølge Helsedirektoratets rundskriv om tannhelsetjenesten for innsatte i fengsler, fra 1989, vil det være fornuftig å ha egne tannklinikker ved de største fengslene.⁵¹ Begrunnelsen er at det vil gi innsparing av personelltid og transportkostnader. Videre går det frem at det neppe er rimelig å opprette egne tannklinikker i fengsler med færre enn 80–100 innsatte dersom ikke spesielle lokale forhold skulle tilsi det.

Undersøkelsen viser at 16 fengsler har egen tannklinikk. I tillegg har 3 fengsler lokaler for utføring av forebyggende behandling og enklere undersøkelser inne i fengslet. Alle fengsler med over 100 plasser⁵² hadde tannklinikk i 2019, unntatt Indre Østfold fengsel, Eidsberg avdeling. Videre har 3 av de 5 fengslene med 80–100 plasser verken tannklinikk eller lokaler for forebyggende behandling og enklere undersøkelser. Innsatte i resten av fengslene, som ikke har tannklinikk eller annet egnet lokale, vil måtte fremstilles til et tannlegekontor utenfor fengslet ved behov for behandling.

I perioden 2016–2019 har bemanningen i klinikkene vært stabil, med til sammen 13 årsverk per år, fordelt på tannleger, tannpleiere og tannhelsesekretærer. Det er hovedsakelig tannhelsesekretærer og tannleger som er tilgjengelig i fengslene.⁵³ Tilstedeværelsen i fengslet varierer mellom én og fem dager per uke, med et gjennomsnitt på to dager.

⁴⁷ Helseforetakene har gitt anslag over antall konsultasjoner innenfor psykisk helsevern. Det er ikke skilt mellom behandling utenfor eller inne i fengslet. Alle helseforetakene som har svart (17 av 19), registrerer antall konsultasjoner.

⁴⁸ Spesialisthelsetjenestens bidrag i fengslenes rusavdelinger er ekskludert i denne sammenheng. Det betyr at spesialisthelsetjenestens samlede konsultasjoner er noe høyere enn det som fremgår her.

⁴⁹ Det er ikke tydelig skille mellom konsultasjoner helseforetakene har gitt via rusmestringsenhetene, i vanlige fengsler eller utenfor fengsel.

⁵⁰ Helsedirektoratet (2013) *Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel*, veileder, sist oppdatert 2016.

⁵¹ Helsedirektoratet (1989) *Tannhelsetjenesten for innsatte i fengsler*, rundskriv IK-28/89.

⁵² Kriminalomsorgsdirektoratets statistikk, ordinær kapasitet.

⁵³ En tannhelsesekretær assisterer tannlegen og har hovedansvar for hygien og smittevernet på tannklinikken, ifølge en yrkesbeskrivelse på Direktoratet for høyere utdanning og kompetanses nettside Ung.no (<<https://utdanning.no/yrker/ beskrivelse/tannhelsesekretær>> [hentet dato 18.02.2022]).

Den offentlige tannhelsetjenesten til innsatte finansieres gjennom årlige tilskudd fra staten, jf. tabell 7. Tilskuddet beregnes per fengselsplass i fylket.⁵⁴

Tabell 7 Utbetalt tilskudd til fylkeskommuner med fengsler i perioden 2016–2020 (kap. 762 post 61)

	2016	2017	2018	2019	2020
Tildeling i kr	19 476 000	20 729 967	18 919 288	20 080 160	23 312 472
Antall innsatte	3 128	2 960	2 918	2 975	2 774
Tildeling i kr pr innsatt	6 226	7 003	6 484	6 750	8 404

Kilde: Tildeling i kr: Helsedirektoratet, tildelt tilskudd i nominelle beløp. Antall innsatte: Kriminalomsorgsdirektoratet

Som det fremgår av tabell 7, har tildelingen av tilskudd vært relativt stabil i perioden, men den økte med 3,3 millioner kroner fra 2019 til 2020. Økningen gjelder spesielt for Viken og Agder fylkeskommune. Fem andre fylkeskommuner har fått redusert tilskuddet i perioden.

Helsedirektoratet uttrykker at det har vært uenigheter om hvem som har ansvar for å finansiere utstyr til tannhelsetjenesten i fengslene.⁵⁵ I dag må eventuelle utgifter for å etablere nye og renovere gamle tannklinikker dekkes av kriminalomsorgen. Uegnede lokaler eller utstyr kan bety at innsatte ikke får tannbehandling i fengslet og må fremstilles til tannklinikkk utenfor fengslet. I perioden 2016–2019 har antall konsultasjoner, både i og utenfor fengsel, vært uendret på omtrent 4000 i året samlet for alle fengslene.⁵⁶

4.1.8 Det er rusavdeling i hvert tredje fengsel

Bakgrunnen for at man begynte å etablere rusavdelinger,⁵⁷ var at flere innsatte hadde rusmiddelutfordringer. Det første tilbudet var Stifinneravdelingen i Oslo fengsel, som ble utviklet i samarbeid med Tyrilistiftelsen i 1992. Formålet var å gi et målrettet tilbud til et økende antall innsatte med rusproblemer.⁵⁸

Etter hvert ble det etablert rusavdelinger ved flere fengsler. Det ble gitt sentrale føringer i *Kriminalomsorgens helhetlige russtrategi 2008–2011*. Ifølge tre av kriminalomsorgsregionene er rusmestringsenhetene etablert på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. I veilederen for rusmestringsenhetene fra 2016 er det gitt føringer knyttet til blant annet formål, målgrupper, organisering, ansvar, bemanning og kompetanse.⁵⁹ Over tid har det blitt etablert ulike typer rusavdelinger, jf. faktaboks 3. Helse- og omsorgsdepartementet uttaler at hensikten med rusavdelingene er å sette i gang behandling under soning og skape en overgang til videre behandling etter straffegjennomføringsloven § 12 eller etter gjennomført fengselsstraff.

⁵⁴ Helsedirektoratet (2020) Regelverk for tilskuddsordning Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel. Før 2020 var tildeling differensiert etter type soning, slik som for primærhelsetjenesten.

⁵⁵ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra intervju med Helsedirektoratet, 01.02.2022.

⁵⁶ Fire fylkeskommuner har ikke sendt inn tall for antall konsultasjoner.

⁵⁷ Enhetene omtales som rusavdeling i rapporten, selv om de organiseres noe ulikt.

⁵⁸ Avdeling C - Stifinner'n - Oslo fengsel < <https://www.oslofengsel.no/avdeling-c/> > [hentedato 11.03.2022].

⁵⁹ Helsedirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet (2016) Veileder rusmestringsenhetene

Faktaboks 3 Ulike typer rusavdelinger

Alle rusavdelingene gir innsatte tilbud om rehabilitering og behandling for rusproblemer, men de er organisert på ulike måter.

Rusmestringsenhet

Per 2020 er det rusmestringsenheter i 13 fengsler. Formålet med avdelingene er å gi innsatte et rehabiliterings- og behandlingstilbud som kan gjøre dem bedre rustet til å mestre rusmiddelproblemet sitt og sin egen livssituasjon.⁶⁰ En rusmestringsenhet er en forsterket avdeling innenfor et fengsel. Det betyr at det er flere ansatte fra kriminalomsorgen i avdelingen sammenlignet med andre avdelinger i fengslet. Kriminalomsorgen er hovedansvarlig for driften av rusmestringsenhetene og utviklingen av kriminalomsorgens rehabiliteringstiltak. Helsetjenesten er ansvarlig for helsetjenestetilbudet i rusmestringsenhetene.⁶¹ Et opphold i en rusmestringsenhet varer fra mellom tre måneder og ett år.⁶²

Stifinneravdeling

I 1992 ble det opprettet en Stifinneravdeling i Oslo fengsel. Etter hvert ble det også opprettet en avdeling i Bredtveit fengsel. Stifinneravdelingene tilbyr rusmiddelavhengige rehabilitering og behandling og er et samarbeid mellom Tyrilistiftelsen, tverrfaglig spesialisert rusbehandling i spesialisthelsetjenesten og kriminalomsorgen. Stifinnerteam gir for eksempel tilbud til og har oppsøkende samtaler med innsatte i hele fengslet, ikke bare dem som har blitt tildelt plass ved rusmestringsenheten.

Rusmestringsenhet inspirert etter Stifinneren

I 2017 ble det etablert tre rusmestringsavdelinger inspirert av Stifinnermodellen.⁶³ I en av disse avdelingene jobber Stifinnerteam oppsøkende i hele fengslet, slik at også innsatte på andre avdelinger kan få kartlagt rusmiddelproblemer sine og jobbet med rehabilitering.⁶⁴

Avrusningsprosjekt i Bjørgvin fengsel

I løpet av 2022 vil innsatte i Bjørgvin fengsel få et eget avrusningstilbud, hvor helsepersonell skal følge opp innsatte på avrusning i fengslet.⁶⁵ Formålet med prosjektet er å gi innsatte et avrusningstilbud i fengslet som kan motivere dem til å søke videre rusbehandling.⁶⁶

Kilde: Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet (2013) *Rundskriv om rammebetingelser for drift av rusmestringsavdelinger i fengsel. Samarbeid mellom kriminalomsorgen, spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten*; Helsedirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet (2016) *Veileder rusmestringsenhetene*; nettsiden Tilbakeføring.no og Prop. 1 S (2019–2020) *For budsjettåret 2020*. Helse- og omsorgsdepartementet.

Undersøkelsen viser at det i 2020 er rusavdelinger i alle kriminalomsorgsregionene. Til sammen 18 av 50 fengsler, både lavere- og høysikkerhetsfengsler, har rusavdeling, jf. vedlegg 1. Totalt er det 166 plasser i rusavdelingene. Dette utgjør om lag 4,5 prosent av totalt 3689 fengselsplasser i 2019. Litt over halvparten av de 18 rusavdelingene er i fengsler med kapasitet⁶⁷ på over 80 innsatte. Resten av rusavdelingene er i fengsler med kapasitet på mellom 19 og 68 innsatte.

Rusavdelingene er en viktig arena for tverrfaglig samarbeid: Flere yrkesgrupper samhandler og utnytter hverandres faglige kompetanse på best mulig måte for den innsatte. Det vil si at de fleste avdelingene er

⁶⁰ Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet (2013) Rundskriv om rammebetingelser for drift av rusmestringsavdelinger i fengsel samarbeid mellom kriminalomsorgen, spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten.

⁶¹ Kriminalomsorgsdirektoratet og Helsedirektoratet (2016) *Veileder rusmestringsenhetene*.

⁶² Innsatte på forvaringsdom kan ha plass i inntil to år.

⁶³ [Om rusmestringsenhetene - Tilbakeføring \(xn-tilbakeføring-2jb.no\)](#) [hentdato 22.05.2022].

⁶⁴ Eidsberg, jf. <https://www.regjeringen.no/contentassets/1ac47ba1f08b42caa6612fda2c17ddf0/straffegjennomforing-og-rusmiddelproblematikk.pdf>

⁶⁵ *Avrusning i fengsel - banebrytende tilbud i Bjørgvin fengsel - Fagrådet - Rusfeltets hovedorganisasjon* [hentdato 22.05.2022].

⁶⁶ Prop. 1 S (2019–2020) *For budsjettåret 2020*. Helse- og omsorgsdepartementet.

⁶⁷ Kriminalomsorgsdirektoratet, ordinær kapasitet.

tverrfaglig bemannet med betjenter, sosialfaglig og miljøfaglig ansatte og helsepersonell fra spesialisthelsetjenesten.

Spesialisthelsetjenesten tilbyr spesialiserte utrednings- og behandlingstilbud til de innsatte i rusavdelingene innenfor tverrfaglig spesialisert rusbehandling og psykisk helsevern. I tillegg kan den kommunale helsetjenesten som er i fengslet, benyttes ved behov. Kriminalomsorgens tilbud i rusavdelingene er blant annet russamtaler, miljøarbeid og tilbakeføringsarbeid. På lik linje med andre innsatte kan innsatte i rusavdelingene delta i programmer, arbeidsdrift og opplæring i fengslet.

Da rusmestringsenhetene ble opprettet, ble det gitt øremerkede midler til driften. Etter hvert som det ble et permanent tiltak, ble finansieringene en del av fengslenes ordinære ramme. To kriminalomsorgsregioner uttaler at Kriminalomsorgsdirektoratet i 2021 gikk over til en ny budsjettfordelingsmodell som medfører at fengsler med rusavdelinger får en høyere tildeling per plass.

4.2 Opplæringstjenester

Faktaboks 4 Relevante føringer for opplæringstjenester til innsatte

Innsatte i fengsler har samme rett til opplæring som andre borgere. Det er et krav at opplæringen skal tilpasses elevenes behov og utvikle elevenes kunnskap, ferdigheter og holdninger for å kunne mestre livene sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Det er et mål at opplæringen skal være av en slik kvalitet at man forbedrer de innsattes mulighet til å få arbeid ved løslatelse. Videre er det et mål at opplæringen i fengsler bør tilby hele yrkesfaglige opplæringstilbud og korte yrkesrettede kurs. Tilskuddsordningen til fylkeskommunene har som mål at innsatte som ikke har fullført grunnskolen eller videregående skole, og som har rett til og ønsker slik opplæring, skal få det.

Kilde: *lov om grunnskolen og den videregående opplæringa*, Innst. S. nr. 196 (2004–2005) til St.meld. nr. 27 (2004–2005) *Enda en vår* og Innst. S. nr. 169 (2008–2009) til St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*

4.2.1 Oppsummering

- Det har vært en betydelig nedgang i andelen innsatte som tar opplæring.
- Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen har økt.
- Soningssted har betydning for muligheten til å delta i opplæring.

4.2.2 Det har vært en betydelig nedgang i andelen innsatte som tar opplæring

Opplæringen til innsatte ivaretas ved at lærere og rådgivere fra lokale videregående skoler gjennomfører undervisning og rådgivning inne i fengslene. Det er skoleavdelingens fagtilbud og kapasitet, og eventuelle andre begrensninger i fengselet, som bestemmer hvilke opplæringsmuligheter som finnes. Omtrent 12 prosent gjennomfører opplæring på heltid, mens 88 prosent tar opplæring på deltid.⁶⁸ Opplæringen kan også gjennomføres utenfor fengslet, men dette er ikke vanlig i fengsler med høyt eller lavere sikkerhetsnivå. Tabell 8 viser andelen innsatte som har tatt opplæring fra 2016 til 2020.

⁶⁸ Med unntak av videregående skole er deltid under 15 timer opplæring i uken, mens heltid er 15 timer i uken eller mer. Videregående opplæring heltid er definert i samsvar med Utdanningsdirektoratets definisjoner av heltid i forskrift.

Tabell 8 Andel innsatte i opplæring i undersøkelsesperioden

	2016	2017	2018	2019
Deltakelse (prosent)	51,4	41,9	39,5	40,3

Kilde: Nettsiden Oppikrim.no, tilstandsrapporter 2016–2020

Fra 2012 til 2016 var deltakelsen på mellom 51 og 58 prosent. Som det fremgår av tabell 8, var det en tydelig nedgang i deltakelsen fra 2016 til 2017. Én forklaring kan ifølge Kunnskapsdepartementet være at mange innsatte ble overført til soning på elektronisk kontroll i denne perioden.⁶⁹ Statsforvalteren i Vestland legger til at en mindre del av nedgangen kan forklares med måten de har beregnet deltakelsen på.⁷⁰

4.2.3 Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen har økt

Tabell 9 Utbetalt tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen

	2016	2017	2018	2019	2020
Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen*	272 900 000	279 400 000	292 542 000	300 849 000	294 647 000
Antall innsatte**	3 128	2 961	2 918	2 975	2 774
Antall kroner per innsatt	87 244	94 360	100 254	101 126	106 217

Kilde: Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen: Utdanningsdirektoratet, tilskudd i nominelle beløp. Antall innsatte: Kriminalomsorgsdirektoratet.

Tilskuddet til opplæring i kriminalomsorgen har økt fra 272,9 til 294,6 millioner kroner i undersøkelsesperioden. Det tilsvarer en økning på 8 prosent. Deler av økningen har skjedd som følge av prisvekst og endringer i antall fengselsplasser, men det har også vært økte bevilgninger til utviklingen av den digitale løsningen Desktop for skolen⁷¹, og til innkjøp av undervisningsutstyr i forbindelse med etableringen og utvidelsen av skolen i nye Agder fengsel.⁷² Det har også vært en økning i tilskudd per innsatt, ettersom antall innsatte har gått ned i samme periode som tilskuddet har økt. Fra og med 2019 ble tilskuddsordningen endret, og antall fengselsplasser er nå det som bestemmer hovedtildelingen til fylkeskommunene.⁷³ Det er opp til den enkelte fylkeskommune å utforme opplæringstilbudet til innsatte.

⁶⁹ Prop. 1 S (2018–2019) *For budsjettåret 2019*. Kunnskapsdepartementet.

⁷⁰ Statsforvalteren i Vestland beregner antall innsatte som deltar i opplæring med utgangspunkt i soningskapasitet totalt. Ifølge Statsforvalteren i Vestland var dekningsgraden (hvor stor andel av soningsplassene som var fylt opp) høy i årene 2014–2015. Dekningsgraden har blitt gradvis lavere etter det. Fordi Statsforvalteren i Vestland ikke har justert tallene sine mot dekningsgraden, er nedgangen i realiteten mindre enn det som kommer frem i statistikken. Vi har tatt utgangspunkt i antall innsatte (Kriminalomsorgsdirektoratet) og antall elever i hel- og deltid (Oppikrim.no) ekskludert innsatte som deltar i universitets- og høyskoleopplæring.

⁷¹ Desktop for skolen er et verktøy for opplæring i digitale ferdigheter, utviklet for bruk i fengsel. I 2016 var bevilgningen på 2 090 800, og i 2020 var den på 11 693 000.

⁷² Tilskudd til undervisningsutstyr ved Agder fengsel var i 2019 på 3 828 000, og i 2020 på 1 055 000

⁷³ I tillegg får fylkeskommuner med særskilt tildelte oppgaver til opplæring innenfor kriminalomsorgen tilskudd for tilbudene om: ungdomsenhet, oppfølgingsklasser, enhet for tilbakeføring gjennom arbeid, fritid og utdanning (TAFU) og enhet for narkotikaprogram med domstolskontroll (ND). Ressursrammen for tilskudd til ungdomsenhet, TAFU og ND fastsettes av Statsforvalteren i Vestland i samarbeid/dialog med Utdanningsdirektoratet. Ressursrammen for tilskudd til oppfølgingsklasser er fastsatt til 5 prosent av bevilgningen på tilskuddsposten [Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen \(udir.no\)](#).

I 2019 disponerte skolene 179 årsverk knyttet til undervisning, 17 årsverk knyttet til rådgivning og 26 årsverk knyttet til ledelse og administrasjon. Antall årsverk har samlet sett vært stabilt i perioden, men med noe variasjoner ved enkelte fengsler.

4.2.4 Soningssted har betydning for muligheten til å delta i opplæring

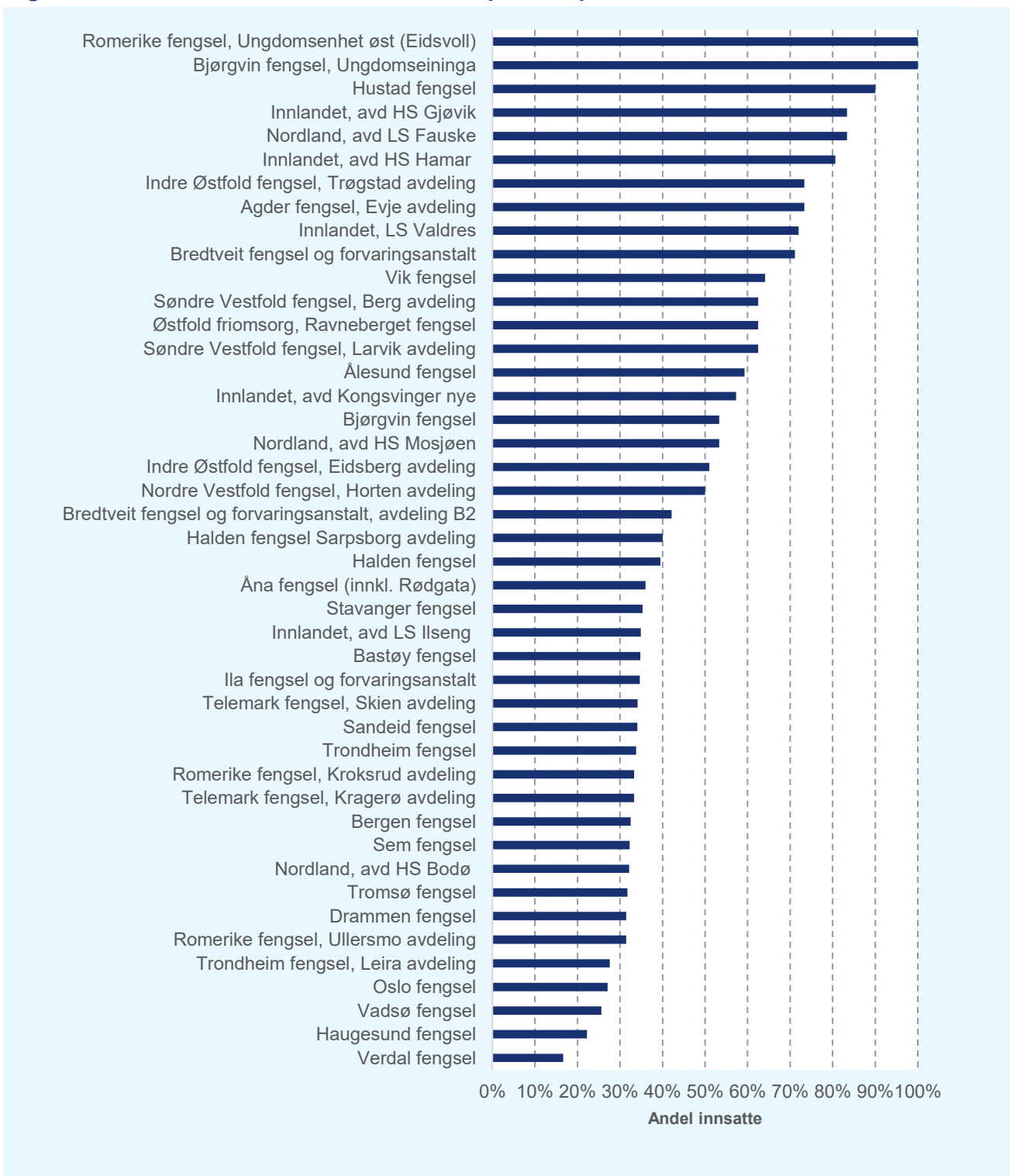
I 2019 var det totalt 1327 fysiske skoleplasser i fengslene, og det har vært en svak økning i antall plasser i perioden 2016–2019. Nordland avdeling LS Fauske skiller seg ut. Her er det ikke skoleavdeling i fengslet, og innsatte er avhengig av fremstilling for å ta opplæring. Innsatte som ikke klareres for fremstilling, har derfor ikke tilgang til et skoletilbud.

Også organiseringen av fengslet kan ha betydning for innsattes mulighet til å gå på skole. Fengslene er seksjonert i avdelinger og boenheter. Ved enkelte fengsler er skolen tilknyttet en egen avdeling, og innsatte fra andre avdelinger har ikke mulighet til å delta. Ved andre fengsler har innsatte i enkelte avdelinger ikke mulighet til å søke om å gå på skolen. Det finnes ingen samlet oversikt over hvor stor andel av de innsatte som har tilgang på opplæring i fengsel.⁷⁴

Det er store forskjeller mellom de ulike fengslene med hensyn til hvor stor andel av de innsatte det er plass til i fengslets skoleavdeling. Vi har undersøkt hvor mange fysiske skoleplasser det er ved hver enhet, sammenlignet med antall fengselsplasser ved enheten. Dette har vi kalt dekningsgraden. Figur 7 viser dekningsgraden ved de ulike skolene.

⁷⁴ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra intervju med Utdanningsdirektoratet og Statsforvalteren i Vestland, 09.02.2022, og verifisert referat fra intervju med Kunnskapsdepartementet, 01.03.2022.

Figur 7 Hvor stor andel av de innsatte er det plass til på skolen i 2019⁷⁵



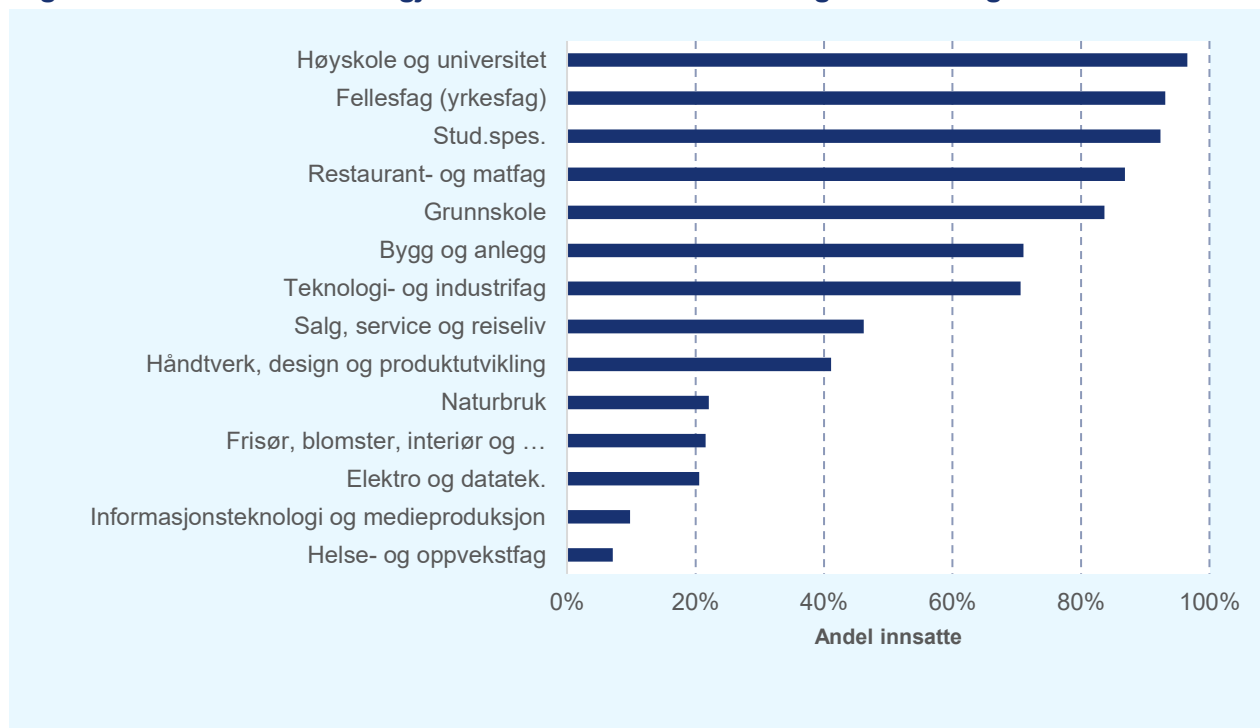
Kilde: Svar på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål til skolene, n= 44

Figur 7 viser at det ved de to enhetene med lavest dekningsgrad, Verdal og Haugesund fengsel, til enhver tid er plass til henholdsvis 17 og 22 prosent av den totale soningskapasiteten. Ved de to enhetene med høyest dekningsgrad, Innlandet, avdeling HS Gjøvik og Hustad fengsel, er det plass til henholdsvis 83 og 90 prosent. I tillegg kommer de to ungdomsenhetene som begge har 100 prosent dekningsgrad.

⁷⁵ Tabellen inneholder 44 fengsler. Ringerike fengsel og Agder fengsel, avdeling Mandal og Froland er ikke med på grunn av mangler i dataene. Trondheim fengsel, Kongensgate avdeling er utelatt fordi de hovedsakelig baserer seg på aktivisering gjennom frigang utenfor fengslet. I tillegg har de to fengslene på Kongsvinger og de to på Åna levert felles svar, og de er derfor slått sammen til ett fengsel i listen.

Ettersom mange av de innsatte deltar i deltidsopplæring, betyr det at skolene ofte kan ta inn flere elever enn antall oppgitte skoleplasser tilsier.

Figur 8 Andel innsatte som gjennomfører straff ved et fengsel med følgende tilbud i 2019



Kilde: Svar på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål til skolene

Figur 8 viser at de vanligste tilbudene ved fengselsskoleavdelingene er fellesfagene knyttet til yrkesfaglige løp, studiespesialisering og grunnskole. Fellesfag er obligatoriske fag som inngår i opplæringen, for eksempel norsk, matematikk, naturfag, engelsk og samfunnsfag. Innenfor de ulike yrkesfagene er restaurant- og matfag det vanligste, etterfulgt av bygg og anlegg, teknologi- og industrifag og salg, service og reiseliv. 67 prosent av de innsatte gjennomfører straff i fengsler som tilbyr fire eller flere yrkesfag, 27 prosent i fengsler som tilbyr to eller tre yrkesfag, og 6 prosent i fengsler med ett eller to yrkesfag. I tillegg har 97 prosent av de innsatte straffgjennomføring i fengsler der det legges til rette for universitets- og høyskolestudier, mens 89 prosent av alle enhetene tilbyr arbeidskvalifiserende kurs eller andre typer kurs.

Tabell 10 Type opplæring i 2019

Grunnskole	Videregående	Korte opplæringstilbud	Annen opplæring	Fagskole, universitet og høyskole
6 prosent	51 prosent	22 prosent	16 prosent	5 prosent

Kilde: Statistikk fra Statsforvalteren i Vestland

Tabell 10 viser at over halvparten av dem som deltar i opplæring, tar fag i videregående skole, mens 6 prosent tar grunnskole. 12 prosent tar opplæring på heltid og 88 prosent tar opplæring på deltid.

Når det gjelder innsattes deltakelse i opplæring, er det store variasjoner mellom fengslene. I Nordland, avdeling LS Fauske og Haugesund fengsel, som er et høysikkerhetsfengsel, var 16 prosent av de innsatte i opplæring, mens 99 prosent av de innsatte i Stavanger fengsel, som er et høysikkerhetsnivåfengsel, var i opplæring. I Stavanger fengsel var alle elever registrert som deltids elever.

Halvparten av skoleavdelingene peker på at begrensninger i tilbudet ved skolen er en utfordring. Særlig gjelder dette begrensninger knyttet til yrkesfaglige opplæringsprogrammer, selv om det har vært en positiv utvikling på dette feltet. Mange skoleavdelinger peker videre på at begrensninger i tilbudet handler om begrensede økonomiske ressurser og/eller begrensede lærerressurser. De aller fleste skolene har en fast lærerstab som innenfor rammen av sin samlede kompetanse setter sammen et fagtilbud. Et eksempel som kan illustrere dette er beskrivelsen til Drammen fengsel. De hadde i 2019 en kapasitet på 54 innsatte, 3,3 lærerårsverk og et gjennomsnittlig elevtall på rundt 23 elever. De skriver følgende: «Vi leverer en standardpakke bestående av fellesfag/studiekompetanse, to yrkesfag (teoretisk undervisning), musikk og trening/helse. I tillegg har vi norsk- og engelskopplæring som har utenlandske innsatte som målgruppe. Vi har begrensede midler til opplæring utenfor standardpakka, samt til elever som ikke snakker norsk eller engelsk. Vi har ikke lokaler til praktisk yrkesopplæring.»

Videre beskriver fengslet, på samme måte som flere andre, at de i noen tilfeller leier inn lærere for å dekke konkrete behov utover det vanlige tilbudet. Poenget som fremheves når ovennevnte begrensninger beskrives, er ikke nødvendigvis at tilbudet ved skolen er svakt, men at de med et bredere tilbud kunne ha tilpasset opplæringen bedre til flere innsatte.

4.3 Arbeidskvalifisering og velferdstjenester

Faktaboks 5 Relevante føringer for arbeidskvalifisering og velferdstjenester til innsatte

Innsatte har krav på arbeids- og velferdstjenester på lik linje som befolkningen for øvrig. Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) er forankret i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven) og består av Arbeids- og velferdsetaten og de delene av kommunens tjenester som inngår i de felles lokale NAV-kontorene. Stat og kommune har gjennom et likeverdig partnerskap et felles ansvar for driften av NAV-kontoret, og skal sikre et samordnet tjenestetilbud til brukerne.

I 2014 inngikk kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten en samarbeidsavtale for å styrke innsattes tilknytning til arbeidsmarkedet og for at den enkeltes rettigheter i forhold til Arbeids- og velferdsetatens samlede tjenesteplikter ivaretas. Videre skulle samarbeidsavtalen bidra til et forpliktende og systematisk samarbeid. Samarbeidsavtalen slår fast at NAV-veiledere skal være representert i alle fengsler til faste tider, og tilstedeværelsen skal være tilpasset innsattes behov for tjenester og i samsvar med deres rettigheter.

Ifølge St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* er det viktig å styrke innsattes tilknytning til arbeidslivet for å legge til rette for et liv uten kriminalitet etter løslatelse. Da Arbeids- og sosialkomiteen behandlet NAV-loven, understreket komiteen at arbeids- og velferdsforvaltningen skal legge vekt på arbeidslinjen, hvor målet er å få flere i arbeid og færre på stønad.⁷⁶

Innsattes hjemkommune/oppholdskommune forut for innsettelse skal gi opplysninger, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer jf. sosialtjenesteloven § 17. Under veiledningsplikten ligger blant annet økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning. Om kommunen ikke selv kan gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det, jf. sosialtjenesteloven § 17. Videre følger det av NAV-loven § 15 at enhver som henvender seg til kontoret, har rett til informasjon om arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og ytelser. Kommunene er ansvarlige for at tjenestene som ytes er forsvarlige, både når det gjelder tilgjengelighet, kompetanse, innhold og omfang.

⁷⁶ Innst. O. nr. 55 (2005–2006) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)*.

Kilde: lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og Ot.prp. nr. 103 (2008–2009), lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* og samarbeidsavtale mellom Kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten (2014)

4.3.1 Oppsummering

- Det er store forskjeller når det gjelder tilgang på NAV-veiledere i fengsler.
- Tjenestetilbudet til de innsatte påvirkes av om det foreligger en samarbeidsavtale mellom fengsel og innsattes hjemkommune.
- Tilstedeværelse av sosialkonsulenter varierer mellom fengsler.

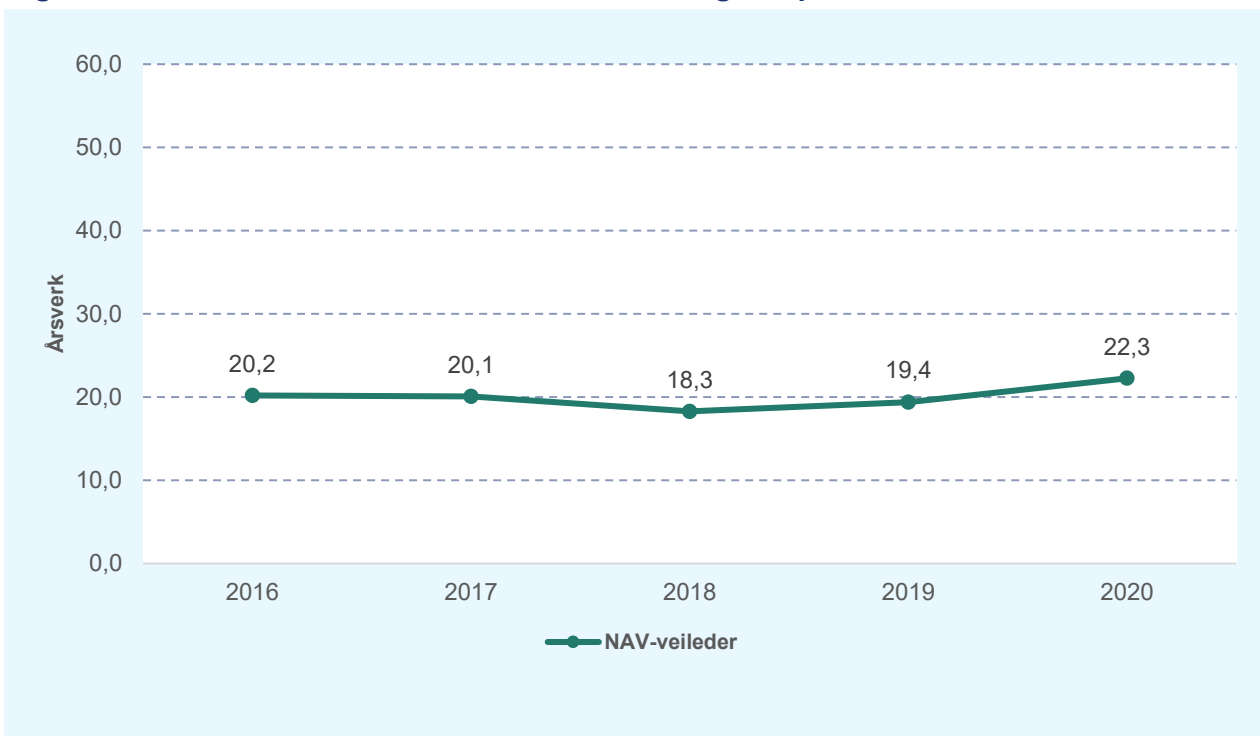
4.3.2 Det er store forskjeller når det gjelder tilgang på NAV-veiledere i fengsler

Samarbeidet mellom lokale NAV-kontor og kriminalomsorgen utgjør hoveddelen av forvaltningssamarbeidet mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og kriminalomsorgen. Det er innsattes hjemkommune/oppholdskommune forut for innsettelsen som har ansvar for å gjennomføre behovsvurderinger knyttet til NAV-kontorets tjenester og ytelser, og for å yte disse tjenestene. Arbeids- og inkluderingsdepartementet ser imidlertid at straffegjennomføring kan medføre økte barrierer for at innsatte får rettmessig og nødvendig bistand fra NAV-kontoret. Undersøkelsen viser at der hvor tiltaket «NAV-veileder i fengsel» er iverksatt, jf. samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten, får innsatte bedre tilgang til Arbeids- og velferdsetatens tjenester og bistand med å komme i kontakt med saksbehandlere i sitt lokalt NAV-kontor.

Ifølge samarbeidsavtalen skal tiltaket «NAV-veileder i fengsel» bidra til, styrke og videreutvikle samarbeidet med kriminalomsorgen. Videre skal NAV-veiledere i fengsel så tidlig som mulig etablere kontakt og samarbeid med NAV-kontoret i innsattes hjemkommune og bidra til en planlagt og godt koordinert løslatelse i samarbeid med kriminalomsorgen, NAV-kontoret i hjemkommunene og andre involverte parter. NAV-veiledere i fengsel skal også avklare om den innsatte har behov for bistand fra NAV og gi innsatte råd og veiledning om arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og ytelser. Opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenestelovens §17 er derimot en kommunal tjeneste som skal ytes av det lokale NAV-kontoret innsatte sogner til.

I 2020 var det 7 fengsler som ikke hadde en fast NAV-veileder tilknyttet fengselet. Av de 43 som hadde fast NAV-veileder knyttet til fengselet, var veilederen tilstede til faste tider i 37 fengsler. I 5 fengsler var kontortiden ikke fast. Ett fengsel har ikke svart på spørsmålet om veilederens tilstedeværelse.

Figur 9 Totalt antall årsverk for NAV-veiledere i fengsel i perioden 2016—2020



Kilde: Svar på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål til NAV-veiledere i fengsler

Figur 9 viser at i 2020 utgjorde totalt antall årsverk for NAV-veiledere i fengsel 22 årsverk, som er 2 årsverk mer enn i 2016. Stillingsprosenten har variert mellom 2 prosent i Søndre Vestfold Larvik avdeling til 210 prosent (over to fulltidsstillinger) i Trondheim fengsel.⁷⁷

NAV-veiledernes oppmøte varierer fra én dag annenhver uke til fem dager i uken. I Romerike fengsel, avdeling Ullersmo, som betjener størst antall innsatte per årsverk, er NAV-veilederen fast til stede én gang i uken. Forskjellene i oppmøte kan ikke forklares med fengslets størrelse eller sikkerhetsnivå. I Trondheim fengsel, Halden fengsel og Oslo fengsel, som er blant landets største fengsler med mellom 154 og 253 innsatte, og Østfold friomsorg, Ravneberget fengsel, med bare 40 innsatte, er NAV-veilederne til stede fire eller fem ukedager. I Bergen fengsel og i Ringerike fengsel, som har henholdsvis 203 og 150 innsatte, er NAV-veilederne bare til stede én dag i uken.

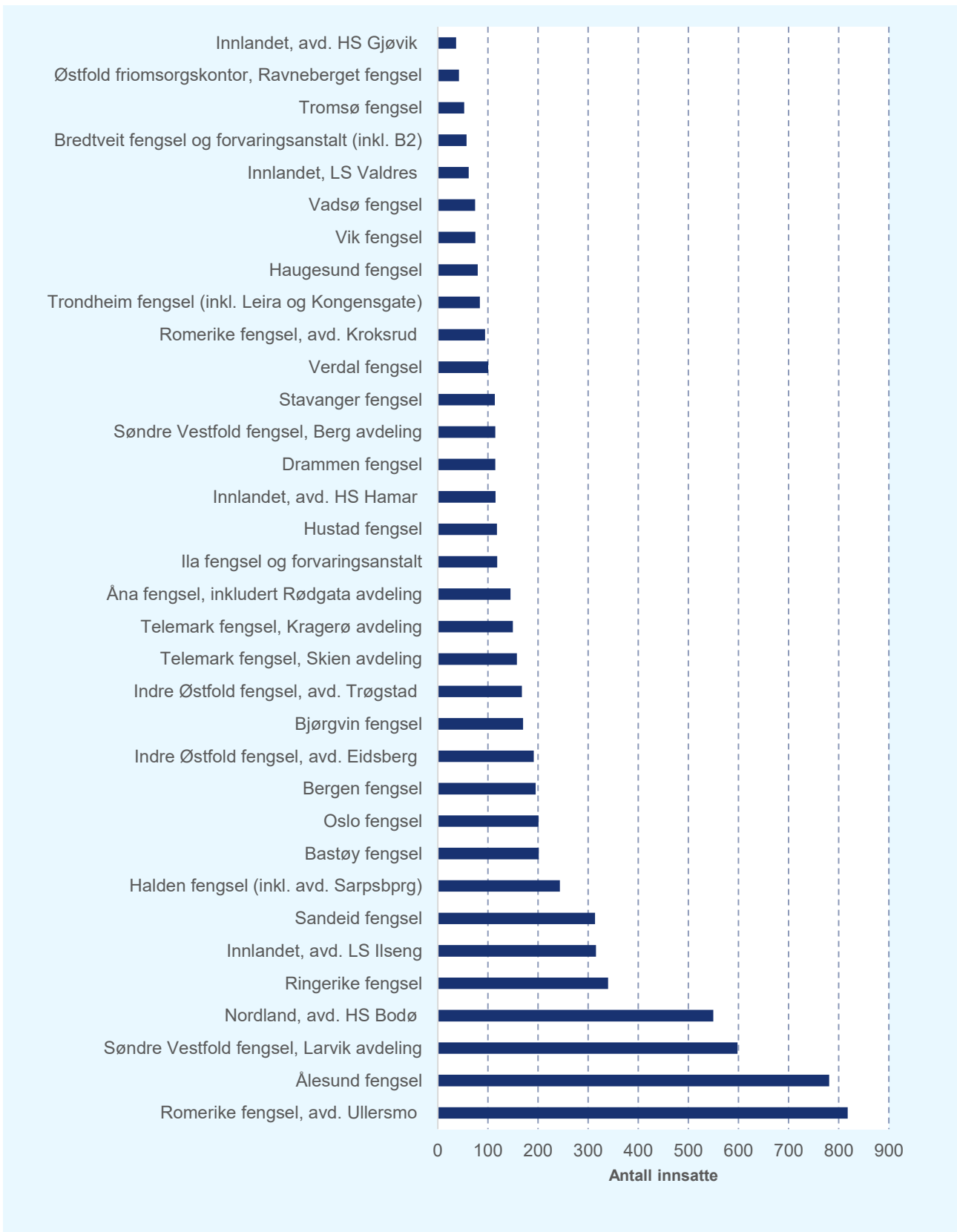
NAV-veiledernes oppmøte i hvert fengsel er et resultat av lokale forhold og vurderinger. Det finnes ingen klar sammenheng mellom en NAV-veileders stillingsprosent og oppmøtet i fengslet. Oppmøtet til NAV-veiledere med 50 prosent stilling varierer fra en halv dag til to og en halv dag i uken. Når vi ser på NAV-veiledere i fengsel med 100 prosent stilling, varierer oppmøtet fra én til fem dager.

Det foregår i svært liten grad en systematisk registrering av når veilederne er til stede i fengslene, og bare fem veiledere oppgir at de selv registrerer når de er på plass.⁷⁸

⁷⁷ De to årsverkene i Trondheim fengsel betjener avdelingene; Nermarka, Kongsgate og Leira.

⁷⁸ En region svarer ja og nei på spørsmålet om tilstedeværelse registreres.

Figur 10 Antall innsatte per årsverk for NAV-veiledere i fengsel i 2019



Kilde: Svar på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål til NAV-veilederne i fengsel

Figur 10 viser at det er store forskjeller mellom antall innsatte per årsverk for NAV-veileder i fengslene.⁷⁹ Mens NAV-veileder i Innlandet fengsel avdeling Gjøvik skal ivareta 36 innsatte per årsverk, er det i Romerike fengsel avdeling Ullersmo om lag 818 innsatte per årsverk.

4.3.3 Tjenestetilbudet til de innsatte påvirkes av om det foreligger en samarbeidsavtale mellom fengsel og innsattes hjemkommune

Undersøkelsen og rapportering fra flere NAV fylker viser at kontakten med innsatte og NAV-kontoret i innsattes hjemkommune blir bedre når NAV-veilederen er til stede i fengslet. 76 prosent av NAV-veilederne er tilknyttet NAV stat, og 24 prosent er tilknyttet kommunalt NAV. Tilknytningen har blant annet betydning for hvilken vedtaksmyndighet og hvilke systemtilganger veilederen har. En kommunalt ansatt NAV-veileder har for eksempel bare vedtaksmyndighet overfor innsatte som skal løslates til den samme kommunen som NAV-veilederen er ansatt i. Når det gjelder andre innsatte, kan NAV-veilederen bistå dem med å komme i kontakt med NAV-kontoret som de tilhører.

Innholdet i veilederrollen varierer etter hvordan ansvarsfordelingen er regulert i regionale og lokale samarbeidsavtaler mellom NAV og kriminalomsorgen, i tillegg til retningslinjer og rutiner. En gjennomgang av samarbeidsavtalene og rutinene som vi har fått tilsendt, viser at NAV-veiledernes arbeidsoppgaver er konsentrert rundt arbeidsrettede tiltak og oppfølging. Denne prioriteringen er også nedfelt i den sentrale samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten.

Samarbeidsavtalene mellom fengsler og lokale NAV-kontor sier imidlertid lite om hvem som har ansvar for økonomirådgivning og boligsosialt arbeid. Funnene fra intervjuene viser at ansvaret for å bistå innsatte med å få bolig og håndtere gjeld enten ligger hos NAV-veilederen eller kriminalomsorgens ansatte (kontaktbetjener, sosialkonsulenter). Bistanden kan være direkte eller bestå i å etablere kontakt med den innsattes lokale NAV-kontor og/eller hjemkommune. I den overordnede samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten presiseres det som svært viktig at det på lokalt nivå utvikles et samarbeid med den kommunale delen av NAV-kontoret for å sikre de innsatte denne delen av NAVs tjenester. Siden samarbeidet på dette området er lite formalisert, kan det oppstå uenigheter rundt arbeidsfordelingen, noe som fremgår av NAV-fylkenes årlige rapportering.

Samarbeidsavtalene definerer ansvarsområdene på et overordnet nivå, med forskjellig detaljeringsgrad. For å få en oversikt over NAV-veilederne i fengsel sine arbeidsoppgaver har vi stilt spørsmål om dette i brev. NAV-veilederne ved de fleste fengslene svarer at arbeidsrettet oppfølging er en prioritert oppgave.

Som det fremkommer av samarbeidsavtalen (2014) skal de statlige NAV-veiledere bare yte statlige tjenester. I de tilfellene hvor det er ansatt kommunale NAV-veiledere er samarbeidet oftest forankret i lokale avtaler mellom den enkelte kommune og kriminalomsorgen.

⁷⁹ De fengsler som ikke har NAV-veileder inngår ikke i figuren. Videre er ikke Agder fengsel (avdeling Evje, Froland og Mandal) inkludert fordi det var et nyåpnede fengsel.

Tabell 11 Andel NAV-veiledere i fengsel per tjenestetilbud etter NAV-veileders tilknytning

NAV-veileder i fengsel sine arbeidsoppgaver	Andel NAV-veiledere i fengsel (prosent) som jobber med følgende arbeidsoppgave	
	Tilknyttet NAV stat (33)	Tilknyttet NAV kommune (12)
Bistand med utfylling av søknader	97	83
Arbeidsrettet oppfølging	97	75
Igangsetting av statlige ytelser ved løslatelse	85	66
Sosialstønad	58	92
Økonomirådgivning	39	92
Hjelp med bolig	42	92
Hjelp med gjeldshåndtering	33	66

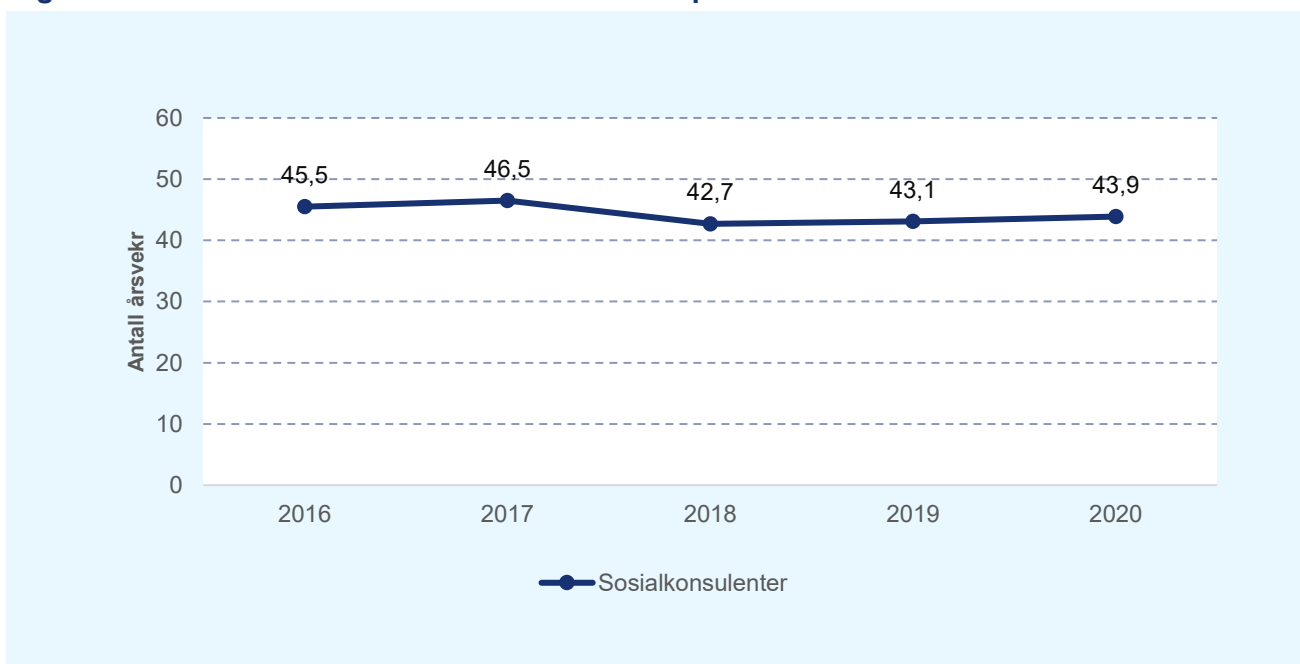
Kilde: Svar på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål til NAV-veilederne

Tabell 11 viser at NAV-veilederens tilknytning i stor grad påvirker tilbudet innsatte får. NAV-veiledere i fengsel som er tilknyttet NAV stat, arbeider i større grad med arbeidsrettet oppfølging og igangsetting av ytelser ved løslatelse. NAV-veiledere i fengsel som er tilknyttet NAV kommune, tilbyr i større grad bistand med sosialstønad, innsattes boligsituasjon og økonomirådgivning. Den enkelte kommune bestemmer, sammen med Arbeids og velferdsetaten, hvilke kommunale tjenester som skal inngå i NAV-kontoret utover et lovpålagt minimum, bestående av kvalifiseringsprogrammet, sosialhjelp, opplysning, råd og veiledning, midlertidig husvære, økonomisk rådgivning og tilbud om individuell plan jf. Partnerskapet i NAV. Trondheim fengsel skiller seg ut fra resten av fengslene, ettersom både den statlige og kommunale delen av NAV er representert i fengsel.

4.3.4 Tilstedeværelse av sosialkonsulenter varierer mellom fengslene

Sosialkonsulenter, som er ansatt i kriminalomsorgen, er en av de nærmeste samarbeidspartnerne til NAV-veiledere i fengsel. Sosialkonsulenter arbeider med ulike tiltak som er direkte knyttet til den innsatte. De utfører oppgaver i løslatelsesfasen som ikke følger av NAVs regelverk og veileder kontaktbetjener og andre ansatte i sosialfaglige spørsmål. Undersøkelsen viser at når både sosialkonsulent og NAV-veileder er til stede i fengslet, tar sosialkonsulent seg ofte av søknader til sosialhjelp, ulike kommunale tjenester og bolig, mens NAV-veilederen vektlegger arbeidsrelaterte spørsmål og aktiviteter.

Figur 11 Totalt antall årsverk sosialkonsulenter i perioden 2016—2020

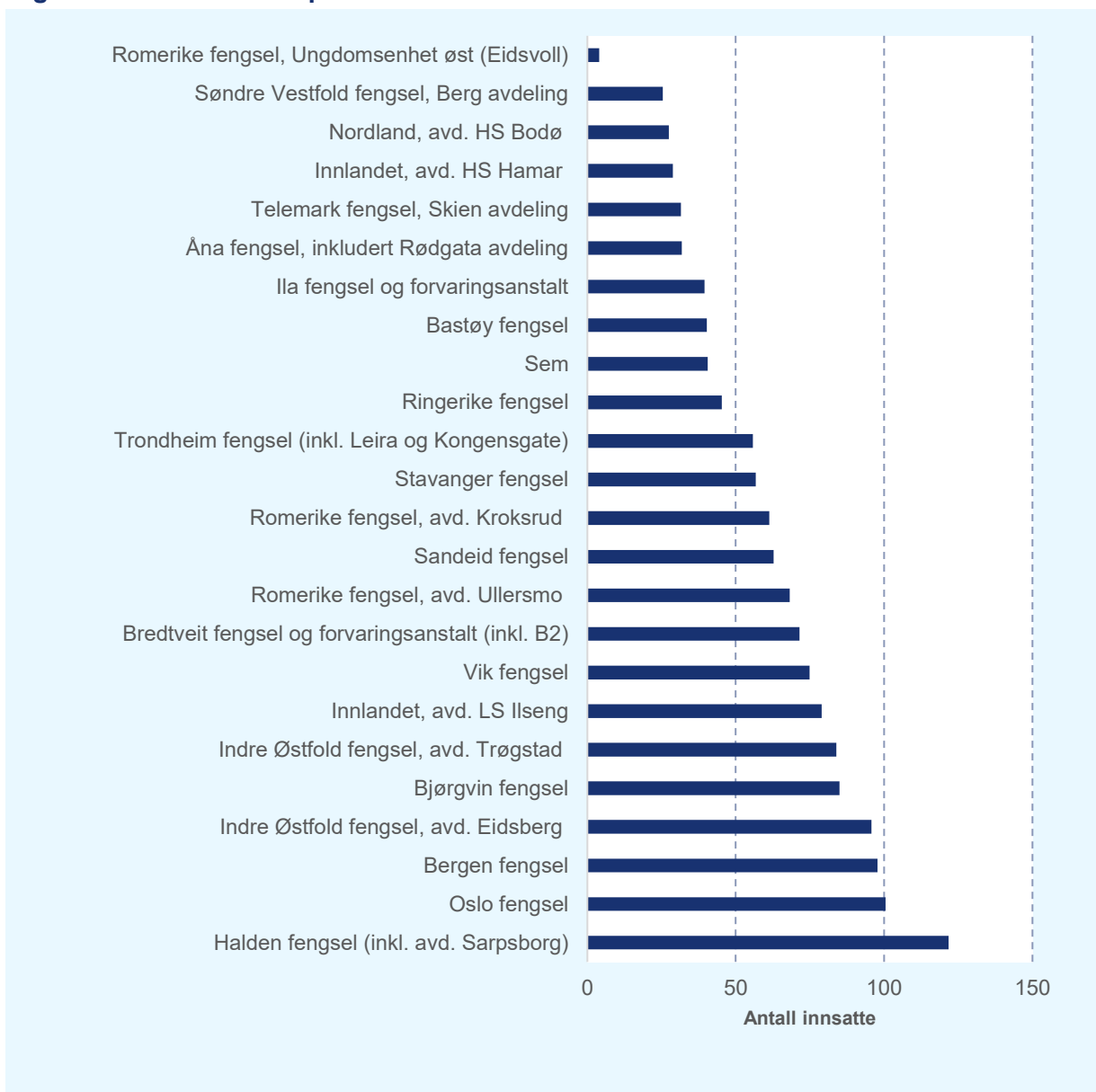


Kilde: Riksrevisjonens skriftlige spørsmål til fengslene

Figur 11 viser at antall årsverk for sosialkonsulenter i fengsler har vært relativt stabilt i perioden. Stillingsprosenten mellom fengsler har imidlertid variert, for eksempel hadde Kriminalomsorgen Innlandet avdeling Valdres 0,25 årsverk til sosialkonsulent, mens Åna fengsel hadde fire årsverk i 2019.

I 2019 var det sosialkonsulenter i 29 fengsler. De 18 fengslene som ikke hadde en sosialkonsulent, hadde til sammen 554 innsatte. Fem fengsler med totalt 172 innsatte hadde verken sosialkonsulent eller NAV-veileder i 2019. Det største av disse er Kongsvinger fengsel, som i 2019 hadde 129 innsatte.

Figur 12 Antall innsatte per årsverk til sosialkonsulent i 2019



Kilde: Svar på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål til fengslene

Figur 12 viser at antall innsatte per årsverk til sosialkonsulent i 2019 varierte mellom 4 innsatte i Romerike fengsel, Ungdomsenhet øst (Eidsvoll) og 121 innsatte i Halden fengsel⁸⁰.

⁸⁰ Inkludert avdeling Sarpsborg. På samme måte som for NAV-veiledere er ikke fengslene uten sosialkonsulent med i figuren, og heller ikke de tre fengslene i Agder.

4.4 Aktivitetstilbud

Faktaboks 6 Relevante føringer for aktivisering av innsatte

Domfelte har aktivitetsplikt under gjennomføringen av straff og strafferettslige særreaksjoner, jf. § 3 i straffegjennomføringsloven. Aktivitetsplikten kan bestå av arbeid, samfunnsnyttig tjeneste, opplæring, program eller andre tiltak. Kriminalomsorgen har også plikt til å legge til rette for fritidsaktiviteter som er tilpasset innsattes behov. Fengselslederen har ansvar for å legge til rette for aktivisering og for å samordne alle aktiviteter som kriminalomsorgen og samarbeidspartnerne tilbyr. Lokaler og bemanningskapasitet må utnyttes best mulig både på dagtid og kveldstid.⁸¹

Aktivisering kan bidra til å forebygge ny kriminalitet, bedre sikkerheten og gi innsatte kvalifikasjoner som kan lette overgangen til utdanning og arbeid etter gjennomført straff. Aktivisering er også sentralt i arbeidet med å forebygge isolasjon.⁸² Alle innsatte skal tilbys daglig aktivisering. De innsatte som av ulike årsaker ikke kan delta i tradisjonell aktivisering, skal få et tilrettelagt tilbud.⁸³

Kilde: Straffegjennomføringsloven § 3, Kriminalomsorgsdirektoratet (2019) Rundskriv 6/2019 Aktivisering og registrering av aktivitet og Kriminalomsorgsdirektoratet (2020) Disponeringsbrev til regionene

4.4.1 Oppsummering

- Arbeidsdriften utgjør om lag 70 prosent av aktiviseringstilbudet.
- Det er store forskjeller i arbeidsdriftens tilbud ved de ulike fengslene.
- Gjennomført praksis i arbeidsdriften dokumenteres i liten grad.
- Få fengsler tilbyr programvirksomhet.
- Mange fengsler har mulighet til å gjennomføre aktivisering mer effektivt.

4.4.2 Arbeidsdriften utgjør om lag 70 prosent av aktiviseringstilbudet

Aktivitetstilbudet i fengslene består i stor grad av arbeidstrening og opplæring. Fritidsaktiviteter, blant annet kulturaktiviteter, sosiale aktiviteter og fysisk aktivitet på dagtid i gruppe eller individuelt som er ledet av kriminalomsorgen eller forvaltningssamarbeidspartnerne regnes også som aktivitet.⁸⁴

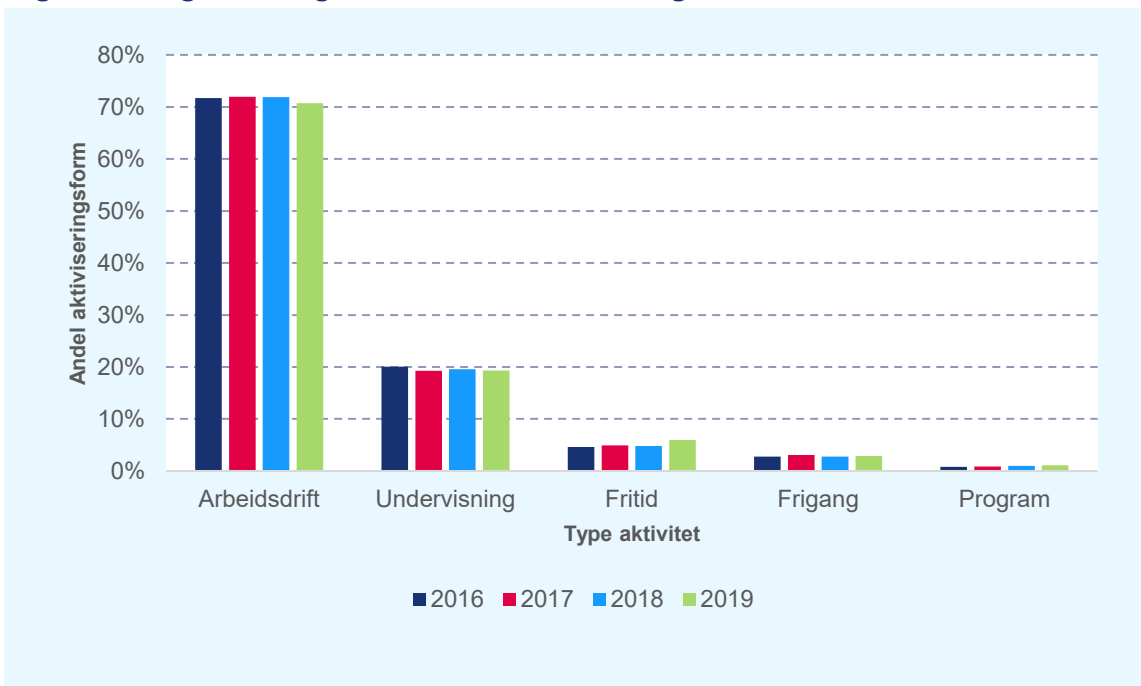
⁸¹ Kriminalomsorgsdirektoratet (2019) Rundskriv 6/2019 Aktivisering og registrering av aktivitet.

⁸² Kriminalomsorgsdirektoratet (2020) Disponeringsbrev til regionene

⁸³ Kriminalomsorgsdirektoratet (2020) Rundskriv 6/2019 Aktivisering og registrering av aktivitet

⁸⁴ Kriminalomsorgsdirektoratet (2019) Rundskriv 6/2019 Aktivisering og registrering av aktivitet

Figur 13 Årlig fordeling mellom ulike aktiviseringsformer

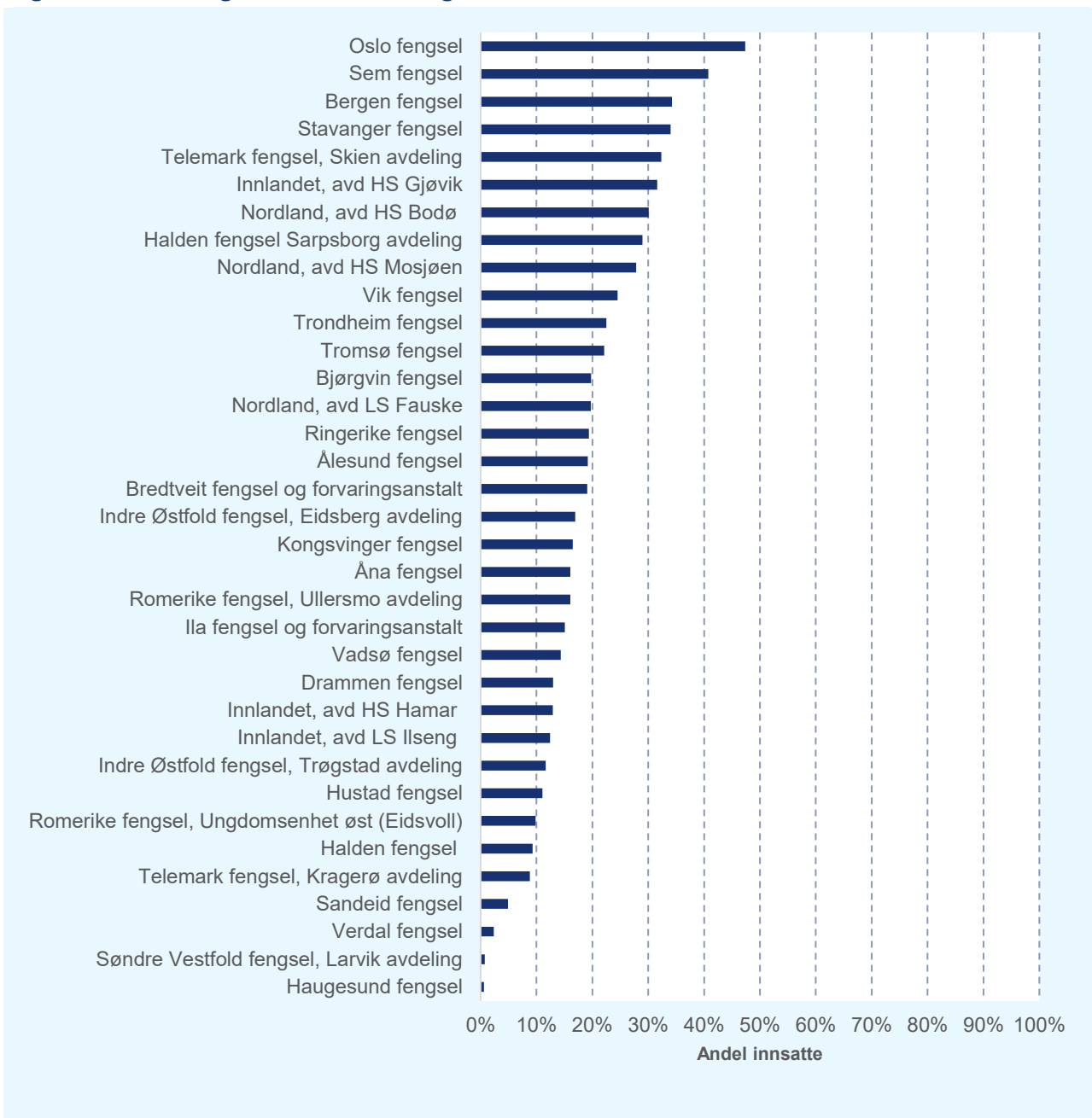


Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratets statistikk

Figur 11 viser at arbeidsdrift og undervisning til sammen utgjør ca. 90 prosent av all aktivisering, og at aktiviseringen i arbeidsdriften har gått litt ned, mens fritidsaktiviteter har gått litt opp i 2019.

Aktivisering måles i antall aktivitetsdøgn. Aktivitetstilbud som tilbys på dagtid i ukedagene, og som varer fire timer eller mer, regnes og registreres som et aktivitetsdøgn, mens aktivitetstilbud som varer mellom to og fire timer, regnes og registreres som et halvt aktivitetsdøgn. I 2019 var det bare ni fengsler hvor alle innsatte var aktivisert. Dette var Bastøy fengsel, Ungdomsenheten ved Bjørgvin fengsel, Innlandet, LS Valdres, Nordre Vestfold fengsel, Horten avdeling, Trondheim fengsel, Kongens gate og Leira avdelinger, Ravneberget fengsel og Romerike fengsel, Kroksrud avdeling.

Figur 14 Andel døgn uten aktivisering i 2019



Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratets statistikk

Figur 14 viser at andelen innsatte uten aktivitetstilbud varierte fra 1 til 47 prosent i 2019. Kriminalomsorgen region nord peker på at den største utfordringen med å få til økt aktivisering, er at en stor andel psykisk syke innsatte ikke kan delta i ordinære skole- og arbeidstilbud i fengslet, men har behov for individuelt tilrettelagte aktiviteter (lavterskeltilbud). Samtidig må svært psykisk syke og utfordrende innsatte ha kontinuerlig tilsyn.⁸⁵ Dette begrenser hvor mye ressurser kriminalomsorgen kan bruke til aktivisering av innsatte. Kriminalomsorgsdirektoratet bekrefter dette.

⁸⁵ Kriminalomsorgen region Nord (2018) *Regnskaps- og resultatrapportering*

Justis- og beredskapsdepartementet bruker andel fengselsdøgn med aktivitet som et styringsparameter for å måle aktiviseringsgraden av innsatte. Resultatkravet på 85 prosent har vært fast i hele undersøkelsesperioden, og resultatene før koronapandemien var i overkant av 80 prosent.⁸⁶

Kriminalomsorgsdirektoratet opplyser at mye ressurser har gått med til å redusere ulovlig isolasjon ved å gi alle innsatte minimum to timer utenfor cella hver dag og til å sikre flest mulig åtte timer fellesskap hver dag.⁸⁷ Direktoratet mener imidlertid at kriminalomsorgen bør ha som mål og ambisjon å sikre 85 prosent fengselsdøgn med aktivitet. Det som i størst grad kan bidra til å skape mer aktivisering, er ifølge Kriminalomsorgsdirektoratet at flere ansatte er på jobb.⁸⁸ Justis- og beredskapsdepartementet peker også på at tilstrekkelig bemanning er avgjørende for at de ansatte kan arbeide med aktivisering av innsatte, isolasjonsreducerende tiltak og normalisering av oppholdet i fengsel.⁸⁹

Intervjuene i fengslene viser at i noen tilfeller hvor et fengsel ikke har kapasitet til å aktivisere alle, eller når innsatte ikke har mulighet til å gjennomføre hele dager med aktivitet, følger fengslet modellene «Delt arbeidsdag»⁹⁰ eller «Tilpasset arbeidshverdag»⁹¹ for at flere innsatte skal kunne ha et aktivitetstilbud.

4.4.3 Det er store forskjeller i arbeidsdriftens tilbud ved de ulike fengslene

Formålet med arbeidsdriften er å sikre innsatte meningsfull og kompetansegivende sysselsetting under straffegjennomføringen.⁹² Arbeidsdriften skal gi innsatte kvalifikasjoner som setter dem i stand til å delta i arbeidslivet etter endt straffegjennomføring. Innsatte skal så langt det er mulig, få tilbud som kan gi dem kompetanse og opplæring i samsvar med etterspørselen på arbeidsmarkedet.⁹³

Undersøkelsen viser at det er store forskjeller i bredden i tilbudet. Mens 40 prosent av fengslene (20 fengsler) har minst åtte arbeidsaktiviteter i arbeidsdriften, har 22 prosent (11 fengsler) fire eller færre arbeidsaktiviteter. Forskjellene i tilbudet lar seg ikke forklare med forskjeller i størrelse og sikkerhetsnivå. For eksempel tilbyr Ringerike fengsel, som har et høyt sikkerhetsnivå og 160 soningsplasser, bare tre arbeidsaktiviteter. Innlandet LS Valdres, som har et lavere sikkerhetsnivå og 25 soningsplasser, tilbyr på sin side hele syv ulike arbeidsaktiviteter. Hvor de domfelte soner, har derfor stor betydning for om de har tilgang til et relevant tilbud i arbeidsdriften.

Fengslene hadde over 100 ulike tilbud i arbeidsdriften i perioden 2019–2020. De vanligste tilbudene var

- kjøkken (ved 32 fengsler)
- trevare verksted (ved 28 fengsler)
- renhold (ved 23 fengsler)
- maling (ved 13 fengsler)
- vedlikeholdsarbeid (ved 12 fengsler)
- skogbruk (10 fengsler)
- mekanisk verksted (10 fengsler)⁹⁴

Flere av kriminalomsorgens regioner melder om at arbeidsdriften fremdeles er preget av å være bygget på tradisjonell verkstedsdrift, som trevareverksteder og mekaniske verksteder. Flere regioner mener at det er behov for å legge om dagens produksjon for å imøtekomme etterspørselen i arbeidsmarkedet. Region nord opplyser at det ikke finnes investeringsmidler til å legge om driften. Ingen av regionene kartlegger etterspørselen i arbeidsmarkedet, men oppgir at de legger vekt på yrkesfag i samarbeid med skolen.

⁸⁶ Kriminalomsorgsdirektoratet (2016–2019) *Årsrapporter*.

⁸⁷ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra intervju med Kriminalomsorgsdirektoratet, 15.02.2022.

⁸⁸ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra intervju med Kriminalomsorgsdirektoratet, 15.02.2022.

⁸⁹ Justis- og beredskapsdepartementet (2022) Tilbakemelding på utkast til rapport om Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, utdannings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel, 24.06.2022

⁹⁰ Modellen «Delt arbeidsdag» går ut på at halvparten av innsatte er i arbeid og opplæring før lunsj, mens den andre halvparten er i arbeid og opplæring etter lunsj. Innsatte som ellers ville hatt full arbeidsdag eller skoledag, blir dermed mindre aktivisert, mens innsatte som tidligere ikke hadde et tilbud, får mulighet for en halv dag.

⁹¹ Modellen «Tilpasset arbeidshverdag» innebærer at innsatte som har behov for heltidsarbeid eller heldagsskole får muligheten til det. Innsatte som har behov for redusert arbeidsdag eller skoledag får et særlig tilrettelagt deltidsaktivitetstilbud i en mindre gruppe, eller noe redusert tid på arbeid eller skole.

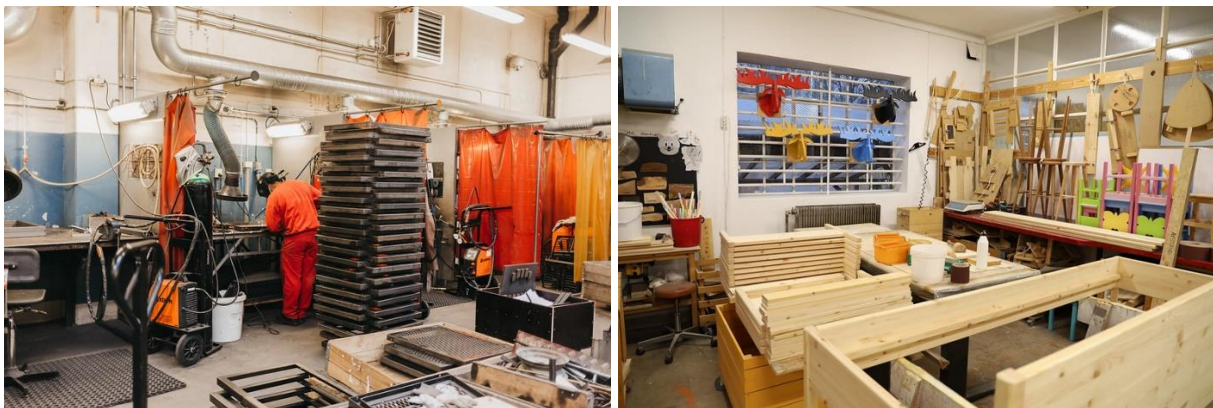
⁹² Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra intervju med Kriminalomsorgsdirektoratet, 15.02.2022.

⁹³ Kriminalomsorgsdirektoratet (2015) *Strategi for utvikling av Kriminalomsorgens arbeidsdrift 2015–2018*.

⁹⁴ Analyse av svar fra fengselsavdelingene.

Kriminalomsorgen region nord opplyser at tilbudet i arbeidsdriften også påvirkes av om det er nok ansatte på jobb til å ivareta øvrige oppgaver. Fengslene må av og til benytte personell fra arbeidsdriften for å fylle opp ubesatte stillinger blant avdelingsbetjenter. Dette gjøres når det ikke er mulig å få tak i andre vikarer, eller for å spare penger. I noen tilfeller stenges arbeidsdriften, og da får ikke de innsatte noe aktivitetstilbud.

Det er også stor variasjon i hvordan innsatte fungerer i arbeidsdriften, og for å sysselsette innsatte som trenger tilrettelegging på grunn av helsetilstanden, er det nødvendig å ha tilbud som omfatter enkle arbeidsoppgaver. Det varierer mye med hensyn til om fengslene klarer å tilby slike lavterskelaktiviteter. Dette avhenger særlig av fengselsbygget og bemanningen.



Til venstre: Verksted Ila fengsel. Til høyre: Verksted Oslo fengsel. Foto: Kriminalomsorgen

4.4.4 Gjennomført praksis i arbeidsdriften dokumenteres i liten grad

For å dokumentere innsattes kompetanse og innsats i arbeidsdriften, skal verksbetjenter utstede praksisattester. Praksisattester skal lagres i innsattes mapper i kriminalomsorgens arkivsystem, DocuLive. Ifølge Kriminalomsorgsdirektoratet er praksisattester et mål på tverrfaglig samarbeid mellom arbeidsdrift og skole i fengsel om kvalifisering av innsatte, hvor opplæringen er gitt av skolen og praksisen har foregått i arbeidsdriften.

Kriminalomsorgen ønsker at skolene skal skrive ut praksisattester på vegne av arbeidsdriften, slik at det ikke fremkommer at den innsatte har fått sin kompetanse i fengsel. Skolene har varierende praksis på om de gjør dette eller ikke. Enkelte fylkeskommuner med ansvar for skolene, er skeptiske til at skolene utsteder praksisattester fordi den kompetansen som innsatte får i arbeidsdriften kan være utilstrekkelig sammenlignet med kravene som stilles i læreplaner.

Gjennomgangen av de innsattes mapper viser at bare 6 prosent av mappene inneholdt lagrede praksisattester (16 av 267 mapper), selv om det er sannsynlig at langt flere innsatte hadde opparbeidet seg grunnlag for å få en praksisattest. De praksisattestene vi fant, inneholdt som oftest bare opplysninger om hvor den innsatte hadde jobbet, og i hvilken periode. De beskrev sjelden hvilke arbeidsoppgaver den innsatte hadde hatt, eller den innsattes arbeidsevne. Alle de lagrede praksisattestene var utstedt av verksbetjenter i arbeidsdriften.

4.4.5 Få fengsler tilbyr programvirksomhet

Programvirksomheten utgjør en liten, men viktig del av aktivitetstilbudet. Formålet er å gi domfelte ny kunnskap og motivasjon til endring og å stimulere dem til å mestre et liv uten kriminalitet.⁹⁵ Programvirksomhet kan være undervisning, ferdighetstrening og strukturerte samtaler som gjennomføres i grupper eller individuelt. Undervisningen og samtalene kan for eksempel handle om rusmiddelproblemer

⁹⁵ Kriminalomsorgsdirektoratet (2002) Rundskriv KSF 3/2002 *Retningslinjer for programvirksomheten i kriminalomsorgen.*

eller vold eller å hjelpe innsatte med å forbedre enkelte ferdigheter. Ifølge Kriminalomsorgsdirektoratet viser internasjonal forskning at endringsprogrammer og programmer som fremmer bestemte ferdigheter, kan forebygge ny kriminalitet.⁹⁶

Programvirksomhet

«Programvirksomhet er positivt, og en del av programmene er målbart virkningsfulle. Premisser som ligger til grunn for god effekt er at det gjennomføres med god kvalitet. God kvalitet innebærer kompetente ansatte, tett oppfølging og motiverte innsatte i et trygt miljø. Programvirksomhet setter fokus på hvordan den innsatte kan endre seg. Hva trigger hans eller hennes uønskede adferd, og hvilke muligheter finnes for å handle annerledes. Det gis rom til å forstå seg selv, og dette gir bedre forutsetninger for endring etter soning. Programvirksomhet i fengsel gir innsatte verktøy for å bedre kunne mestre livet etter soning.»

Kilde: Riksrevisjonen intervju i fengsel

Fra 2016 skal alle programmene som gjennomføres i kriminalomsorgen, være godkjent av Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter (KRUS). I 2022 inneholder KRUS' programbank 15 godkjente programmer som kan brukes i kriminalomsorgen.⁹⁷

Tabell 12 Programvirksomhet i fengsler i perioden 2016–2019

	2016	2017	2018	2019
Aktivitetsdøgn totalt program	4 750	4 837	5 597	6 586
Antall innsatte som deltok	477	684	808	675

Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratets statistikk

Tabell 12 viser at antall aktivitetsdøgn med programvirksomhet har økt i hele perioden. Antall innsatte som deltok, økte frem til 2018, men falt i 2019. Gjennomsnittlig antall aktivitetsdøgn med programvirksomhet for hver innsatt som deltok, var høyest i 2016 og 2019.

I 2019 deltok ca. 10 prosent av de innsatte i programvirksomhet. Dette mener Kriminalomsorgsdirektoratet er lite tilfredsstillende. Programvirksomhetens begrensede omfang er ifølge direktoratet en utfordring i arbeidet med innsattes motivasjon og handlingsmønstre generelt.⁹⁸ Direktoratet peker også på at det er begrensede midler til å drifte programvirksomheten. Det er svært kostbart å ta ansatte ut av turnus for å forberede og gjennomføre programmer. Ifølge direktoratet kan lite bruk av programvirksomhet føre til en generell forvitring av kompetansen på dette i etaten, særlig på KRUS.⁹⁹

Kriminalomsorgen region øst peker på at det heller ikke har vært rettet spesiell oppmerksomhet mot eller stilt krav til programvirksomhet i oppdragsbrevet fra Kriminalomsorgsdirektoratet. Fengslene i regionen peker på at Kriminalomsorgsdirektoratet og KRUS må være tydeligere på forventninger og krav til programvirksomheten. Ifølge regionen har KRUS for få kurstilbud og erfaringsamlinger om programvirksomhet.

⁹⁶ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra intervju med Kriminalomsorgsdirektoratet, 15.02.2022.

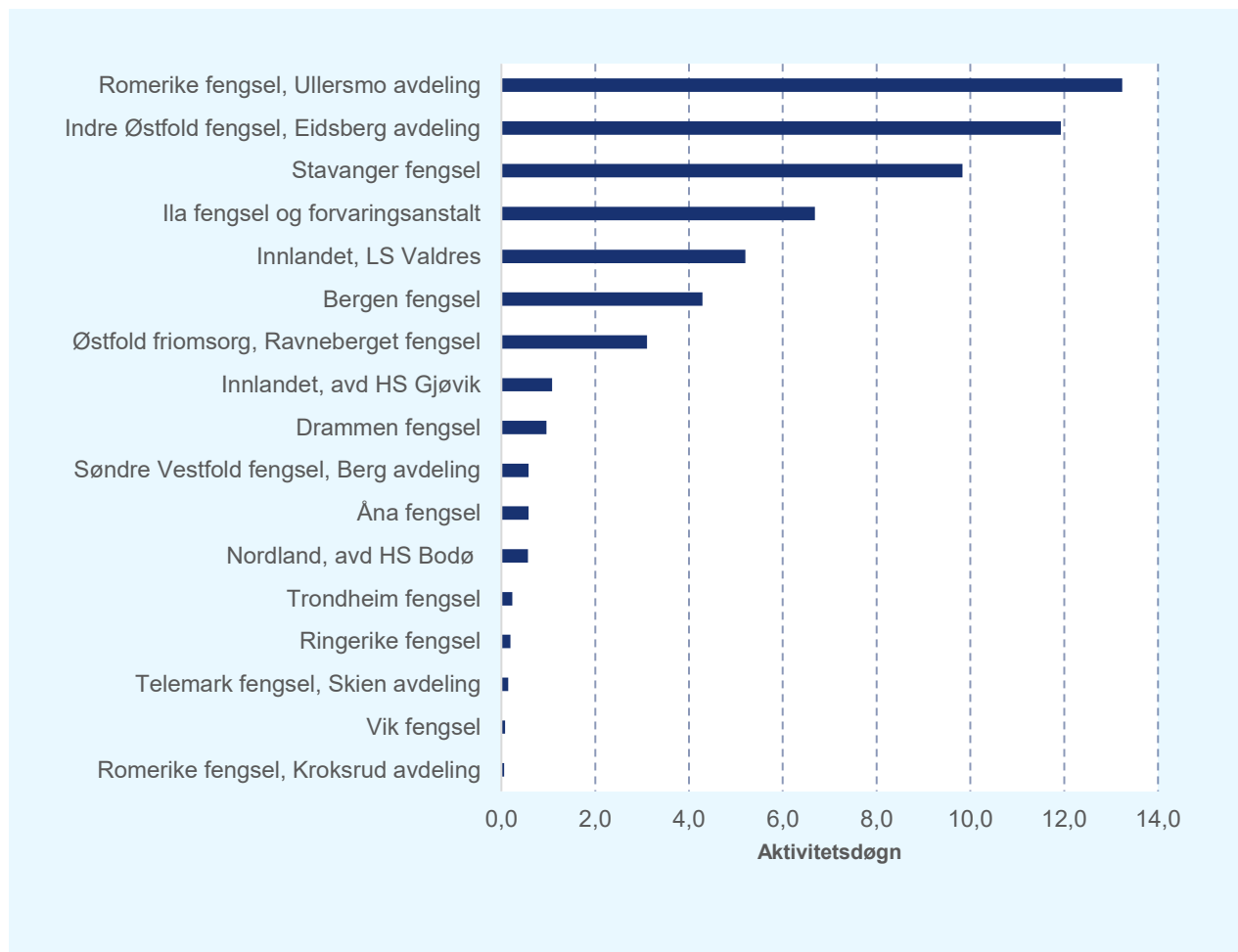
⁹⁷ [Programoversikt - Programbank](#) [hentedato 22.05.2022].

⁹⁸ Kriminalomsorgsdirektoratet (2019) *Arsrapport*.

⁹⁹ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra intervju med Kriminalomsorgsdirektoratet, 15.02.2022.

Undersøkelsen viser at det bare var 17 fengsler, både med høyt og lavere sikkerhetsnivå, som gjennomførte programvirksomhet i 2019, og at antall deltakere i hvert program varierte.

Figur 15 Antall aktivitetsdøgn med programvirksomhet per gjennomsnittlig antall innsatte i 2019



Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratets statistikk

Figur 13 viser at antall aktivitetsdøgn med programvirksomhet varierer fra 0,1 til 13,2 i de fengslene som gjennomfører programmer. De fire fengslene som har størst antall aktivitetsdøgn med programvirksomhet, er høysikkerhetsfengsler.

Kriminalomsorgen region sør uttaler at det er et stort ønske fra fengslene, programinstruktører og innsatte at tilbudet om å gjennomføre programmer under straffegjennomføringen revitaliseres. Det har stor habiliterende og rehabiliterende effekt på domfelte å delta i programmer som legger vekt på kognitive endringsprosesser.

I forbindelse med styrkingen av kriminalomsorgens budsjett for 2022 har Kriminalomsorgsdirektoratet øremerket 6 millioner kroner som skal bidra til å øke omfanget av programvirksomheten. Kriminalomsorgens regioner skal rapportere på hvordan midlene blir brukt.¹⁰⁰

4.4.6 Mange fengsler har mulighet til å gjennomføre aktivisering mer effektivt

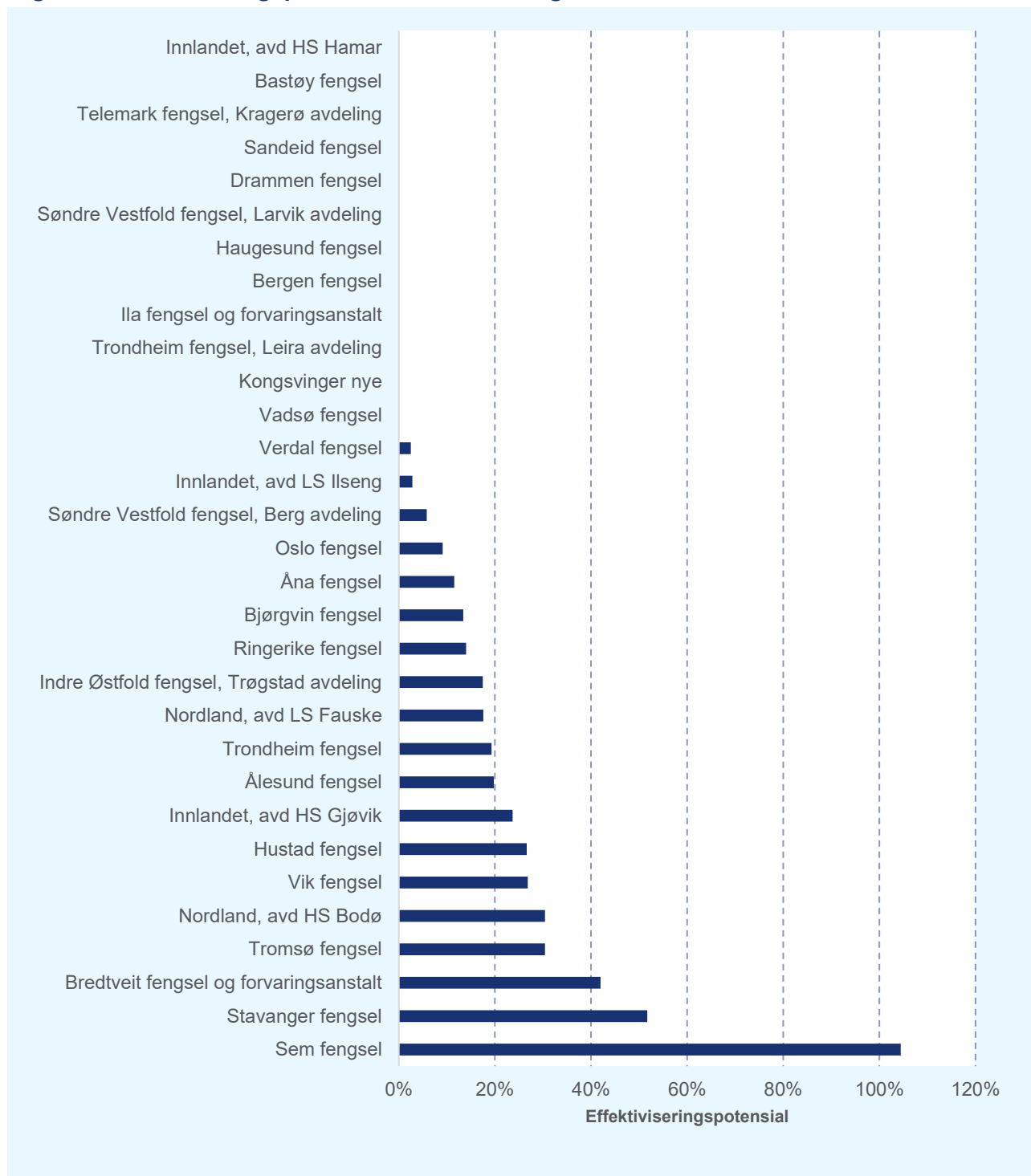
For å undersøke hvor effektive fengselsenheter er i arbeidet med å aktivisere innsatte, har vi gjennomført en effektivitetsanalyse basert på en sammenligning av enhetene. Beste observerte praksis indentifiseres ut fra hvilken enhet som produserer mest aktivitet med minst ressurser. Analysen beregner hvor mye et fengsel

¹⁰⁰ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra intervju med Kriminalomsorgsdirektoratet, 15.02.2022.

kan øke aktiviteten, uten å øke ressursbruken dersom enheten var like effektiv som den eller de mest effektive fengslene i sitt sammenligningsområde.

Figur 16 viser hvor stort effektiviseringspotensial hver enhet har, sammenlignet med de mest effektive enhetene i sitt sammenligningsområde.

Figur 16 Effektiviseringspotensial for aktivisering i 2019



Kilde: Riksrevisjonens effektivitets- og produktivetsanalyse n=32¹⁰¹

Figur 16 viser hvor mange prosent flere døgn med aktivisering fengselet kunne ha produsert dersom det var like effektivt som de mest effektive fengslene. Vi ser blant annet at Sem fengsel kommer ut med 104 prosent effektiviseringspotensial. Det betyr at de, sammenlignet med de meste effektive fengslene, skulle kunne gjennomføre mer enn dobbelt så mye aktivitet med samme mengde ressurser. Stavanger fengsel har et effektiviseringspotensial på 52 prosent, og skulle altså kunne gjennomføre 52 prosent flere døgn med aktivisering, med de samme ressursene, sammenlignet med de mest effektive fengslene. Verdal fengsel og Innlandet avd. LS Ilseng har et effektiviseringspotensial på 3 prosent.

Fengslene som kommer ut som effektive er Innlandet, avd HS Hamar, Bastøy fengsel, Telemark fengsel, Kragerø avdeling, Sandeid fengsel, Drammen fengsel, Søndre Vestfold fengsel, Larvik avdeling, Haugesund fengsel, Bergen fengsel, Ila fengsel og forvaringsanstalt, Trondheim fengsel, Leira avdeling, Kongsvinger nye og Vadsø fengsel. Vi har gjennomført effektivitetsanalyser av fengslene for perioden 2016–2019. Tabell 13 viser gjennomsnittlig effektiviseringspotensial for perioden.¹⁰²

Tabell 13 Effektiviseringspotensial i perioden 2016–2019

	2016	2017	2018	2019
Effektiviseringspotensial	12,5 prosent	13,7 prosent	17,4 prosent	13,6 prosent

Kilde: Riksrevisjonens effektivitets- og produktivetsanalyse

Av tabell 13 går det frem at effektiviseringspotensialet samlet sett var høyest i 2018 med 17,4 prosent. I 2019 var det gjennomsnittlige effektiviseringspotensialet 13,6 prosent.¹⁰³ Effektiviseringspotensial per fengsel for årene 2016–2018 er oppført i vedlegg 4.

For å undersøke produktivetsendringer sammenligner vi endringer i effektiviteten for hver enkelt enhet fra ett år til et annet. En verdi over én innebær en produktivetsøkning, mens en verdi under én innebærer en produktivetsnedgang.

Tabell 14 Produktivetsendring 2016–2019

	2016–2017	2017–2018	2018–2019
Produktivetsendring	1,01	1,01	1,01

Kilde: Riksrevisjonens effektivitets- og produktivetsanalyse

Produktivetsendringen viser at fengslene samlet sett blir noe mer produktive hvert år, men at endringen er lik mellom årene. Endringene er svært marginale, og resultatene må tolkes med varsomhet.

¹⁰¹ Seks selv-evaluatører er fjernet fra analysen. Selvevaluatørene kan deles inn i eksterne og interne selvevaluatører. De eksterne selvevaluatørene er gjerne små eller store enheter med stor påvirkning på produksjonsfronten og vektene til enkelte andre enheter i analysen. Vi kan ikke si noe om effektivitetsnivået til disse, og fire slike enheter er fjernet fra analysen. Det gjelder Romerike fengsel, avdeling Ullersmo, Halden fengsel, Trondheim fengsel avdeling Kongsgate og Nordland, avd HS Mosjøen. De interne selvevaluatørene kan vurderes ut fra et kriterie om supereffektivitet som rangerer de effektive enhetene. Prinsippet går i hovedsak ut på å undersøke hvor mye en effektiv enhet kan redusere aktiviteten, og fremdeles komme ut som effektiv. To av de interne selvevaluatørene er ekskludert fra analysen fordi de har relativt høy supereffektivitet og fordi det knytter seg usikkerhet til datagrunnlaget. Dette gjelder Romerike fengsel avdeling Krogsrud og Indre Østfold fengsel, avdeling Eidsberg. De øvrige interne selvevaluatørene har relativt lav supereffektivitet og kan regnes som solide effektive enheter. Nordre Vestfold fengsel, avdeling Horten kommer ut som selv-evaluatør i analysen, men er fjernet fra fremstillingen ettersom det har en så særegen miks av innsats og produksjonsfaktorer at den ikke lar seg rangere gjennom analysen av super-effektivitet. Til slutt er Telemark fengsel, avdeling Skien fjernet fra analysen, ettersom de mottar særlig tilskudd som ikke fanges opp i vektingen av modellen.

¹⁰² I gjennomsnittlig effektiviseringspotensial er selv-evaluatørene innkludert.

¹⁰³ Effektiviseringspotensialet er vektet i forhold til summen av produksjonsfaktorer i modellen.

Sammen med Kriminalomsorgsdirektoratet har vi vurdert hvilke faktorer som kan ha betydning for variasjonen i effektivitet. Basert på samtalen med Kriminalomsorgsdirektoratet og tilgangen på data har vi testet for sammenhenger mellom effektivitetsscoren og fengslets sikkerhetsnivå, andelen innsatte i varetekt og fengselskommunenes sentralitet. Vi finner ingen signifikante sammenhenger.

4.5 Koronapandemien

Vi har bedt tjenesteyterne og kriminalomsorgen vurdere hvordan tjenestene til innsatte i fengsel har blitt påvirket av koronapandemien. Svarene tyder på at pandemien i hovedsak har medført mindre tilstedeværelse fra forvaltningssamarbeidspartnerne, men at de importerte tjenestene har blitt påvirket i ulik grad. Det har vært variasjon i tilbudet over tid, spesielt ved de ulike smittetoppene da det ble innført strengere nasjonale tiltak.

Det har i perioder vært tiltak for hele kriminalomsorgen under pandemien. Det var perioder med felles tiltak og perioder der lokale forhold var styrende for tiltaksnivået.¹⁰⁴ Tiltakene innebar blant annet følgende for innsatte:

- redusert frigang¹⁰⁵
- hel eller delvis utelukkelse fra fellesskap¹⁰⁶
- elektronisk kontroll etter at en tredjedel av soningen av ubetinget straff var gjennomført, gitt at sikkerhetsmessige forhold ikke talte imot¹⁰⁷
- utsatt straffegjennomføring
- stans eller begrensninger i adgangen til besøk
- begrensning i permisjoner
- redusert belegg i fengsel

Ved vurdering av om fengslet skulle gjennomføre fremstillinger, ble det lagt vekt på den innsattes behov, smittesituasjonen og bemanningssituasjonen i fengslet.¹⁰⁸ Ett helseforetak skriver at «det er generelt et lavt antall fremstillinger, og tilbakemeldingene fra kriminalomsorgen er at de har begrenset kapasitet til dette». Dette støttes også av enkelte fengsler som uttrykker at innsatte hadde mindre tilgang til spesialisthelsetjenester som følge av at det var færre fremstillinger. Også på andre områder hadde kriminalomsorgen redusert aktivitet. I perioder ble det for eksempel ikke arrangert servicetorg¹⁰⁹ i flere fengsler på grunn av smittevern hensyn.

Samlet hadde fengslene i 2021 en gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse på 84,1 prosent, som er en klar nedgang fra 90,7 prosent i 2019.¹¹⁰ Kriminalomsorgen hadde i gjennomsnitt 2898 innsatte i 2021, som er en nedgang på om lag 2,6 prosent (77 innsatte) fra 2019. Koronapandemien og smitteverntiltak som blant annet medførte redusert tilgjengelig kapasitet, medvirket sterkt til nedgangen.¹¹¹

¹⁰⁴ I april 2021 besluttet Kriminalomsorgsdirektoratet at kriminalomsorgen skulle gå bort fra felles forsterkede tiltak for hele etaten, og at kriminalomsorgen skulle gå tilbake til en situasjon hvor de lokale forhold i større grad er styrende for tiltaksnivået. Dette innebar at for fengsler i områder med mye smitte var det naturlig med strengere praksis. <https://www.kriminalomsorgen.no/tiltak-i-forbindelse-med-korona-epidemien.525457.no.html#> hentet dato 21.04.2021

¹⁰⁵ Straffegjennomføringsloven Kapittel 3 A Midlertidige regler for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19. Etter en konkret vurdering kan kriminalomsorgen nekte en innsatt frigang dersom frigangen antas å innebære en særskilt smitte- eller helsefare. Så vidt mulig skal helsepersonell konfereres før en slik beslutning tas. Når innsatte gjennomfører frigang til ordinært, lønnet arbeid, skal det forsøkes å ordnes slik at restriksjoner ikke gjør at innsatte mister jobben. <https://www.kriminalomsorgen.no/tiltak-i-forbindelse-med-korona-epidemien.525457.no.html#> hentet dato 21.04.2021

¹⁰⁶ I tråd med straffegjennomføringsloven § 45 b kan kriminalomsorgen etter en konkret vurdering utelukke innsatte helt eller delvis fra fellesskapet dersom to vilkår er oppfylt. Det ene er at det følger av en beslutning i medhold av smittevernloven at en innsatt skal være i isolasjon eller karantene, eller den innsatte har symptomer som er forenlige med covid-19. Det andre er at utelukkelsen er nødvendig for å forebygge smitte og ikke vil være et uforholdsmessig inngrep.

¹⁰⁷ I tillegg følger det av lovens § 45 c at kriminalomsorgen kan beslutte at en domfelt som har gjennomført en tredjedel av den ubetingede fengselsstraffen, kan gjennomføre straffen med elektronisk kontroll utenfor fengsel dersom kapasiteten i kriminalomsorgen krever det og sikkerhetsmessige forhold ikke taler imot. Domfelte som gjennomfører straff for overtredelse av nevnte kapitler og paragrafer i straffeloven, er ikke omfattet. Dette gjelder straffeloven kapittel 18 (terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger), kapittel 26 (seksuallovbrudd), § 275 (drap), § 282 (mishandling i nære relasjoner) eller § 283 (grov mishandling i nære relasjoner). Det forutsettes at den domfelte godtar de krav og vilkår som kriminalomsorgen fastsetter for straffegjennomføringen, at den domfelte har egnet bolig, og at alle samboende over 18 år samtykker til kontrolltiltak i hjemmet.

¹⁰⁸ Kriminalomsorgsdirektoratets brev av 26.03.2021, Tiltak av 26.03.2021 for håndtering av covid-19.

¹⁰⁹ Servicetorg skal være et kontaktpunkt for de innsatte og tjenesteyterne. Dette formålet gjelder alle servicetorg selv om de kan være organisert på ulike måter i ulike fengsler og regioner.

¹¹⁰ Kriminalomsorgen (2022) *Årsrapport 2021*. Kriminalomsorgsdirektoratets statistikk for 2017, 2018 og 2019.

¹¹¹ Kriminalomsorgsdirektoratets statistikk for 2020.

Soningskøen økte raskt gjennom 2020 som følge av ulike covid-19-tiltak. I flere perioder stanset kriminalomsorgen alle innkallinger til straffegjennomføring ved enheter med lavere sikkerhetsnivå.¹¹² Utviklingen snudde imidlertid i løpet av 2021 som følge av gjenåpningen av samfunnet.¹¹³

Sivilombudsmannen har undersøkt hvordan innsatte ble ivaretatt under koronapandemien, blant annet hvordan hel eller delvis utelukkelse fra fellesskap ble brukt som smitteverntiltak. Ifølge ombudsmannen var innføringen av isolasjon av alle nyinnsatte gjennom 14 dagers karantene, uten en individuell vurdering av smitterisikoen, ikke i samsvar med kravene til nødvendighet og forholdsmessighet slik det følger av menneskerettslige standarder.¹¹⁴

Under pandemien fortsatte antall personer som gjennomførte straff med elektronisk kontroll, å øke. I 2021 var det en økning på om lag 13 prosent fra 2019.¹¹⁵ Årsaken til økningen var hovedsakelig lovendringen som utvidet gjennomføringstiden fra fire til seks måneder. På den andre siden innebar lovendringen at denne formen for straffegjennomføring ikke lenger kunne anvendes ved enkelte lovbruddskategorier, noe som kan bidra til å forklare at økningen i kapasitetsutnyttelsen ikke var enda høyere.

Tilgjengelige data frem til juni 2021 viser at andelen smittede innsatte og ansatte i kriminalomsorgen var relativt lav, med unntak av mars 2021 da antall smittede var på sitt høyeste (om lag 3 prosent av de innsatte og 0,6 prosent av de ansatte).¹¹⁶

4.5.1 Helsetjenestene ble i ulik grad påvirket av koronapandemien

I primærhelsetjenesten svarer de fleste at tilstedeværelsen har vært uendret i pandemiperioden. Også kontakten med innsatte og antall henvendelser har i hovedsak vært uendret. Helsetjenesten i ulike fengsler har imidlertid opplevd pandemien forskjellig. Noen av respondentene fra primærhelsetjenesten peker på at de har relativt få ansatte og derfor er sårbare bemanningsmessig ved smitteutbrudd. Disse opplevde et høyt arbeidspress og høyere korttidssykefravær blant de ansatte. Andre rapporterer at de har hatt mindre kontakt med innsatte. Enkelte oppgir at flere innsatte har hatt behov for støttesamtaler, og at flere innsatte har fått psykiske utfordringer som følge av manglende sysselsetting.

I spesialisthelsetjenesten svarer over 60 prosent at de har vært mindre fysisk til stede og hatt mindre kontakt med de innsatte under pandemien enn tidligere. Dette skyldtes hovedsakelig restriksjonene som ble innført, og gjaldt spesielt i perioden med høy smitteberedskap. Halvparten av respondentene fra spesialisthelsetjenesten svarer at antall henvendelser og fremstillinger gikk ned under pandemien.

Blant tannhelsetjenestene rapporterer over halvparten av dem med klinikk i fengsel¹¹⁷ at tilstedeværelsen var lavere, spesielt i perioder med strengere nasjonale smitteverntiltak. I perioder med mindre inngripende smitteverntiltak var driften noenlunde normal. Flertallet av tannhelsetjenestene med klinikk i fengsel mener at kontakten med de innsatte gikk ned.

Om lag halvparten av rusavdelingene i kriminalomsorgen svarer at bemanningen ble redusert under koronapandemien. Noen av avdelingene uttaler at dette var fordi de ansatte ble overført til andre avdelinger i fengslet for å dekke opp sykefravær. Som følge av blant annet redusert bemanning og smitteverntiltak ble tilbudet til de innsatte i rusavdelingene i perioder redusert. Én rusavdeling skriver at «rusprogrammet ble satt på vent i 6 md., og det ble mindre miljøarbeid og trening pga. retningslinjer ifht. avstand». To rusavdelinger skriver at enheten periodevis var stengt i 2020.

¹¹² I mars 2020 stanset kriminalomsorgen alle innkallinger til straffegjennomføring ved enheter med lavere sikkerhetsnivå. Gjennom sommeren og utover høsten 2020 gjenopptok fengslene med lavere sikkerhetsnivå innkallingene av domfelte, og soningskøen ble redusert. I tredje tertial av 2020 var det en kraftig økning av smittetilfeller i Norge. Noen lavsikkerhetsfengsler der innsatte deler dusj og toalett, og der det er flersengsrom, hadde et lavere belegg i denne perioden. Dette førte til en liten økning i soningskøen. Disse opplysningene er hentet i Kriminalomsorgsdirektoratet (2021) *Årsrapport 2020*.

¹¹³ Kriminalomsorgsdirektoratet (2021) *Årsrapport 2020*.

¹¹⁴ Sivilombudsmannen (2020) *Ivaretagelse av innsatte under cov-19-pandemien*, rapport, 18.06.2020

¹¹⁵ Kriminalomsorgsdirektoratet (2022) *Årsrapport 2021*.

¹¹⁶ Informasjonen lå tidligere på Kriminalomsorgsdirektoratets nettsider. Kilde: <https://www.kriminalomsorgen.no/tiltak-i-forbindelse-med-korona-epidemien.525457.no.html#>, hentdato 21.04.2021

¹¹⁷ Dette omfatter også dem med lokaler for forebyggende behandling og ev. enklere undersøkelser.

4.5.2 NAV-veiledere i fengslene var mindre til stede under koronapandemien

Flertallet av NAV-veilederne i fengsel oppgir at de har hatt begrenset tilstedeværelse i fengslene som følge av koronapandemien. 64 prosent av veilederne svarer at de hadde mindre kontakt med innsatte, og 48 prosent mottok færre henvendelser. Flertallet av respondentene fra kriminalomsorgen oppgir også at NAV-veilederne i fengsel var mindre til stede under koronapandemien.

NAV-kontorene er lite tilgjengelige

Ett fengsel skriver at det tidvis var svært lang ventetid for å komme i kontakt med NAV på telefonen. Enkelte sysselsettingstiltak falt også bort fordi NAV stengte eller reduserte driften. Enkelte NAV-kontor stengte kontorene for personlig oppmøte. Dette var krevende for innsatte som brått ble løslatt fra varetekt og var avhengige av å møte opp personlig for å få midlertidig bolig eller nødhjelp / hjelp til livsopphold.

Kilde: Svar på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål til fengslene

4.5.3 Koronapandemien medførte redusert opplæringstilbud

I 2019 var 40 prosent av de innsatte i opplæring, mens andelen var 34 prosent i 2020. Nedgangen kan i stor grad forklares med koronasituasjonen, som førte til at skolene ble stengt i deler av 2020. I underkant av halvparten av fengselsskoleavdelingene oppgir at de var mindre til stede i fengslene, mens noen flere mener at de var like mye til stede som før koronapandemien.

Fra de skriftlige spørsmålene til skoleavdelingene kommer frem at opplæringstilbudet til innsatte var redusert i perioder med høy smitterisiko. Lærerne hadde ikke tilgang til fengslene, og det ble ikke lagt til rette for digital undervisning. I de tilfellene der lærerne var til stede i fengslene, var undervisningen bare tilgjengelig for mindre grupper.

Respondenter fra kriminalomsorgen uttaler at undervisningstilbudet i perioder var redusert i flere fengsler fordi skolen var stengt, eller fordi lærerne ikke fikk fysisk tilgang til fengslene. Også ansatte i kriminalomsorgen peker på at innsatte ikke fikk mulighet til å delta i digital undervisning på lik linje med andre elever.

4.5.4 Aktivitetstilbudet ble redusert som følge av koronapandemien

I 2020 og 2021 var andelen fengselsdøgn med aktivitet betydelig lavere enn før pandemien.¹¹⁸ Før pandemien var resultatet i overkant av 80 prosent, mens det under pandemien lå på henholdsvis 76 og 75 prosent.¹¹⁹ Nedgangen skyldtes ifølge Kriminalomsorgsdirektoratet iverksettelsen av nødvendige smitteverntiltak i forbindelse med covid-19 og lavere aktivitet i arbeidsdriften og skolen som følge av disse tiltakene.¹²⁰

I 2021 utgjorde aktivitetsdøgn i arbeidsdriften 53 prosent av totalt antall fengselsdøgn, undervisning utgjorde 12 prosent, fritidsaktiviteter og andre tiltak utgjorde 8 prosent, programvirksomhet utgjorde 1 prosent og frigang (skole og arbeid) utgjorde 1 prosent. I 2021 var 25 prosent av totalt antall fengselsdøgn uten aktivitet.¹²¹ Det var en nedgang i aktivitetsdøgn i arbeidsdriften under koronapandemien. Andelen døgn med aktivitet lå på 58 prosent i 2018 og 2019, men falt til 55 prosent i 2020 og 53 prosent i 2021. Andelen døgn uten aktivitet lå på 20 prosent i 2018 og falt til 19 i 2019, men økte til 24 prosent i 2020.

¹¹⁸ Kriminalomsorgsdirektoratet (2021) *Årsrapport 2020* og Kriminalomsorgsdirektoratet (2022) *Årsrapport 2021*.

¹¹⁹ Våre tall er noe lavere enn det Kriminalomsorgsdirektoratet opplyser om i sine årsrapporter. Differansen skyldes at våre data bare inneholder fengsler og ikke overgangsboliger.

¹²⁰ Kriminalomsorgsdirektoratet (2021) *Årsrapport 2020*.

¹²¹ Våre tall er noe lavere enn det Kriminalomsorgsdirektoratet opplyste om i intervjuet. Differansen skyldes at våre data bare inneholder fengsler og ikke overgangsboliger.

Undervisningsandelen av totalt antall fengselsdøgn utgjorde i mange år og frem til 2019 mellom 15 og 16 prosent. I 2020 og 2021 var andelen redusert til 12 prosent. Kriminalomsorgsdirektoratet antar at pandemiens krav om mindre grupper og delvis stenging av skolene har påvirket denne andelen. Kriminalomsorgens begrensning av innsattes mulighet til å bruke internett i digital undervisning har ifølge direktoratet trolig også bidratt til å redusere opplæringstilbudet til innsatte under koronapandemien.¹²²

Det har også vært en nedgang i antall domfelte og innsatte som gjennomførte programmer: fra 675 i 2019 til 443 i 2020. Kriminalomsorgsdirektoratet uttaler at det i hovedsak skyldtes at koronapandemien gjorde det vanskelig å gjennomføre programmer på en forsvarlig måte.¹²³

¹²² Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra intervju med Kriminalomsorgsdirektoratet, 15.02.2022.

¹²³ Ibid.

5 I hvilken grad legger kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne til rette for at de innsattes behov dekkes?

Dette kapitlet handler om prosesser som kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne gjennomfører for å kartlegge og følge opp innsattes behov for helse-, opplærings- og velferdstjenester. Kapitlet viser hvilke kartlegginger kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne gjennomfører for å fange opp innsattes behov ved innkomst og under soning, hvordan disse kartleggingene følges opp, og hvordan partene samarbeider for å gi innsatte et koordinert tilbud som kan dekke behovene deres under soning og etter løslatelse.



En nyoppusset celle i Ullersmo fengsel, 2020. Foto: Kriminalomsorgen

5.1 Informering, kartlegging og formidling av innsattes behov

5.1.1 Den ideelle oppstarten på soningsløpet

En vellykket tilbakeføring er avhengig av god samordning og samarbeid mellom mange ulike aktører, jf. figur 17. Før innsettelse mottar den domfelte et innkallingsbrev fra kriminalomsorgens regionskontor med informasjon om blant annet innsettelsesfengslet, jf. punkt 5.1.3. Den domfelte kan også finne mer

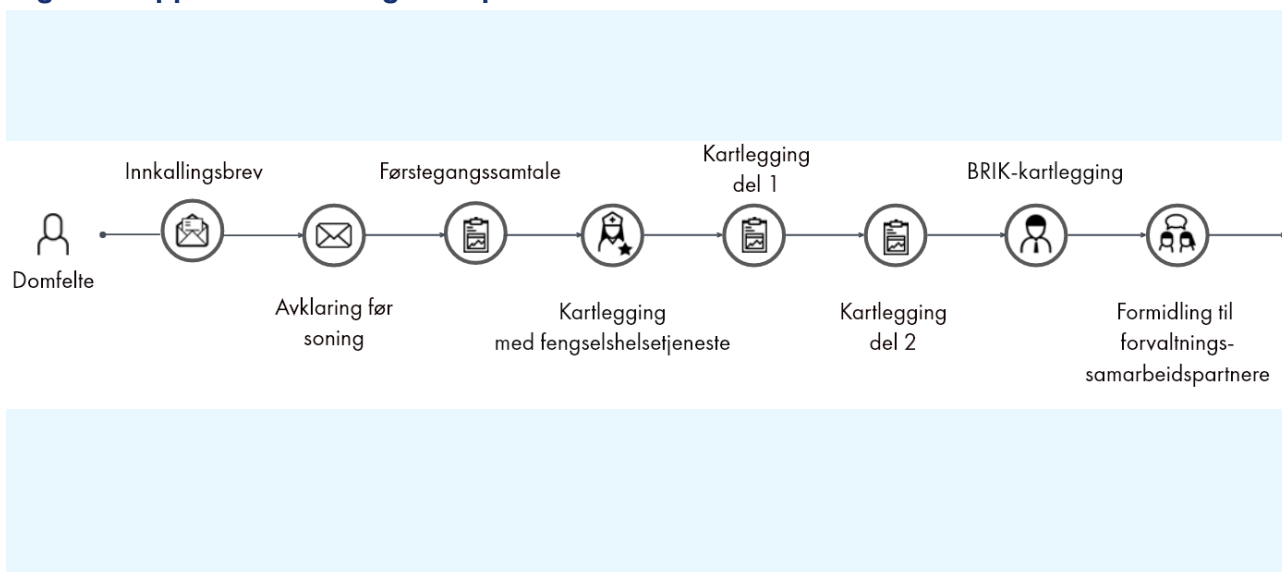
informasjon og råd på kriminalomsorgens nettsider. Der står det for eksempel at det kan være en fordel å avklare bositasjonen og den økonomiske situasjonen med NAV før soning. Dersom den domfelte har behov som ikke kan ivaretas i innsattelsesfengslet, kan vedkommende sende en søknad om tilpasset soning til regionskontoret, jf. punkt 5.1.4.

Kriminalomsorgen skal etter innsettelse, og så ofte som nødvendig etterpå, informere alle innsatte skriftlig og muntlig – på et språk de forstår – om hvilke rettigheter og plikter de har i fengslet. Kort tid etter innkomst får den innsatte en førstegangssamtale med tildelt kontaktbetjent.¹²⁴ Ifølge de europeiske fengselsreglene skal lege eller sykepleier undersøke alle innsatte rett etter innkomst med mindre dette åpenbart er unødvendig. Videre skal den innsatte få tilbud om behovskartlegging for å avklare hvilke behov vedkommende har knyttet til bolig, opplæring¹²⁵, NAV-tjenester¹²⁶, helsehjelp og andre tiltak som har betydning for tilbakeføringen til samfunnet. Kriminalomsorgen benytter kartleggings skjemaer del 1 og del 2, jf. punkt 5.1.5.

For å bli mer bevisst på sin egen livssituasjon får den innsatte et tilbud om å bli kartlagt med BRIK-kartlegging, et omfattende verktøy som dekker alle relevante levekårsområder, jf. punkt 5.1.6.

Etter å ha gjennomført en behovskartlegging med kriminalomsorgen kan den innsatte gi samtykke til at kartleggingsopplysninger kan utleveres til relevante samarbeidspartnere innenfor rammene i forskrift om forsøksprosjekt kartlegging av domfelters behov, jf. punkt 5.1.7. Dette skal sikre at innsattes behov for oppfølging blir fulgt opp.

Figur 17 Oppstart av soningsforløpet



Kilde: Riksrevisjonen

5.1.2 Oppsummering

- Før innsettelsen får innsatte informasjon om tjenestetilbudet i fengselet på mange måter.
- Regionskontoret har lite informasjon om innsattes behov ved utplassering til et fengsel.
- Kriminalomsorgen får ikke kartlagt behov til mange innsatte.
- I laveresikkerhetsfengsler blir flere innsatte kartlagt med BRIK enn med behovskartleggings skjema.
- Kriminalomsorgen deler i for liten grad informasjon om innsattes behov med forvaltningssamarbeidspartnerne.

¹²⁴ Helsedirektoratet anbefaler at innkomstsamtalen gjennomføres i løpet av kort tid etter innsettelse.

¹²⁵ I Innst. S. nr. 196 (2004–2005) til St.meld. nr. 27 (2004–2005) *Enda en vår*.

¹²⁶ Kriminalomsorgsdirektoratet (2015) *Retningslinjer for kriminalomsorgens ansvar og oppgaver i samarbeidet med NAV-veiledere i fengsel*, rundskriv, 15.09.2015.

5.1.3 Før innsettelsen får domfelte informasjon om tjenestetilbudet i fengselet på mange måter

Kriminalomsorgen har et overordnet ansvar for at domfelte får informasjon om tjenestene de kan få tilgang til under soning. De fleste fengsler oppgir at de informerer om innsattes rettigheter og tilgang til tjenester før innkommst. Domfelte kan også få mer informasjon på kriminalomsorgens nettside og på nettsiden www.tilbakeføring.no.

På nettsiden www.tilbakeføring.no, som er utviklet av Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter (KRUS) og Kriminalomsorgsdirektoratet i samarbeid med andre, kan kriminalomsorgens ansatte, samarbeidspartnere, innsatte, domfelte og pårørende finne relevant informasjon om tilbakeføring. Hvert innsatsområde (bolig, økonomi, arbeid og utdanning, rusavhengighet, helse, familie og nettverk) inneholder for eksempel informasjon om innsattes rettigheter. Nettsiden har også en oversikt over hvilke muligheter og ressurser som finnes i kriminalomsorgen, kommunene og frivillig sektor, og som kan brukes i tilbakeføringsarbeidet.

På kriminalomsorgens nettside informerer kriminalomsorgen om at det er viktig at den domfelte avklarer økonomien og bosituasjonen før innsettelse i fengsel, og den domfelte oppfordres til å ta kontakt med sitt lokale NAV-kontor. I tillegg opplyser kriminalomsorgen om arbeids- og aktivitetstilbud, programvirksomhet og innsattes rett til gratis helsehjelp og opplæring. Det går også frem at den innsatte kan etablere kontakt med NAV før løslatelse, og at vedkommendes bostedskommune da overtar ansvaret for helsetjenester og sosiale tjenester. Videre står det at veldedige organisasjoner tilbyr tjenester til domfelte etter løslatelse, blant annet Røde Kors' Nettverk etter soning og WayBack.

Kriminalomsorgsdirektoratet har brukt antall gjennomførte informasjonssamtaler om innsattes muligheter til straffegjennomføring utenfor fengsel (ISUF) som styringsparameter siden 2016.¹²⁷ En slik samtale kan gjennomføres i ulike stadier av soningen. I løpet av samtalen kan innsatte og kontaktbetjener diskutere relevante alternativer til straffegjennomføring i fengsel. Innsatte kan for eksempel vurdere å søke om straffegjennomføring i en institusjon, straffegjennomføring med elektronisk kontroll eller hjemmesoning senere i soningsforløpet. Enkelte informanter påpeker at disse samtalene også gjennomføres med innsatte som antakelig ikke ville ha fått innvilget en søknad om straffegjennomføring utenfor fengsel på grunn av domskategori. En gjennomgang av journalene til alle innsatte som ble løslatt i løpet av de siste fem årene etter å ha sonet i minst ett år, viser at 42 prosent av de innsatte har fått slike samtaler.

5.1.4 Regionskontoret har lite informasjon om domfeltes behov ved utplassering til et fengsel

Ved valg av innkallingsfengsel prøver regionskontoret å ta hensyn til innsattes kjønn, domslengde, dommens alvorlighet, straffehistorikk, uoppgjorte forhold hos politiet, kapasiteten i kriminalomsorgen, innsattsammensetning, relasjonen til andre innsatte eller ansatte og nærhetsprinsippet, jf. faktaboks 1. Fengslets tilbud er av stor betydning. For eksempel blir innsatte under 18 år så langt det lar seg gjøre plassert i en ungdomsenhet.

Før innkallingen har kriminalomsorgen ofte bare opplysninger som går frem av dommen. Dommen gir sjelden nærmere opplysninger om innsattes behov for helse-, velferds- eller opplæringstjenester. En av kriminalomsorgens regioner opplyser at dette gjør utplasseringen av blant annet pleietrengende innsatte, som trenger bistand fra hjemmetjenesten i kommunen, spesielt utfordrende.

Innsatte med spesielle behov kan sende en søknad om tilpasset straffegjennomføring etter at de har mottatt innkalling til straffegjennomføring. Spesifikk helseoppfølging kan ifølge en av kriminalomsorgens regioner gå

¹²⁷ Antall utslusningssamtaler (ISUF) er styringsparameter for regioner i 2016–2019. I 2020–2021 er den modifisert til Andel av nyinnsatte domfelte som har gjennomført utslusningssamtale.

foran nærhetsprinsippet. Dersom det for eksempel er en ledig universelt utformet celle et annet sted i landet, kan domfelte utplasseres dit, slik at vedkommende ikke må vente med å få gjennomført straffen.

Innsatte med behov som ikke kan ivaretas på en tilfredsstillende måte i innkallingsfengslet, og som ikke har sendt en søknad om tilpasset soning, må vente til etter oppmøte før behovene deres blir kartlagt. Kriminalomsorgens ansatte kan deretter bistå dem med en søknad om overføring til andre fengsler. Kriminalomsorgsdirektoratet arbeider med å utvikle et nytt system som skal kartlegge domfeltes behov før innkomst.

5.1.5 Kriminalomsorgen får ikke kartlagt behov til mange innsatte

I retningslinjene til straffegjennomføringsloven går det frem at alle fengsler skal gjennomføre førstegangssamtale og kartlegginger ved innsettelse eller overføring.¹²⁸ Kartlegging gir kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne et grunnlag for å utvikle behandlingsplaner og behandlingsmål og er en forutsetning for at de skal kunne iverksette de tiltakene som forventes å være mest effektive når det gjelder å redusere tilbakefall.

En analyse av registreringene i Kompis for alle innsatte som ble løslatt i løpet av de siste fem årene etter å ha sonet i minst ett år, viser at de aller fleste innsatte hadde gjennomført førstegangssamtalen samme dag eller dagen etter innkomst, uavhengig av fengselstype eller domslengde. Til sammen 16 prosent av de innsatte hadde ikke gjennomført førstegangssamtalen, det vil si den var ikke registrert i journalen deres.

I løpet av førstegangssamtalen informerer kriminalomsorgen innsatte om tjenestetilbudet og relevante rutiner i fengslet. I tillegg kartlegges akutte behov. En gjennomgang av innkomstrutiner og eksempler på innkomstsamtaler, som vi har fått tilsendt fra 25 ulike fengsler, viser at innsatte blir spurt om personalia, akutte helseutfordringer og selvmordsfare. Effektskjemaet med oversikt over innsattes personlige eiendeler fylles ut, og fengselsbetjenten informerer om rutiner, sikkerhet og tjenestetilbudet. Bare tre fengsler nevner at den innsatte skal bli informert om rusbehandling, i innkomstrutinene.

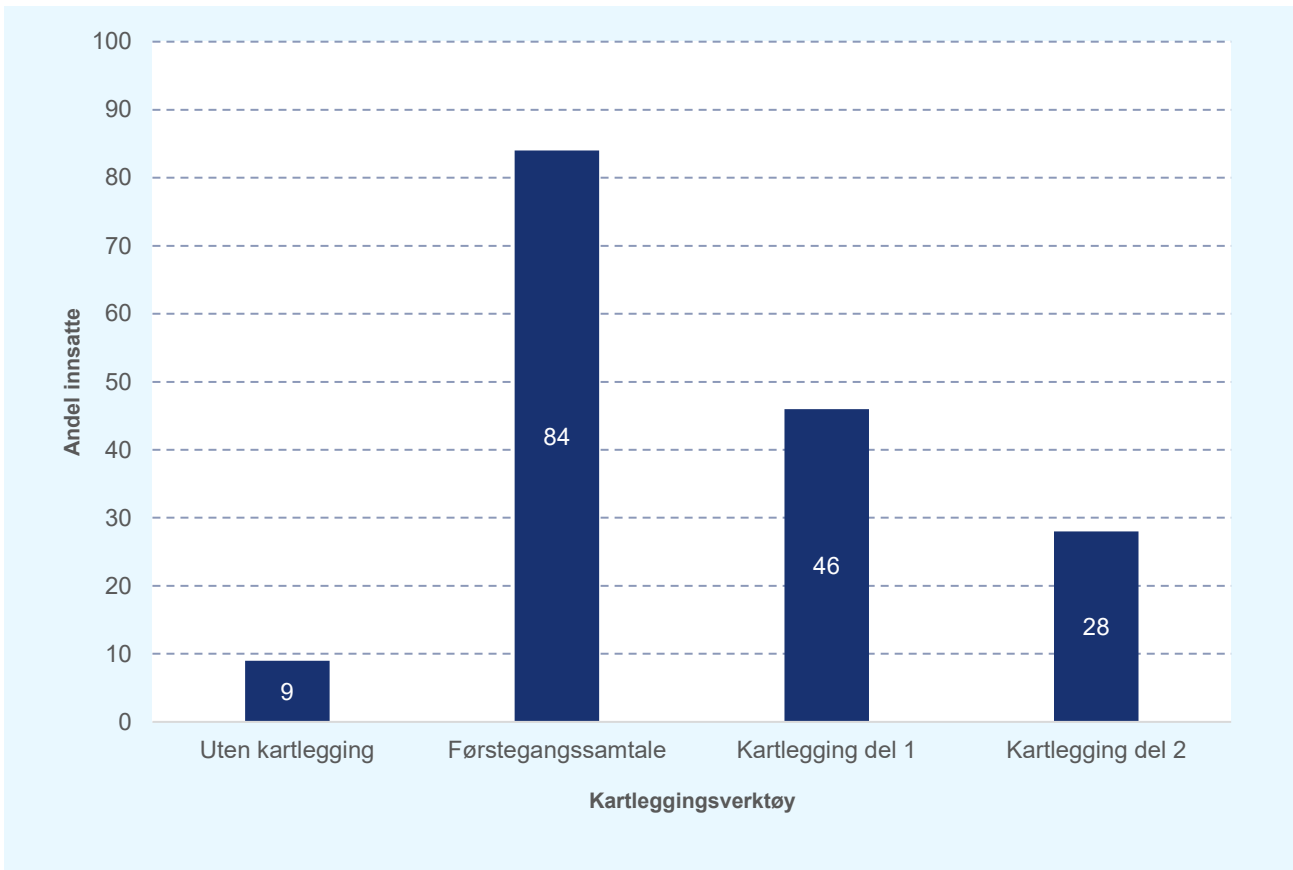
I tillegg til førstegangssamtalen gjennomfører kriminalomsorgen behovskartlegging del 1 og del 2. Disse kartleggingene er mer omfattende enn førstegangssamtalen og dekker blant annet innsattes familiesituasjon, økonomi, utdanning, jobbstatus, sosiale nettverk, helsetilstand og rusutfordringer.

Basert på gjennomgang av mottatte innkomstrutiner fremgår det at fengslene skal gjennomføre to kartlegginger: Kartlegging del 1 skal gjennomføres senest 72 timer etter innsettelsen. Tidsrammen for gjennomføringen av kartlegging del 2 blir ikke omtalt i de gjennomgåtte rutinene.

Figur 18 viser andelen innsatte som har fått førstegangssamtale, kartlegging del 1 og kartlegging del 2, og andelen innsatte som ikke har blitt kartlagt.

¹²⁸ Kriminalomsorgsdirektoratet (2008) *Retningslinjer til straffegjennomføringsloven*, sist oppdatert 2015

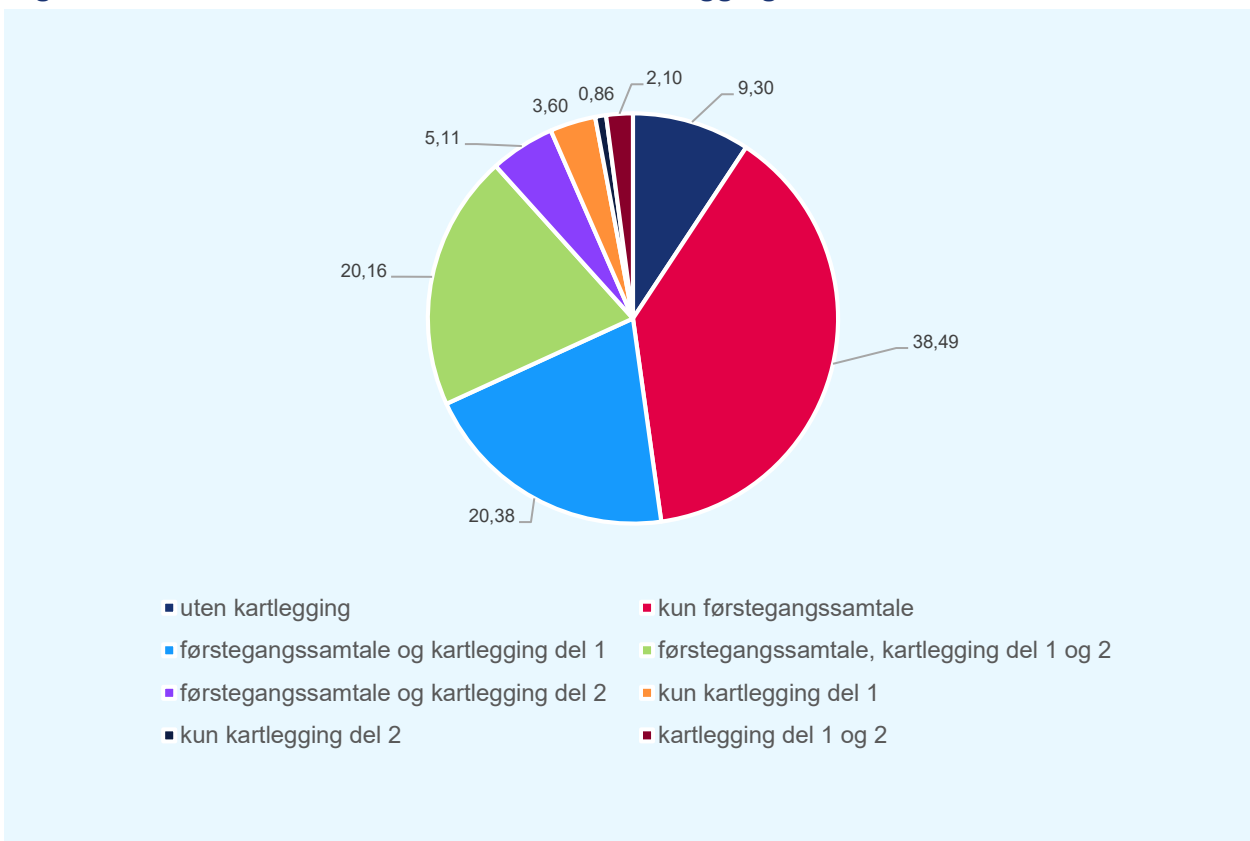
Figur 18 Andel innsatte som ble kartlagt med de ulike kartleggingsverktøyene



Kilde: Riksrevisjonens mappegjennomgang (Kompis), n = 1866

Figur 18 viser at 84 prosent av de innsatte i utvalget er registrert med gjennomført førstegangssamtale, mens bare 46 prosent av de innsatte er registrert med kartlegging del 1. Disse er stort sett gjennomført innen fire døgn etter innkøst. Når det gjelder kartlegging del 2, er denne bare registrert i journalene til 28 prosent av de innsatte. Den ble registrert i løpet av de første elleve døgnene etter innkøst. 9 prosent av de innsatte ble løslatt uten registrert førstegangssamtale, kartlegging del 1 eller kartlegging del 2.

Figur 19 Andel innsatte som har fått behovskartlegging



Kilde: Riksrevisjonens mappegjennomgang (Kompis), n = 1866

Figur 19 viser at 48 prosent av de innsatte verken hadde gjennomført kartlegging del 1 eller kartlegging del 2. 38 prosent hadde bare gjennomført førstegangssamtalen. Om lag 20 prosent hadde gjennomført førstegangssamtalen og kartlegging del 1, men ikke kartlegging del 2. Bare 20 prosent av de innsatte hadde gjennomført hele kartleggingen, det vil si førstegangssamtalen og kartlegging del 1 og del 2. Resten av de innsatte (13 prosent) har ulike kombinasjoner. De hadde for eksempel gjennomført førstegangssamtalen og kartlegging del 2, men ikke kartlegging del 1. Eller de hadde bare gjennomført kartlegging del 1, men ikke førstegangssamtalen. Noen innsatte hadde gjennomført både kartlegging del 1 og del 2, men ikke førstegangssamtalen.

Det er ulik kartleggingspraksis mellom høy- og laveresikkerhetsfengsler

Forløp i straffegjennomføringen er tiden mellom innsettelse og overføring, mellom to overføringer eller mellom innsettelse og løslatelse i et gitt fengsel. Innsatte som har blitt overført, har dermed flere forløp. Undersøkelsen viser at det finnes systematiske forskjeller i kartleggingspraksis mellom fengsler med høyt og lavere sikkerhetsnivå. Soningsstedet har dermed noe å si for hvorvidt innsattes behov blir kartlagt.

Behovskartlegging del 1 er registrert som fullført ved 5 prosent av forløpene i laveresikkerhetsfengsler og ved om lag 17 prosent av forløpene i høysikkerhetsfengsler. Til tross for at utvalget bare inneholder journaler til innsatte som har gjennomført en fengselsstraff på minst ett år, var det ytterst få forløp i laveresikkerhetsfengsler som inneholdt registreringer av både førstegangssamtalen, kartlegging del 1 og kartlegging del 2. Om lag 6 prosent av forløpene i høysikkerhetsfengslene inneholdt registreringer av førstegangssamtalen, kartlegging del 1 og kartlegging del 2. Selv når vi kontrollerer for en mulig effekt av antall døgn som er gjennomført i fengslet, er det signifikante forskjeller i kartleggingspraksis mellom høysikkerhets- og laveresikkerhetsfengsler. Dette betyr at sannsynligheten for å få gjennomført førstegangssamtalen og kartlegging del 1 og del 2 er svært lav for domfelte som settes inn i eller overføres til et laveresikkerhetsfengsel.

Forskjellene i kartleggingspraksis kan ifølge informantene delvis forklares med soningsprogresjon. Innsatte kan bli overført fra et høysikkerhetsfengsel til et laveresikkerhetsfengsel og videre til overgangsbolig dersom forutsetningene i straffegjennomføringsloven er oppfylt. Overføringen må fremme en positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet. Innsatte i laveresikkerhetsfengsler gjennomfører straff i gjennomsnitt kortere tid i fengsel enn innsatte i høysikkerhetsfengsler. Kortere straffegjennomføringstid begrenser hvor mye rom kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne i fengslet har for tilbakeføringsarbeid. I tillegg har laveresikkerhetsfengsler færre årsverk per innsatt i kriminalomsorgen enn høysikkerhetsfengsler, noe som også kan begrense hvor mye kartleggings- og tilbakeføringsarbeid som blir gjennomført.¹²⁹

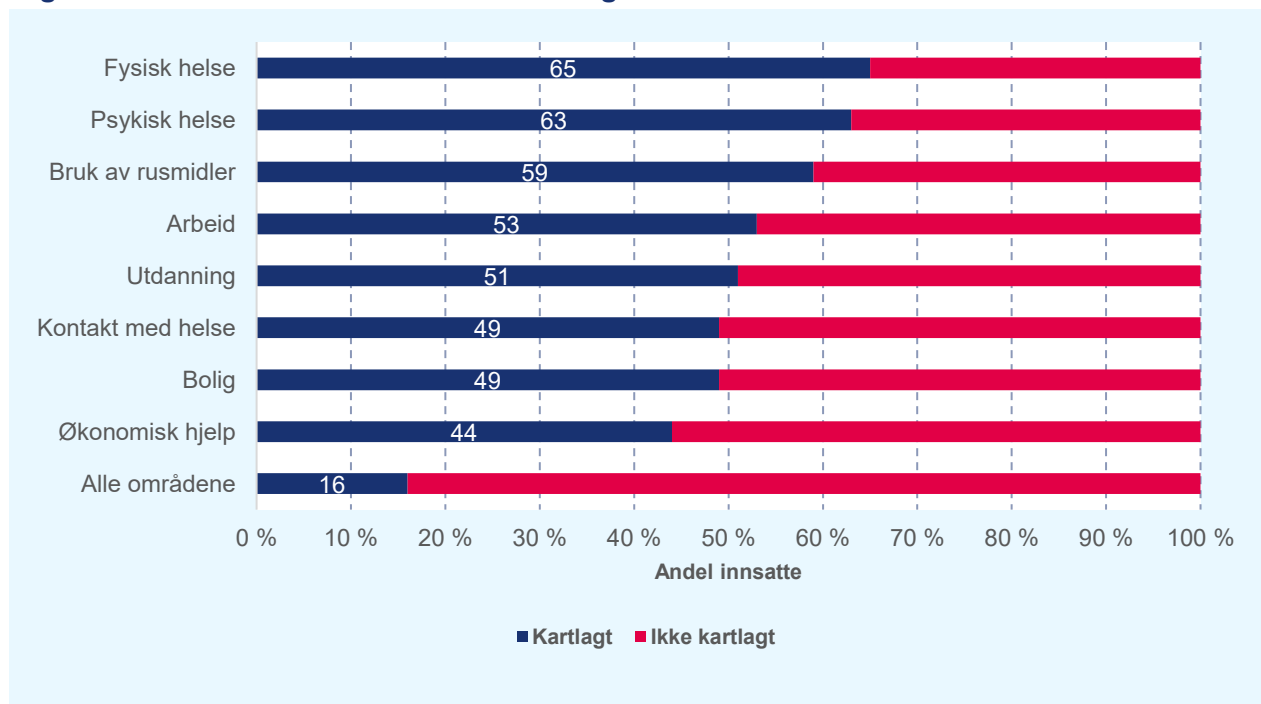
Hvilke av de innsattes behov kriminalomsorgen kartlegger, er avhengig av fengsel

Målet med kartleggingen del 1 og del 2 er å finne ut hvilke behov den innsatte har for opplærings-, arbeids- eller fritidstilbud som kan være relevant for vedkommendes tilbakeføring.

45 fengsler har svart at de har skriftlige inntakstrutiner, men vi har bare fått tilsendt disse fra 25 fengsler. En gjennomgang av rutinene viser at alle avdelingene kartlegger innsattes behov for helsetjenester, og at detaljnivået i kartleggingen av andre typer behov varierer. Noen fengsler bruker «mini-inntakssamtaler» som omfatter innholdet fra førstegangssamtalen og enkelte spørsmål om innsattes boligsituasjon, utdanning/arbeid eller økonomi. Andre fengsler fordeler spørsmålene mer jevnt mellom kartlegging del 1 og del 2.

43 fengsler oppgir at innholdet i inntakssamtalene dokumenteres i Kompis og/eller i arkivsystemet DocuLive. For å få et mer nyansert bilde av hvilke behov som blir kartlagt i løpet av soningsforløpet, har vi gått gjennom et representativt utvalg bestående av 243 innsattes mapper, jf. figur 20.¹³⁰

Figur 20 Andel innsatte som har fått kartlagt bestemte behov i inntakstfasen



Kilde: Riksrevisjonens mappegjennomgang (Kompis og DocuLive), n = 243

Figur 20 viser at innsattes fysiske og psykiske helse ble kartlagt for over 63 prosent av utvalget. Innsattes økonomiske situasjon ble imidlertid kartlagt for bare 44 prosent av utvalget, boligsituasjonen for 49 prosent av utvalget og opplæringsbehov for 51 prosent av utvalget.

¹²⁹ Gjennomsnittlig har høysikkerhetsfengsler ca. 1,45 årsverk per innsatt, mens blandede fengsler og lavsikkerhetsfengsler har henholdsvis 1,26 og 0,91 årsverk per innsatt.

¹³⁰ Det er ikke brukt kodene FSAM, KEUT og KTUT for 23 innsatte i uttrekket

5.1.6 I laveresikkerhetsfengsler blir flere innsatte kartlagt med BRIK enn med behovskartleggingsskjema

I tillegg til kartlegging del 1 og del 2 tilbyr kriminalomsorgen behovs- og ressurskartlegging i kriminalomsorgen (BRIK), som er et IKT-basert kartleggingsverktøy.¹³¹ Dette tilbudet ble lansert i 2013 i alle fengsler. Sammenlignet med kartlegging del 1 og del 2 er BRIK standardisert, frivillig og har et særskilt formål. Kriminalomsorgsdirektoratet peker på at BRIK er et omfattende og enhetlig verktøy som dekker alle relevante levekårsområder. Ifølge direktoratet skal kartlegging del 1 og del 2 brukes for å avklare innsattes akutte personlige behov, slik at kriminalomsorgen kan mobilisere hjelpeapparatet rundt den innsatte, mens BRIK skal hjelpe den innsatte med å få oversikt over livssituasjonen sin, sette i gang en bevisstgjøringsprosess og motivere vedkommende til å gå over til et liv uten kriminalitet. Det betyr at manglende BRIK-kartlegging har mindre konsekvenser enn manglende behovskartlegging, ettersom sistnevnte er nødvendig for å sette i gang med tilbakeføringsarbeidet.

Kriminalomsorgsdirektoratet bruker antall domfelte kartlagt med BRIK som en av styringsparameterne for å måle forebyggingen av ny kriminalitet. I perioden 2016–2019 har antall gjennomførte BRIK økt med 54 prosent, jf. tabell 15. Samtidig viser gjennomgangen av innsattejournaler at bare 32 prosent av de innsatte som ble løslatt i løpet av de siste fem årene etter å ha sonet i minst ett år, har fullført BRIK-kartleggingen.

Tabell 15 Antall gjennomførte BRIK-kartlegginger i perioden 2016–2019

	2016	2017	2018	2019
Gjennomførte kartlegginger	606	736	763	931

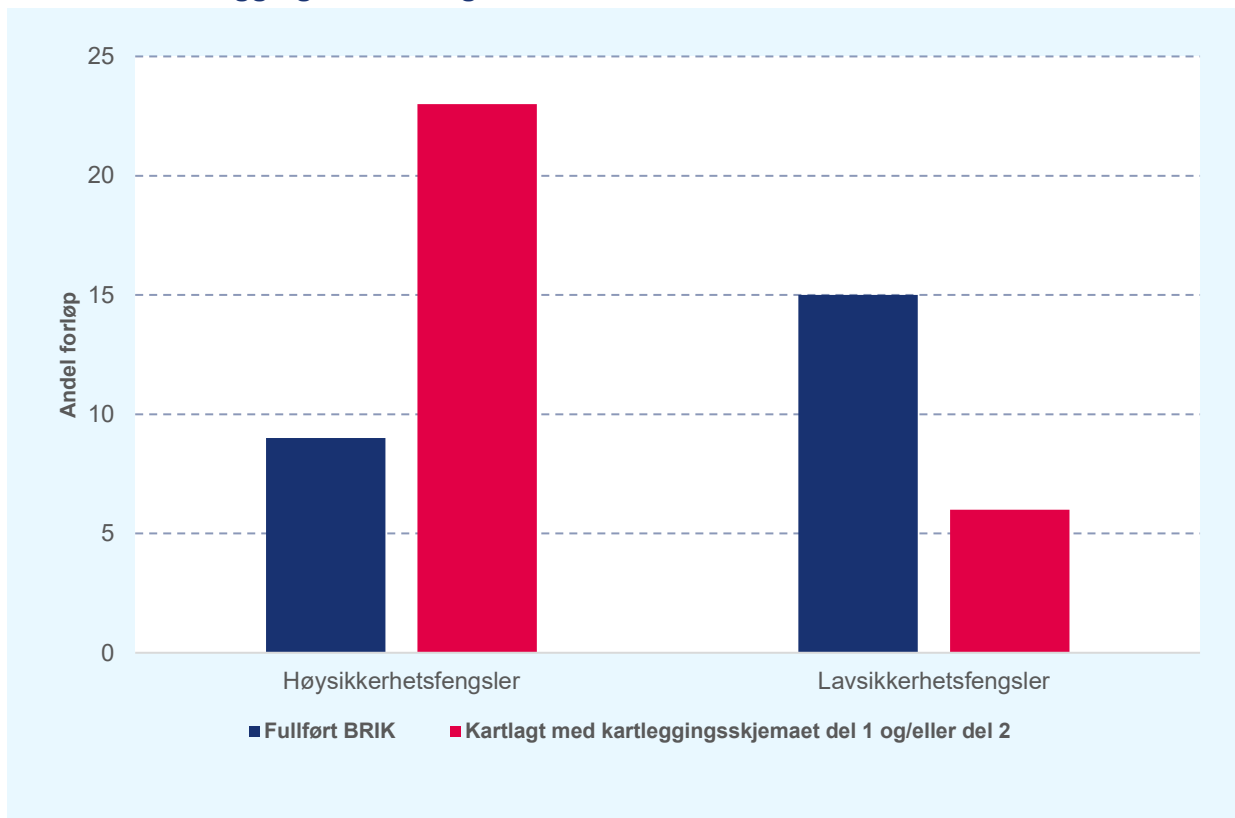
Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratets statistikk

Kriminalomsorgsdirektoratet antar at styringen og ledelsen ved hvert enkelt fengsel har størst betydning for hvor mange BRIK som gjennomføres. Ser vi på forholdstallene mellom antall BRIK kartlegginger og antall fengselsplasser per enhet kommer det frem tydelige forskjeller. Direktoratets statistikk viser at tre fengsler hadde BRIK-kartlagt over 90 prosent av de innsatte i 2019. Fire fengsler hadde bare kartlagt 5 prosent av de innsatte eller færre.

En analyse av aktivitetene som er registrert i Kompis for alle som er løslatt i løpet av de siste fem årene etter å ha sonet i minst ett år, viser at soningslengden i liten grad forklarer om den innsatte blir kartlagt med BRIK eller ikke. Fengslets sikkerhetsnivå ser derimot ut til å ha større betydning for kartleggingspraksisen (se også punkt 5.1.5). Til tross for at informantene understreker at BRIK-kartlegging er tidkrevende, viser analysen at en større andel innsatte kartlegges med BRIK i lavsikkerhetsfengsler enn i høysikkerhetsfengsler.

¹³¹ Kriminalomsorgsdirektoratet (2020) *Arsrapport 2019*.

Figur 21 Andel forløp i straffegjennomføringen der BRIK-kartlegging eller minst kartlegging del 1 eller kartlegging del 2 er registrert som fullført



Kilde: Riksrevisjonens mappegjennomgang (Kompis), n = 7010

En analyse av aktivitetene som er registrert i Kompis for alle som er løslatt i løpet av de siste fem årene etter å ha sonet i minst ett år, viser at soningslengden i liten grad forklarer om den innsatte blir kartlagt med BRIK eller ikke. Fengslets sikkerhetsnivå ser derimot ut til å ha større betydning for kartleggingspraksisen (se også punkt 5.1.5). Til tross for at informantene understreker at BRIK-kartlegging er tidkrevende, viser analysen at en større andel innsatte kartlegges med BRIK i lavsikkerhetsfengsler enn i høysikkerhetsfengsler.

Figur 21 viser at innsatte hadde fullført BRIK-kartlegging i om lag 9 prosent av forløpene¹³² i høysikkerhetsfengsler, mens andelen var omtrent dobbelt så stor i laveresikkerhetsfengsler. I høysikkerhetsfengslene hadde innsatte gjennomført kartlegging del 1, kartlegging del 2 eller begge deler i om lag 23 prosent av forløpene. I laveresikkerhetsfengslene hadde innsatte bare fullført kartlegging del 1, kartlegging del 2 eller begge deler i om lag 6 prosent av forløpene.

5.1.7 Kriminalomsorgen deler i liten grad informasjon om innsattes behov med forvaltningssamarbeidspartnerne

En analyse av innsendte skjemaer med kartlegging del 1 og del 2 viser at disse ikke er utformet med tanke på informasjonsdeling. Fengselsbetjenter må dermed utøve skjønn når de skal vurdere behovet for å dele konkrete opplysninger med noen av samarbeidspartnerne, dersom den innsatte har samtykket til det. Gjennomgangen av inkomstrutiner viser at 8 av 27 fengsler som har sendt oss disse rutinene, har føringer som gjelder varsling til forvaltningssamarbeidspartnerne. Det er med andre ord svært få fengsler som i rutinene slår fast at fengselsbetjenter skal informere forvaltningssamarbeidspartnerne om nyinnsettelse eller presentere aktuelle saker i ulike samhandlingsfora, for eksempel på inkomstmøter eller tverrfaglige koordineringsmøter.

¹³² Forløp i straffegjennomføringen er tiden mellom innsettelse og overføring, mellom to overføringer eller mellom innsettelse og løslatelse i et gitt fengsel. Innsatte som har blitt overført har dermed flere forløp.

Selv om BRIK er utformet slik at den skal være enklere å dele med forvaltningssamarbeidspartnerne, viser undersøkelsen at informasjon fra kartleggingen i liten grad deles. Kriminalomsorgsdirektoratet opplyser at delingen av informasjon fra BRIK ikke har fungert godt nok, blant annet fordi rutinene for deling av informasjon etter gjennomført BRIK ikke har vært tydelig nok beskrevet i rundskrivet fra 2015. 27 fengsler har skriftlige rutiner for gjennomføringen av BRIK-kartlegginger, men bare 11 fengsler har sendt disse inn til Riksrevisjonen. Gjennomgangen av rutinene viser at bare 4 av 11 nevner formidling av innsattes behov til relevante forvaltningssamarbeidspartnerne.

Dersom man skal informere relevante forvaltningssamarbeidspartnere om innsattes behov etter en BRIK-kartlegging, må den innsatte samtykke. De aller fleste fengsler oppgir at de har skriftlige rutiner for å innhente samtykke. 32 fengsler skriver at 90–100 prosent av de innsatte samtykker i å dele opplysninger med relevante forvaltningssamarbeidspartnerne. Tre fengsler opplyser at bare 20–50 prosent av de innsatte samtykker.

Funnene fra intervjuene tyder på at opplysningene som er kartlagt ved BRIK i svært liten grad deles med forvaltningssamarbeidspartnerne, selv om samtykkeerklæring er gitt. Ansatte i skolen og NAV-veiledere i fengsler må aktivt etterspørre deler av innholdet i BRIK for å unngå å spørre den innsatte om det samme på nytt. Siden kriminalomsorgen ikke deler opplysninger systematisk, må forvaltningssamarbeidspartnerne bruke mye tid på å få oversikt over hvilke innsatte som ønsker å komme i kontakt med dem.

Tabell 16 Videreformidling av informasjon fra kriminalomsorgen

Får forvaltningssamarbeidspartnerne informasjon fra fengslet om innsatte med behov for tjenester etter BRIK-kartlegginger?	Alltid eller svært ofte	Ofte	Sjelden eller svært sjelden	Aldri	Ikke besvart eller vet ikke
Primærhelsetjenesten i fengsler	15	5	15	6	9
NAV-veiledere i fengsler	6	10	15	12	7
Skolen i fengsler	8	6	19	12	5

Kilde: Svar på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål til primærhelsetjenesten i fengslene, NAV-veilederne i fengsler og fengselsundervisningen

Tabell 16 viser at over halvparten av NAV-veilederne i fengsler og de ansatte i fengselsundervisningen oppgir at de sjelden, svært sjelden eller aldri får informasjon fra BRIK-kartlegginger. Primærhelsetjenesten oppgir i større grad at informasjonen fra BRIK blir formidlet. Samtidig uttrykker informantene fra primærhelsetjenesten at de har lite behov for informasjon fra kriminalomsorgen fordi de gjennomfører egne kartlegginger.

Forvaltningssamarbeidspartnerne får oftest vite om innsattes behov gjennom uformelle kanaler og skriftlige beskjeder fra innsatte

De fleste fengsler oppgir at de deler beskjeder og informasjon i møter med forvaltningssamarbeidspartnerne, forutsatt at den innsatte har samtykket til det. Møtehyppigheten varierer fra daglige morgenmøter til månedlige eller halvårlige møter.

Informanter fra forvaltningssamarbeidspartnerne oppgir at de hovedsakelig får vite om innsattes behov gjennom uformelle kanaler, ettersom det ikke finnes innarbeidede rutiner for informasjonsdeling. Ifølge informantene kan dette føre til at innsatte ikke alltid får hjelp til riktig tid.

48 fengsler (81 prosent) har svart på spørsmålet om hvordan kartleggingsinformasjon om innsattes behov formidles til forvaltningssamarbeidspartnerne. Ifølge kriminalomsorgen skjer dette på ulike møter (39 fengsler), muntlig (19 fengsler), gjennom e-post (17 fengsler), gjennom skriftlige beskjeder fra innsatte (10 fengsler), gjennom telefon (8 fengsler) og gjennom bekymringsmeldinger (2 fengsler).

Ansatte i primærhelsetjenesten opplyser at de som oftest får informasjon om innsattes behov gjennom sin egen kartlegging eller ved at den innsatte selv tar kontakt via en samtalelapp (34 fengsler). I over halvparten av fengslene (31 fengsler) beskriver ansatte i primærhelsetjenesten informasjonsflyten på samme måte som ansatte i kriminalomsorgen (via møter, muntlig samtaler, telefon eller skriftlig). I tillegg tar innsatte opp behov for helsetjenester når helsepersonellet er i fengselsavdelingen, for eksempel i forbindelse med medisindeling (10 fengsler). Ansatte i primærhelsetjenesten i 8 fengsler beskriver at primærhelsetjenesten informeres ved behov, uten å konkretisere hvordan.

NAV-veiledere i fengsel opplyser at de får informasjon om innsatte med behov for bistand på uformelle møter med kriminalomsorgen (11 fengsler), gjennom uformelle samtaler med kriminalomsorgens ansatte (32 fengsler) eller forvaltningssamarbeidspartnerne (2 fengsler).

Skolen får som oftest informasjon om innsatte som er interessert i å delta i opplæringen, fra ansatte i kriminalomsorgen. Skolerådgivere deltar også på tverrfaglige møter hvor innsattes behov for opplæring diskuteres. I tillegg kan innsatte ta kontakt med skolen direkte eller via en samtalelapp som de får tilgang til gjennom ansatte i kriminalomsorgen.

Flere områder kartlegges av både kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne

Mange innsatte har blitt kartlagt av andre institusjoner før de kom til fengslet. Kriminalomsorgsdirektoratet nevner kartleggingstrøtthet blant innsatte som en viktig grunn til at de ikke ser nytteverdien av videre kartlegginger. Ifølge informantene kan det se ut til at innsatte opplever den stadige kartleggingen som slitsom fordi de konfronteres med virkeligheten på nytt ved hver kartlegging.

Kriminalomsorgens evne til å kartlegge innsattes behov er også påvirket av innsattes manglende tillit til kriminalomsorgen. Dersom kontaktbetjenten ikke klarer å bygge en god relasjon med den innsatte, kan flere spørsmål bli oppfattet som altfor personlige eller sensitive, og innsatte er generelt bekymret for at opplysninger de oppgir, kan bli brukt mot dem. Da ender det med at den innsatte reserverer seg mot å svare.

I tillegg til at kriminalomsorgen gjennomfører behovskartlegginger og BRIK-kartlegging, gjennomfører primærhelsetjenesten, skolen og enkelte NAV-veiledere i fengsel egne kartlegginger ved innkomst.

Primærhelsetjenesten i fengsel

50 prosent av de 40 fengselshelseavdelingene som har svart på spørsmålet, oppgir at de alltid, svært ofte eller ofte mottar informasjon fra kriminalomsorgen etter innkomstsamtalen, jf. tabell 16. Samtidig utfører flertallet av primærhelsetjenestene egne innkomstsamtaler innen et døgn.¹³³ Et unntak kan være når en innsatt starter soningen fredag kveld eller i helgen. Normalt er det sykepleier som tar imot nye innsatte på helseavdelingen og gjennomfører innkomstsamtalen. Ifølge informantene sikrer deres egen kartleggingspraksis at helsebehovene til alle innsatte blir fastsatt på en tilstrekkelig detaljert måte av kvalifisert helsepersonell.

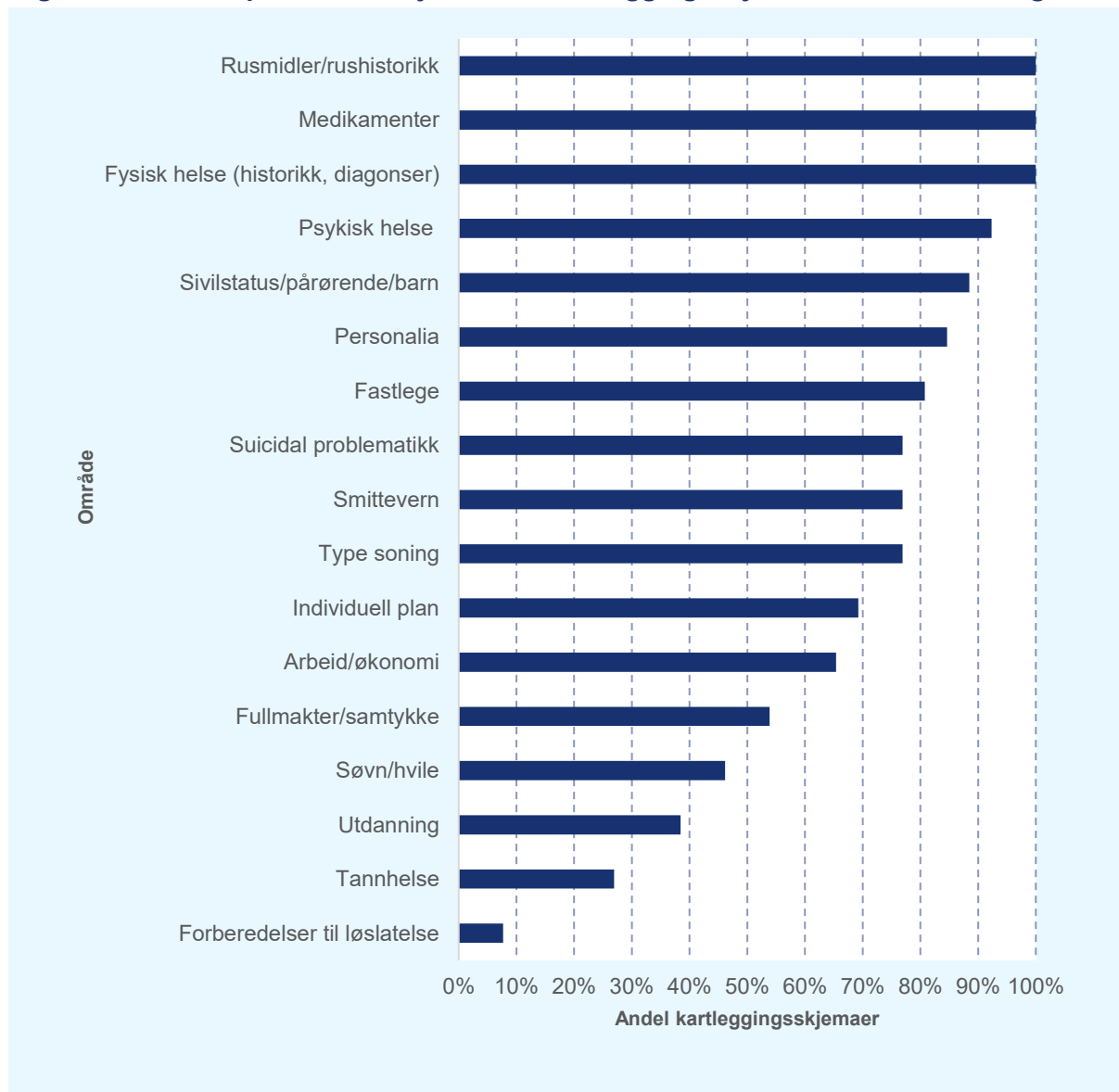
En gjennomgang av innkomstrutinene som vi har fått tilsendt, viser at hensikten med helseavdelingenes innkomstsamtaler er å gi den innsatte informasjon om helsetjenestetilbudet, kartlegge den innsattes behov

¹³³ Helsedirektoratet (2018) *Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel*, årsrapport. 33 innen et døgn, 8 innen 2–3 dager og 6 innen 4–7 dager (n = 47).

og bidra til å sikre forsvarlig helsehjelp. Dersom den innsatte ikke ønsker en slik samtale, skal det respekteres ettersom helsehjelp er frivillig.

Primærhelsetjenesten i nesten alle fengslene har rutiner for hvordan inntakssamtalen skal gjennomføres. I tillegg har flere av dem kartleggings skjemaer som brukes i inntakssamtalene. Vi har fått tilsendt 26 kartleggings skjemaer fra 50 fengsler, og gjennomgangen viser at de fleste helseavdelingene i fengsel undersøker innsattes rusmiddelbruk, medikamentbruk og deres fysiske og psykiske helse, jf. figur 22.

Figur 22 Andel av primærhelsetjenestens kartleggings skjemaer som dekker et gitt område



Kilde: Kartleggings skjema som primærhelsetjenesten i fengsel bruker i inntakssamtalen, og som Riksrevisjonen har fått tilsendt

Fengselsopplæring

Innsatte som tas inn i skolen, kartlegges gjennom samtale med rådgiver ved alle skoleavdelingene. Mange skoleavdelinger (25) innhenter informasjon fra tidligere skolegang, og enkelte skoleavdelinger (9) gjennomfører nivåtester.

Bare syv skoleavdelinger oppgir at de gjennomfører samtale med alle nyinnsatte. Samtidig svarer over 80 prosent av skoleavdelingene at de informerer og fanger opp innsattes behov for opplæring gjennom samtaler

med innsatte. Ved de fleste skoleavdelingene skjer disse samtale etter at innsatte har uttrykt et ønske om å komme i kontakt med skolen.

NAV-veiledere i fengsel

Når det gjelder velferdstjenester, skal NAV-veileder i fengsel ifølge samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten informere om tjenestetilbudet, avklare om den innsatte har behov for bistand fra NAV og gi innsatte råd og veiledning om arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og ytelser, jf. minimumsløsningen i partnerskapet i NAV.¹³⁴ Vi har gått gjennom tilsendte regionale samarbeidsavtaler mellom kriminalomsorgen og NAV fylker og samarbeidsavtaler mellom lokale NAV-kontor og kriminalomsorgen. Samarbeidsavtalene presiserer i ulik grad hvordan behovskartlegging bør foregå.

Samarbeidsrutinen mellom NAV Bærum og Ila fengsel og forvaringsanstalt presiserer at NAV-veileder i fengsel skal gjennomføre kartleggingen i forkant av innsattmøtet. Videre nevner samarbeidsavtalene mellom NAV Trøndelag og Kriminalomsorgen region nord Trondheim fengsel og Verdal fengsel, samt samarbeidsavtale mellom Berg fengsel og NAV Horten at behov for bistand fra NAV skal kartlegges av kriminalomsorgen snarest mulig. De fleste av de gjennomgåtte samarbeidsavtalene fastslår derimot ikke noe krav til kartleggingspraksis.

NAV-veiledere i fengsel opplyser at de kartlegger innsattes behov gjennom individuelle samtaler med innsatte eller baserer seg på informasjon om tidligere tiltak i NAVs fagsystemer. Videre opplyser NAV-veiledere ved 25 fengsler at innsatte selv pleier å ta kontakt med å sende en skriftlig melding.¹³⁵

Faktaboks 7 God praksis – informasjonsflyten avklares i lokale samarbeidsavtaler mellom fengsler og forvaltningssamarbeidspartnerne

En samarbeidsavtale mellom NAV, Stavanger fengsel, Åna fengsel og Rogaland fromsorgskontor fastslår at kriminalomsorgen skal kartlegge domfelte, og at NAV skal involveres i planprosesser så tidlig som mulig. Kriminalomsorgen skal også videreformidle relevante opplysninger fra BRIK-kartlegging til NAV og gi beskjed ved overføring eller løslatelse av den domfelte.

5.2 Oppfølging av innsattes behov under straffegjennomføring

5.2.1 Den ideelle oppfølging av innsatte under straffegjennomføring

Etter at innsattes behov har blitt kartlagt av kriminalomsorgen og relevante forvaltningssamarbeidspartnerne, skal de følges opp, jf. figur 23. I den forbindelse får den innsatte tilbud om å utarbeide en fremtidsplan, jf. punkt 5.2.3. Innsatte med behov for langvarige og koordinerte tjenester har også rett til en individuell plan som inkluderer helhetlige vurderinger av behov og virkemidler.¹³⁶ Den individuelle planen tydeliggjør ansvarsfordeling mellom ulike tjenesteytere og bidrar til et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud.

Kontaktbetjenten følger opp den innsatte i løpet av straffegjennomføringen og gjennomfører oppfølgingssamtaler, jf. punkt 5.2.4. Kriminalomsorgen bør også – så langt det er mulig med utgangspunkt i den enkelte innsattes behov for bistand – tilby motiverings- og endringsarbeid som for eksempel motiverende samtaler.¹³⁷

¹³⁴ Samarbeidsavtale mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten (2014)

¹³⁵ Riksrevisjonens skriftlige spørsmål til NAV-veiledere i fengsel

¹³⁶ Sosialtjenesteloven § 28, helse- og omsorgstjenesteloven § 7-1, spesialisthelsetjenesteloven, pasient- og brukerretningsloven § 2-5 og forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator.

¹³⁷ Kriminalomsorgsdirektoratet (2015) *Retningslinjer for kriminalomsorgens ansvar og oppgaver i samarbeidet med NAV-veiledere i fengsel*, rundskriv, 15.09.2015.

Med utgangspunkt i innsattes kartlagte behov og fremtidsplanen kobler kontaktbetjenten den innsatte på relevant hjelpeapparat, jf. punkt 5.2.5. Den innsatte kan for eksempel få bistand med boligsituasjonen fra kriminalomsorgens sosialkonsulent eller NAV-veilederen, jf. punkt 5.2.6.

Videre setter kriminalomsorgen den innsatte i kontakt med helsetjenesten hvis den innsatte ber om det, eller noe tyder på at den innsatte er syk, jf. punkt 5.2.7. Helse- og omsorgstjenesten til innsatte skal være likeverdig med helse- og omsorgstjenesten til den øvrige befolkningen.¹³⁸ Innsatte gis et helsetjenestetilbud som er tilpasset den enkeltes behov etter en individuell vurdering. Dersom det oppstår behov for akuttmedisinske tjenester når primærhelsetjenesten ikke er tilgjengelig i fengslet, skal innsatte sikres helsehjelp.¹³⁹ Etter et opphold lenger enn tre måneder får den innsatte tilbud om tannhelseundersøkelse samt nødvendig forebyggende og kurativ tannbehandling, jf. punkt 5.2.13.¹⁴⁰

Innsatte med rusproblemer bør ha tilgang til behandlings- og rehabiliteringstilbud.¹⁴¹

Kriminalomsorgsdirektoratet skal legge til rette for at domfelte som antas å ha et rusproblem, prioriteres til opphold i fengsler med rusmestringsenhet, jf. punkt 5.2.8.¹⁴² Videre har kriminalomsorgen hovedansvar for å informere og motivere innsatte til å søke seg til rusmestringsenheten.¹⁴³ Ifølge St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* er det et mål at rus- og psykiatribehandling som begynner inne i fengslene, skal følges opp etter løslatelse, eventuelt ved gjennomføring av straff i institusjon i henhold til straffegjennomføringsloven § 12.

Når innsatte med rett til opplæring ønsker å gå på skole, skal opplæringen tilpasses den enkeltes evner og forutsetninger. Den enkeltes behov og ønsker skal så langt som mulig være utgangspunkt for tilbudet fra skolen, jf. punkt 5.2.9. Elever har også krav på opplæring i digitale ferdigheter, og det er viktig at elever som får undervisning i fengsel, får mulighet til å utvikle god IKT-kompetanse, jf. punkt 5.2.11.¹⁴⁴ Fullført opplæring bør dokumenteres i form av kompetansebevis, jf. punkt 5.2.12.

Når det gjelder yrkesfagene, er skolen ansvarlig for hele opplæringsløpet, mens praksisdelen gjennomføres i samarbeid med arbeidsdriften. Det vil si at den praktiske delen av undervisningen som oftest gjennomføres i samarbeid med arbeidsdriften. Et nært samarbeid med arbeidsdriften er dermed en forutsetning for å utvikle det yrkesfaglige skoletilbudet. Arbeidsdriften skal være en integrert del av rehabiliteringsarbeidet i fengslene. Det bør benyttes tverrfaglig kompetanse ved å trekke skolen, andre etater, kontaktbetjenter og fritidskonsulenter inn i arbeidsdriften, jf. punkt 5.2.10.

¹³⁸ Dette går fremgår både i spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Helsedirektoratet (2013) *Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel*, veileder.

¹³⁹ Pasient og brukerrettighetsloven §2-1 a og forskrift om krav til og organisering av kommunal legevaktordning, ambulansetjeneste, medisinsk nødmeldetjeneste mv. Helsedirektoratet (2013) *Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel*, veileder, sist oppdatert 2016.

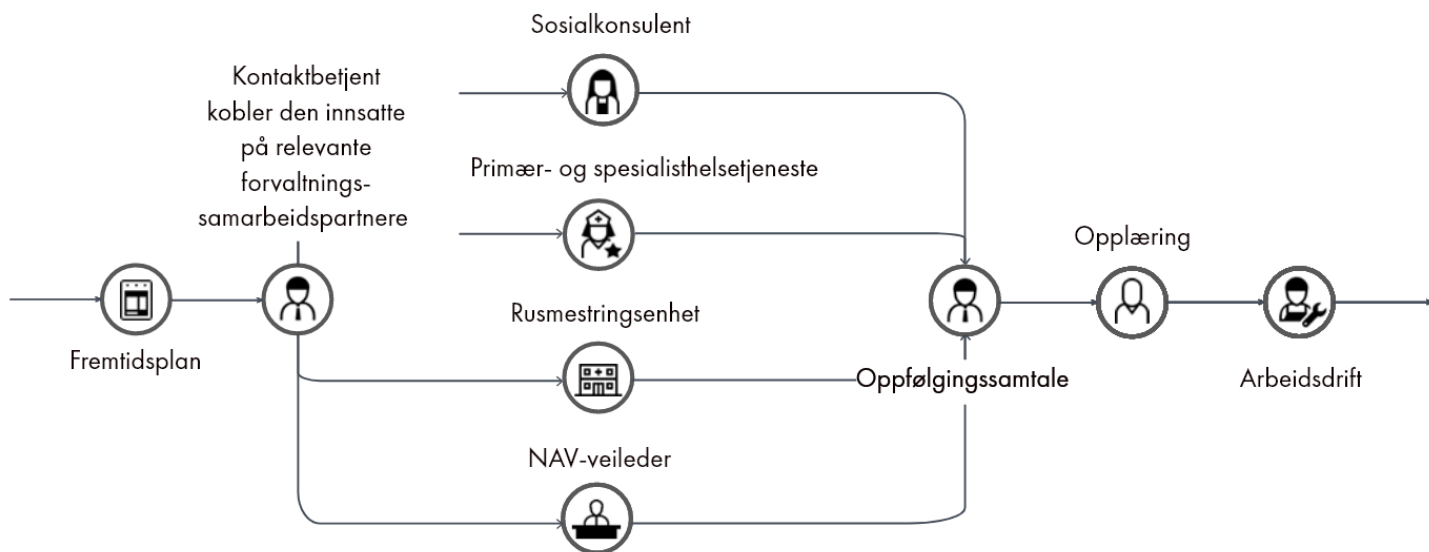
¹⁴¹ Innst. S. nr. 169 (2008–2009) *Innstilling fra justiskomiteen om straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn (kriminalomsorgsmelding)*.

¹⁴² Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet (2013) *Rammebetingelser for drift av rusmestringsenheter i fengsel*, rundskriv, 04.10.2013.

¹⁴³ Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet (2013) *Rammebetingelser for drift av rusmestringsenheter i fengsel*, rundskriv, 04.10.2013.

¹⁴⁴ Om grunnleggende ferdigheter i Læreplanverket. I Innst. S. nr. 196 (2004–2005) til St.meld. nr. 27 (2004–2005) *Enda en vår*.

Figur 23 Oppfølging av innsatte under straffegjennomføringen



Kilde: Riksrevisjonen

5.2.2 Oppsummering

- Kartlegging av innsattes behov følges sjelden opp med utarbeidelse av konkrete planer.
- Mange innsatte får sjelden kontakt med sin kontaktbetjent.
- Det er i hovedsak den innsatte selv som må ta initiativ for å få tjenester fra NAV og primærhelsetjenesten.
- Innsattes tilgang til NAV-tjenester påvirkes i stor grad av NAV-veilederens tilgjengelighet.
- Innsatte har fortsatt et udekket behov for hjelp til behandling av rusmiddelproblemer og psykiske lidelser.
- Nesten halvparten av de som søker, får ikke plass ved en rusavdeling.
- Skoleavdelingene mener innsatte får opplæringsfaglig oppfølging under straffegjennomføring.
- Lite samarbeid mellom skolen og arbeidsdriften går ut over tilbudet til innsatte.
- Mange innsatte får ikke opplæring i digitale ferdigheter.
- Antall elever med eksamen har økt, mens antall elever med standpunktkarakter har gått noe ned.
- Forebyggende tannbehandling tilbys i varierende grad.

5.2.3 Kartleggingen av innsattes behov følges sjelden opp med utarbeidelse av konkrete planer

Få innsatte får utarbeidet fremtidsplan

I rundskrivet *Retningslinjer for kriminalomsorgens arbeid med fremtidsplanlegging* står det at fremtidsplanlegging er et av kriminalomsorgens viktigste verktøy for å følge opp kartlegginger, og at slik planlegging skal bidra til en målrettet straffegjennomføring. Fremtidsplanlegging omfatter prosessen fra kartlegging, prioritering av tiltak, utarbeidelse av selve plandokumentet, gjennomføring/oppfølging og evaluering. Samtidig går det frem av retningslinjene at kvaliteten på planprosessen skal prioriteres. Dette betyr at kvaliteten på det målrettede samarbeidet mellom innsatte, kriminalomsorgen og andre samarbeidspartnere vektlegges fremfor et omfattende plandokument.

Det er normalt kontaktbetjenten som har ansvar for å samarbeide med den innsatte om fremtidsplanleggingen. Videre har kontaktbetjenten ansvar for å motivere innsatte til å utarbeide en fremtidsplan dersom det er hensiktsmessig i den innsattes situasjon. Fremtidsplanlegging kan tilbys alle, men er særlig aktuell for innsatte med straff som gir adgang til prøveløslatelse. Det er frivillig for innsatte å

delta i fremtidsplanleggingen, og kriminalomsorgen anbefaler at fremtidsplanlegging tilbys innsatte like etter at straffegjennomføringen er påbegynt.

Kriminalomsorgen skal søke å gi innsatte den gjennomføringsformen som er mest hensiktsmessig ut fra de målene og tiltakene som er fastsatt i fremtidsplanen som kriminalomsorgen har samtykket i å bistå med. For at en utarbeidet plan skal være et godt og oppdatert arbeidsredskap, må den hele tiden følges opp og justeres etter behov. Kontaktbetjenten og den innsatte bør sette av tidspunkt for oppfølging av planen.¹⁴⁵

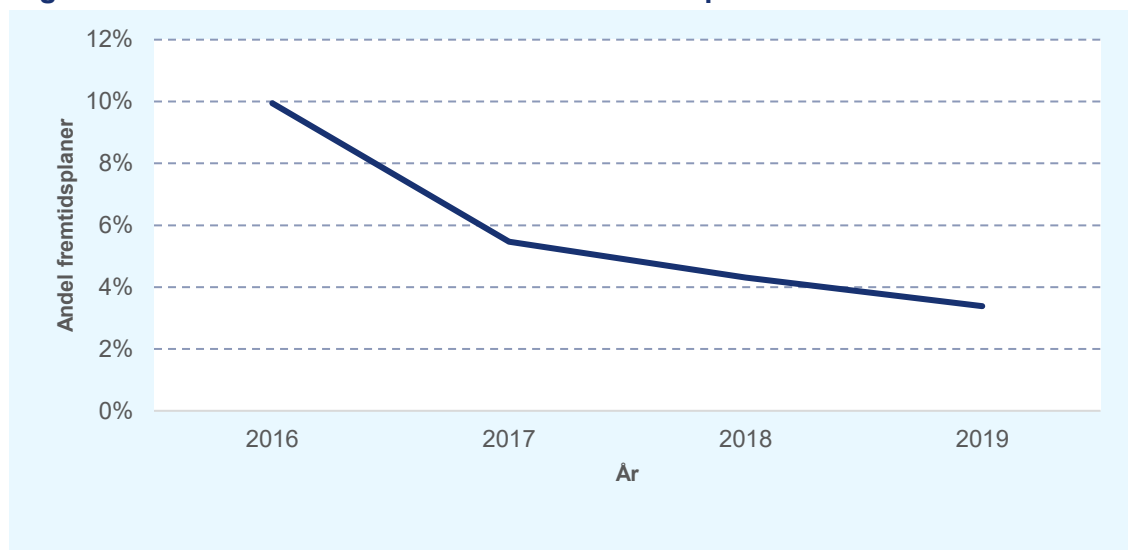
Faktaboks 8 Fremtidsplaner

Formålet med å utarbeide en fremtidsplan er å sikre at arbeidet med progresjon og tilbakeføring blir systematisk og målrettet. Det er også viktig at fremtidsplanen er kjent for alle instanser som bistår den innsatte i rehabiliterings- og løslatelsesprosessen, slik at tiltak og mål fra ulike tjenesteytere harmonerer med hverandre.

Fremtidsplanen er et arbeidsverktøy, og planens innhold endres i takt med at innsatte har gjennomført tiltak og enten nådd sine fastsatte mål eller sett behov for å endre målsettinger med tilhørende tiltak.

Kilde: Rutiner for utarbeidelse av fremtidsplan ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt

Figur 24 Andel innsatte med utarbeidede fremtidsplaner



Kilde: Riksrevisjonens mappegjennomgang (Kompis), n = 1860 innsatte

Figur 24 viser at andelen fremtidsplaner gikk ned i perioden 2016–2019. I 2016 fikk i underkant av 10 prosent av innsatte i utvalget utarbeidet fremtidsplan, og i 2019 hadde andelen falt til 3 prosent. Undersøkelsen viser at en tredjedel av fengslene i liten grad bruker fremtidsplanlegging. De øvrige fengslene opplyser at planene hovedsakelig tilbys i starten eller i midten av soningsforløpet. Før 2016 var antall fremtidsplaner en styringsparameter som kriminalomsorgen ble målt på, men den ble tatt bort. Kriminalomsorgsdirektoratet uttaler at det er en negativ utvikling i bruken av fremtidsplaner.¹⁴⁶ Direktoratet mener at overgangen til nytt fagsystem (KODA) vil legge til rette for en systematisk oppfølging av flere innsatte, blant annet i arbeidet med planen for oppfølging og progresjon, som vil erstatte dagens fremtidsplan.

¹⁴⁵ Rundskriv KSF 1 / 02 Retningslinjer for kriminalomsorgens arbeid med fremtidsplanlegging, 03.06.2002.

¹⁴⁶ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra intervju med Kriminalomsorgsdirektoratet, 15.02.2022.



Fremtidsplan. Foto: Kriminalomsorgen

Individuell plan brukes lite

En individuell plan skal bidra til helhetlige og koordinerte tjenester, og planen er et viktig verktøy for planlegging både på kort og lang sikt. Planen gir imidlertid ikke innsatte større rett til helsetjenester enn det som følger av det øvrige regelverket. Det er kommunene som skal utarbeide en individuell plan, jf. *lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. og forskrift om individuell plan i arbeids- og velferdsforvaltningen*. Men også helseforetakene skal utarbeide en individuell plan for pasienter med behov for det, jf. *lov om spesialisthelsetjenester m.m.* Ca. 70 prosent av kartleggings skjemaene som primærhelsetjenesten i fengsel bruker ved innkomst, omhandler individuelle planer.

Helsedirektoratet har kartlagt hvor mange innsatte som fikk opprettet en individuell plan av primærhelsetjenesten i fengsel. Kartleggingen viser at det i perioden 2016–2018 var en marginal økning i antall innsatte – fra 61 til 65 – som fikk opprettet en individuell plan.¹⁴⁷

Primærhelsetjenesten i fengsel uttaler i intervju at individuelle planer blir mindre brukt nå enn tidligere. Ifølge respondentene kan følgende punkter forklare at individuelle planer brukes mindre enn det loven legger opp til:

- Det er manglende oppfølging av samarbeidspartneres ansvar.
- Det er ressurskrevende å utarbeide en individuell plan.
- Det er uklart hvem som har ansvar for å utarbeide individuelle planer (primærhelsetjenesten, sosialkonsulent eller NAV).
- Referat fra ansvarsgruppemøter¹⁴⁸ anses som et like godt verktøy som individuelle planer fordi referatet inneholder informasjon om tidsplan og hvem som har ansvar.
- Kommunene får ikke tydelige signaler om bruk av individuelle planer og andre samhandlingsverktøy.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Helsedirektoratets årsrapport for 2018. Økning fra 61 i 2016 til 65 i 2018. Antall innsatte som hadde ved innsettelse fra 172 i 2016 til 166 i 2018.

¹⁴⁸ Ansvarsgruppemøter er møter der den innsattes behov drøftes av den innsatte selv og aktuelle samarbeidspartnere. Dette kan være sosialkonsulent, kontaktbetjent, NAV-kontoret, frivillige organisasjoner, ruskonsulent eller skolerådgiver. Ofte fordeles ansvar for oppfølging av innsatte gjennom slike ansvarsgruppemøter. Det skrives ofte referat fra møtene.

¹⁴⁹ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra intervju med KS, 03.02.2022.

I tillegg uttaler Helse- og omsorgsdepartementet at det kan være utfordringer med individuelle planer for langtidssinnsette som gjennomfører straff i en annen kommune enn kommunen der de har fast oppholdssted, eller som overføres mellom fengsler.¹⁵⁰ Når en innsatt overføres til et fengsel i en annen kommune, må vedkommende kobles på det lokale behandlingstilbudet. Dette gjør at det kan være vanskelig å oppnå kontinuitet i behandlingen gjennom bruk av en individuell plan.

Helsedirektoratet har uttalt at primærhelsetjenesten i enkelte fengsler ikke er klar over at de har ansvar for å sette i gang arbeidet med en individuell plan. Derfor skal relevante føringer om individuelle planer tydeliggjøres i veilederen for helse- og omsorgstjenester til innsatte, som etter planen skal være ferdig høsten 2022.¹⁵¹ Den reviderte veilederen skal omhandle kommunenes plikt og ansvar for å sette i gang arbeidet med individuell plan og/eller koordinering.¹⁵² I tillegg vil dette bli fulgt opp i 2023 med kompetanseheving til helsepersonell spesielt innrettet mot innsatte.

5.2.4 Mange innsatte får sjelden kontakt med sin kontaktbetjent

I *Retningslinjer til straffegjennomføringsloven* pkt. 3.2 står det at alle innsatte skal tilbys kontaktbetjent.¹⁵³ Kontaktbetjenten er en fengselsbetjent med spesielt ansvar for å følge opp den enkelte innsatte under straffegjennomføringen. Kontaktbetjentens funksjon er å knytte personlig kontakt, slik at den innsatte har en bestemt betjent å forholde seg til når det gjelder personlige og praktiske problemer.¹⁵⁴ Betjentens rolle er å være relasjonsbyggende og gjennomføre kunnskapsbasert påvirkningsarbeid. Kontaktbetjenten skal utføre tjenesten i henhold til lov og regelverk på en etisk forsvarlig måte.

Kontaktbetjentenes arbeidsoppgaver varierer noe fra fengsel til fengsel, men i flere stillingsbeskrivelser står det at kontaktbetjentene skal

- følge opp innsatte både enkeltvis og i grupper (og blant annet informere om fengslet og om innsattes rettigheter og plikter)
- gjennomføre kartlegginger av den innsatte
- bidra til å utarbeide fremtidsplaner og jobbe målrettet med sine innsatte
- ivareta daglige kontroll- og sikkerhetsoppgaver
- bistå ved henvendelser utad, for eksempel til NAV-kontor og skolemyndigheter¹⁵⁵

Videre skal betjentene delta i øvrige prosesser etter behov, det vil si at de skal

- initiere og delta i innsattes ansvarsgrupper
- ivareta og/eller etablere innsattes nettverk¹⁵⁶
- motivere innsatte til et lovlydig liv¹⁵⁷

Mange kontaktbetjenter jobber turnus. I tillegg jobber flere kontaktbetjenter som avløsere på andre avdelinger for å få bemanningen i fengslet til å gå opp. Dette fører til at innsatte i mange tilfeller sjelden møter kontaktbetjenten sin. I enkelte tilfeller kan det gå opptil to måneder mellom hver gang den innsatte møter kontaktbetjenten. Ressurskrevende innsatte og sykefravær blant ansatte innebærer at bemanningen flyttes til de avdelingene der behovet er størst, mens de øvrige avdelingene må ha minimumsbemanning. I intervjuene kommer det frem at kontaktbetjentene i mange tilfeller har lite tid til å følge opp innsattes behov, og at store deler av arbeidsdagen går med til praktiske og sikkerhetsmessige oppgaver. I innsattstrutinene til et av fengslene står det at førstegangssamtalen kan gjennomføres senest to uker etter innsettelse på grunn av turnusordningen for kontaktbetjenter. Som det fremgår av punkt 5.1.5, er hensikten med

¹⁵⁰ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra intervju med Helse- og omsorgsdepartementet, 08.03.2022.

¹⁵¹ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra intervju med Helsedirektoratet, 18.02.2022.

¹⁵² Helse- og omsorgsdepartementet (2022) Tilbakemelding på utkast til rapport om Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, utdannings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel, 24.06.2022

¹⁵³ Kriminalomsorgsdirektoratet (2008) *Retningslinjer til straffegjennomføringsloven*, sist oppdatert 2015.

¹⁵⁴ St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som viker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*.

¹⁵⁵ [Kontaktbetjent - Kriminalomsorgen.no](https://www.kriminalomsorgen.no) [hentet dato 15.12.2021].

¹⁵⁶ [Kontaktbetjent - Kriminalomsorgen.no](https://www.kriminalomsorgen.no) [hentet dato 15.12.2021].

¹⁵⁷ Ibid.

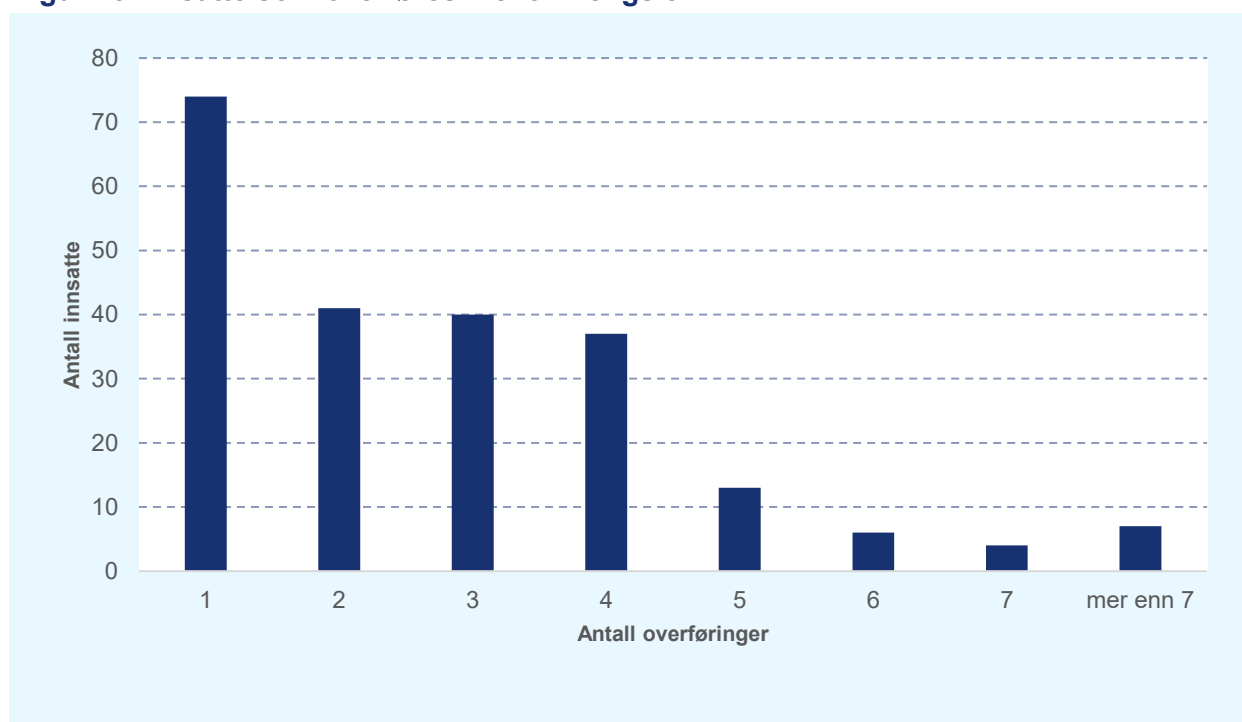
førstegangssamtalen blant annet å kartlegge akutte behov og informere innsatte om tjenestetilbudet og relevante rutiner.

I Kriminalomsorgsdirektoratets årsrapport for 2020 pekes det på at ansatte tilbringer mindre tid med innsatte i fellesskap, og at både kontaktbetjentordningen, miljøarbeid og fritidstilbud hvor ansatte aktivt deltar, er svekket. Enkelte kontaktbetjenter har uttrykt at arbeidsdagen er uforutsigbar, og det er vanskelig å planlegge tilbakeføringsarbeid.

Som følge av at kontaktbetjenten er mindre til stede, får de innsatte færre individuelle samtaler. Samtalene er viktige for å bygge tillit, avdekke innsattes behov og motivere innsatte til endring. I tillegg erfarer ansatte at det er mer hensiktsmessig å ha samtaler med innsatte enn å dele ut skriftlig informasjon.

I hovedsak har alle innsatte i utvalget som har sonet mer enn ett år, fått tildelt en kontaktbetjent.¹⁵⁸ I et av fengslene vi besøkte, kunne innsatte ha kontaktbetjent på en annen avdeling. Dersom den innsatte ønsket en samtale med kontaktbetjenten sin, måtte vedkommende sende en samtalelapp. Dette innebærer at det blir vanskeligere for den innsatte å få kontakt med kontaktbetjenten. Ansatte i kriminalomsorgen har uttalt at kontinuitet er viktig for relasjonsbygging og tilbakeføringsarbeidet. Når innsatte overføres mellom fengsler og innad i fengsler, får de ny kontaktbetjent. I ett fengsel får enkelte innsatte med sammensatte utfordringer beholde kontaktbetjenten når de overføres til en annen avdeling. Formålet er at innsatte skal kunne forholde seg til en fast person som kjenner situasjonen deres.

Figur 25 Innsatte som overføres mellom fengsler



Kilde: Riksrevisjonens mappegjennomgang (Kompis), n = 222

Figur 25 viser at om lag halvparten av de innsatte er overført tre eller flere ganger. 30 innsatte ble overført mellom fengsler fem eller flere ganger.

¹⁵⁸ 98 prosent av de innsatte som har sonet mer enn ett år av 1860 innsatte har fått tildelt en kontaktbetjent.

5.2.5 Det er i hovedsak den innsatte selv som må ta initiativ for å få tjenester fra NAV og primærhelsetjenesten

Innsattes behov kan endre seg, og derfor er det viktig å følge opp innsatte under straffegjennomføringen. Intervjuene tyder på at tjenestene som innsatte får, i stor grad er avhengig av deres eget initiativ.

Under straffegjennomføring er det hovedsakelig de innsatte selv som må gi beskjed om hvilke tjenester de har behov for. Innsatte tar som regel kontakt gjennom et samtalelappsystem som går ut på at de skriver en lapp som kriminalomsorgen eller de selv leverer til tjenesteyterne.¹⁵⁹

Utfordringer med lappesystemet er påpekt blant annet i rapporten *Kartlegging av helse- og omsorgsbehov blant innsatte i fengsel* (2021). I noen fengsler er det kriminalomsorgens betjenter som overbringer lappene. I andre fengsler legger den innsatte selv lappen i en låst postkasse. I rapporten kommer det frem at lapper kan komme på avveie, at de kan bli lest av andre, og at innsatte kan oppleve å ikke få svar. Videre kan det oppstå misforståelser om håndteringen av helseproblemet som den innsatte har henvendt seg om. En del innsatte har vansker med å meddele seg skriftlig, noe som betyr at de må få hjelp til å skrive lappen. I den forbindelse kan det oppstå misforståelser, og det kan ta mye tid å oppklare enkle forhold.

Når innsatte har akutt behov for helsehjelp, tar betjenter kontakt med primærhelsetjenesten i fengslet. Dersom primærhelsetjenesten ikke er tilgjengelig, kontakter betjentene legevakt eller øyeblikkelig hjelp. Betjentene kan også levere en bekymringsmelding til primærhelsetjenesten i fengslet.

I flere fengsler får innsatte kontakt med NAV-veilederen i fengsel via en kontaktbetjent eller en sosialkonsulent. Noen ganger får NAV-veiledere henvendelser via primærhelsetjenesten i fengslet eller via skolen. Flere veiledere opplyser at de prøver å være tilgjengelige i ulike deler av fengslet, slik at det skal være enklere for innsatte å henvende seg til dem.

Samarbeidsavtaler mellom lokale NAV-kontor og fengsler slår sjelden fast at NAVs tjenester skal tilbys aktivt. NAV Gjøvik skiller seg imidlertid ut med arbeidsrutiner som understreker at NAV-veiledere i fengsel skal motivere både innsatte og NAV i hjemkommunen til samarbeid under soning.

5.2.6 Innsattes tilgang til NAV-tjenester påvirkes i stor grad av NAV-veilederens tilgjengelighet

Innsatte kan kontakte NAV lokalt ved oppmøte, enten ved fremstilling eller ved frigang, gjennom NAVs telefoniløsning, skriftlige meldinger og digital selvbetjeningsløsning. Undersøkelsen viser at digitaliseringen av NAVs tjenester i liten grad har ført til økt tilgjengelighet av lokale NAV-kontor for innsatte i fengsler.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet påpeker at innsatte har de samme mulighetene til å fremme søknader og ta kontakt som de hadde før den digitale utviklingen. Når det gjelder muligheter for fysisk oppmøte i form av fremstilling eller frigang, viser undersøkelsen at disse i praksis er svært begrenset. Aktivitetsplikten til innsatte innebærer at de ofte er på jobb eller skole når lokale NAV-kontor er åpne for oppmøte. Informanter påpeker også at fysiske fremstillinger ikke alltid lar seg gjennomføres på grunn av den ressursmessige situasjonen i kriminalomsorgen. I tillegg har antall lokale NAV-kontor blitt redusert fra 430 til 268 i løpet av undersøkelsesperioden.

Brukere som vil komme i kontakt med NAV via telefon henvender seg til NAVs kontaktsenter. Helsetilsynets undersøkelse fra 2022 konkluderer at telefoniløsningen gjør de sosiale tjenestene mindre tilgjengelige ettersom de lokale NAV-kontorenes kommunale tjenester ikke alltid besvarer telefoner fra kontaktsenteret.¹⁶⁰ Dette understøttes av funnene i undersøkelsen. NAVs sentrale kontaktsenteret stenger klokken 15, mens

¹⁵⁹ I Agder fengsel er dette digitalt.

¹⁶⁰ [Telefoniløsningen i Nav gjør de sosiale tjenestene mindre tilgjengelige | Helsetilsynet](#)

mange innsatte fortsatt er i aktivitet. I tillegg har innsatte begrenset telefontid. Det hender derfor at lang telefonkø hos NAV fører til at innsatte ikke klarer å komme i kontakt med saksbehandleren.

For å gjøre lokale NAV-kontor mer tilgjengelige har Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet valgt å videreutvikle de digitale tjenestene. Tjenestene er innrettet slikt at den enkelte brukeren skal være mest mulig selvstendig ved å ta i bruk selvbetjeningsløsninger på internettsiden nav.no. Straffegjennomføringsloven og rundskriv og føringer fra Kriminalomsorgsdirektoratet setter imidlertid begrensninger på innsattes bruk av internett og datamaskiner. Det gjør at innsattes tilgang til NAVs digitale tjenester er preget av ansattes skjønnsutøvelse når det gjelder behov og bruk. Siden det ikke finnes en helhetlig tilnærming til denne problematikken, opplever en av regionene i kriminalomsorgen at det er behov for en sentral juridisk og sikkerhetsmessig gjennomgang av IKT-tilbudet til innsatte.

Innsattes tilgang til NAVs digitale tjenester er avhengig av fengslets sikkerhetsnivå og soningssted. Innsatte som gjennomfører straff i fengsler med høyt og lavere sikkerhetsnivå, kan få tilgang til digitale plattformer under påsyn av ansatte i kriminalomsorgen, for eksempel kontaktbetjenter, sosialkonsulenter, tilbakeføringskoordinatorer eller NAV-veiledere i fengsel. En del innsatte trenger også hjelp til å bruke PC-er og NAVs digitale løsninger. Siden dette er ressurskrevende, fører det til at innsattes tilgang til NAVs tjenester ofte er avhengig av at NAV-veilederen er til stede i fengslet.

Flere kriminalomsorgsregioner oppgir at innsatte har svært begrenset tilgang til NAVs digitale tjenester, og at tilgangen til å bruke digitale plattformer er begrenset. Region sør understreker at det dermed vil være behov for stadig og gjerne mer stedlig tilstedeværelse fra NAV i fengslene.

Uten NAV-veileder i fengsel til stede eller når NAV-veileder er lite til stede, må fengselsansatte, eller den innsatte selv, prøve å få kontakt med lokale NAV-kontor, jf. punkt 4.3. Flere ansatte i kriminalomsorgen beskriver at de har problemer med å få kontakt med det lokale NAV-kontoret. Slike henvendelser kan gjelde søknad om kommunal bolig, møte med gjeldsrådgiver eller søknad om sosialstønad eller trygd. Sosialkonsulenter og kontaktbetjenter må ta kontakt med det lokale NAV-kontoret på samme måte som andre borgere.¹⁶¹ Det gjør at fengselsansatte bruker mye tid i telefonkø og på saksbehandlere ved kontorene som har liten kunnskap om fengsel og innsatte. En ansatt i kriminalomsorgen forteller at det kan ta opptil tre uker å få kontakt med rett saksbehandler.

Enkelte ansatte i kriminalomsorgen har utviklet egne løsninger for å gjøre det enklere å komme i kontakt med lokale NAV-kontor. En sosialkonsulent med lang erfaring har laget en oversikt med navn og kontaktinformasjon til flere hundre saksbehandlere ved lokale NAV-kontor i regionen. Intervjuene viser at den innsatte får raskere kontakt med sitt lokale NAV-kontor når NAV-veileder er til stede i fengslet.¹⁶² Funn fra Fafo-rapporten *NAV i fengsel. En følgeevaluering av innsattes tilgang til NAV-tjenester (2017)* viste at uten NAV i fengslet mister innsatte tilgangen til tjenester, og det er i særdeleshet tilgangen til arbeidsrettet bistand som glipper. NAV-veileder i fengsel bidrar ifølge rapporten til en mer ressurseffektiv prosess og er viktig for tilbakeføringsarbeidet.

Faktaboks 9 God praksis – lokale NAV-kontor oppnevner kontaktpersoner for kriminalomsorgen

Ved hvert NAV-kontor i Agder er det oppnevnt en kontaktperson for kriminalomsorgen. Dette forenkler arbeidet til ansatte i kriminalomsorgen når de skal koble innsatte med løslatelseskommunen, og skaper bedre forutsetninger for en god løslatelse.¹⁶³

¹⁶¹ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet, 18.02.2022.

¹⁶² Disse funnene støtter opp under konklusjonen fra tidligere rapporter som viser at NAV-veilederes tilstedeværelse øker tilgjengeligheten til NAVs tjenester.

¹⁶³ Dette er i tråd med anbefalingene i kunnskapsoppsummeringen som ble laget i forkant av arbeidet med tilbakeføringsstrategien ble igangsatt; *Det blir anbefalt at kriminalomsorgen får faste kontaktpersoner ved NAVkontorene og at lister med navn og kontaktinformasjon blir gjort tilgjengelig for kriminalomsorgens ansatte.*

Kilde: Rapportering for 2019 fra NAV Agder

Konkrete krav til NAV-veilederens tilstedeværelse er spesifisert i samarbeidsavtaler mellom det lokale NAV kontoret og fengslene. Vi har fått tilsendt samarbeidsavtalene fra 18 av 50 fengsler. I tillegg fastslår den sentrale samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten at NAV-veileder i fengsel skal være til stede til faste tider i hvert fengsel. Likevel opplever fengsler utfordringer med at veilederens tilstedeværelse er uforutsigbar og at det ikke blir satt inn vikar ved sykdom eller annet fravær.

NAV-veileder til stede i fengsel

«Jeg er i fengslet den andre tirsdagen i hver måned (ca. tre timer). Da har de innsatte lagt igjen beskjed dersom de ønsker å snakke med meg. Da tar jeg en prat med dem basert på dette. Med jevne mellomrom informerer jeg i plenum for de innsatte om hva jeg kan bidra med. Mange har spørsmål om økonomisk sosialhjelp. Dette får de bistand til å søke om av kontaktbetjener. Min rolle blir ofte å opprette forbindelse med lokalkontoret den innsatte hører til, og sammen med den innsatte finne ut hvordan vi går frem for å komme videre.»

Kilde: Svar på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål til NAV-veilederne i fengsel

En del av fengslene oppgir at det er for lite ressurser til NAV-veiledere i fengsel, og at deres begrensede tilstedeværelse i fengslet er en utfordring. Ifølge ledelsen i fengslene er tilstedeværelsen viktig for at innsattes rettigheter skal bli ivaretatt. Når NAV-veilederen er lite til stede i fengslet, fører det til at veilederen bare har tid til innsatte med de mest akutte behovene og ikke til å opprette et godt samarbeid med hver enkelt. To kriminalomsorgsregioner opplever at behovet for en stedlig NAV-veileder i fengsel blir stadig større, og ønsker derfor at NAV-veilederne skal øke tilstedeværelsen i fengslet.

NAV-fylkenes rapportering om tjenester fra NAV viser at det er ønskelig å øke NAV-veilederes tilstedeværelse i fengslene. Det går også frem at fengslene varierer med hensyn til hvor mange sosialfaglige medarbeidere som er til stede, noe som påvirker behovet for NAV-veilederes tilstedeværelse, jf. kap. 4.3. Videre etterspør enkelte NAV-fylker nasjonale midler for å finansiere tjenesten i fengslene.

5.2.7 Innsatte har fortsatt et udekket behov for hjelp til behandling av rusmiddelproblemer og psykiske lidelser

At helsetjenestene er til stede i fengslene, er en suksessfaktor for gode tjenester. Ifølge forskning og informanter i denne undersøkelsen har mange innsatte sammensatte psykiske og somatiske lidelser, ofte kombinert med rusmiddelproblemer. I tillegg har innsattepopulasjonen blitt eldre. Videre uttaler primærhelsetjenesten i fengslene at innsatte ofte er overmedisinert ved innkomst, og at andelen innsatte som bruker kjemisk rus, har økt. Ifølge primærhelsetjenesten fører dette til kognitive endringer hos de innsatte. Basert på sykdomsbildet har de innsatte et økt behov for helsehjelp, både i omfang og hyppighet.

Til tross for at primærhelsetjenestens tilstedeværelse i fengslene har økt i undersøkelsesperioden, jf. punkt 4.1.3, er det fortsatt et udekket behov for hjelp. Det er også utydelige grenser mellom den kommunale helse- og omsorgstjenesten og kriminalomsorgen når det gjelder hvem som har ansvar for å utføre ulike helse- og omsorgsoppgaver.¹⁶⁴

¹⁶⁴ Senter for omsorgsforskning øst (2021) *Kartlegging av helse- og omsorgsbehov blant innsatte i fengsel*.

Udekket behov

«Domfelte har store problemer med å klare seg under soning. Han har per i dag innsatte som hjelper han med å vaske rommet, bære mat til og fra cella, skifte på sengen, fylle på termos, bære kopp med vann hver gang han skal ha medisiner.»

Kilde: BRIK-kartlegging av en innsatt

Som det fremgår av punkt 4.1.6 har det i undersøkelsesperioden vært en økning i antall konsultasjoner og henvisninger fra primærhelsetjenesten i fengsel. Økningen i antall konsultasjoner kan ha sammenheng med at innsattes behov for tjenester har endret seg, og at flere innsatte har sammensatte helseutfordringer. I tillegg nevner to helseforetak at fengslets sikkerhetstiltak begrenser antall konsultasjoner som kan gjennomføres, fordi betjenter må være til stede på helseavdelingen for at den innsatte skal kunne komme til konsultasjon.

Primærhelsetjenesten i fengslene oppgir at innsattes behov for somatiske tjenester i stor grad er dekket.¹⁶⁵ Videre uttaler primærhelsetjenesten at innsattes behov for behandling av psykiske lidelser i mindre grad dekkes enn for somatiske lidelser.¹⁶⁶ Dette utsagnet støttes av spesialisthelsetjenesten i om lag halvparten av fengslene. De uttaler at innsattes behov for behandling for psykiske lidelser ivaretas i noen eller liten grad.

Somatiske helsetjenester i fengsel

Historisk har det vært en sterk tradisjon for somatiske helsetjenester i fengslet. Det gjør at disse tjenestene er godt forankret og prioriteres høyt. Psykiatriske tjenester har de senere årene fått større plass også i primærhelsetjenesten. Likevel er nok disse tjenestene i større grad preget av tilfeldighet og gis til de innsatte som «roper høyest». Disse tjenestene er også i liten grad målrettet med tanke på omfang og innhold.

Kilde: Svar på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål til primærhelsetjenesten i fengsel

Undersøkelsen viser at ansatte i fengslene og i noen helseforetak opplever at enkelte innsatte har for store utfordringer knyttet til psykiatri og/eller rus til å være i fengsel, men at de likevel ikke kvalifiserer for behandlings- eller institusjonsplass i spesialisthelsetjenesten. Når det gjelder innsatte som får behandling i spesialisthelsetjenesten, uttaler enkelte helseforetak at oppholdet er for kort.

Svingdørspasienter

Teamet opplever at samarbeid med akuttpsykiatrien er utfordrende. I noen av tilfellene blir de innsatte utskrevet prematurt, med anbefaling om tett tilsyn og oppfølging, noe som ikke er mulig å imøtekomme innenfor fengslets rammer. (helseforetak)

Mange av de innsatte i fengslet er så syke at de ikke burde vært i fengsel, men i psykiatriske sykehus. De blir det man omtaler som svingdørspasienter, som veksler mellom fengsel og innleggelse på sykehus. (kriminalomsorgen)

Kilde: Svar på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål til spesialisthelsetjenesten og Riksrevisjonens intervju i fengsel

¹⁶⁵ 94 prosent svarer at de innsattes behov for somatiske tjenester ivaretas i svært stor eller stor grad. Ingen fengselshelseavdeling svarer at behovet ikke ivaretas.

¹⁶⁶ 36 prosent av respondentene svarer at behovet dekkes «i noen grad».

Helse- og omsorgsdepartementet uttaler at utfordringen med å gi psykisk syke innsatte et tilstrekkelig godt helsetilbud kan forstås i lys av en generell utvikling innenfor psykisk helsevern, hvor en stadig større del av tjenestene ytes der hvor brukeren er, og i stadig mindre grad gjennom døgnbehandling.¹⁶⁷ Departementet uttaler at denne gradvise utviklingen er i tråd med faglige og internasjonale anbefalinger på det psykiske helseområdet, og at den samtidig har bidratt til å endre forventningene til hva som ligger i kriminalomsorgens tilretteleggeransvar for psykisk syke innsatte.

Kartleggingen fra Actis og Norsk fengsels- og friomsorgsforbunds fra 2020 viste at 73 prosent av de 653 ansatte som svarte på spørreundersøkelsen deres, mente at tilbudet til innsatte og domfelte med psykiske lidelser eller rusmiddelproblemer var blitt dårligere i 2018 og 2019.¹⁶⁸

Når det gjelder innsattes behov for rusbehandling, svarer om lag halvparten av informantene fra primærhelsetjenesten i fengslene at behovet dekkes i noen grad.¹⁶⁹ Informantene fra spesialisthelsetjenesten svarer også at de innsattes behov for rusbehandling dekkes i noen eller liten grad i om lag halvparten av fengslene.¹⁷⁰

At innsatte med rusmiddelutfordringer ikke får gode nok tjenester kan ha sammenheng med at behovet for rusbehandling er stort i fengslene, at det er relativt få fengsler med rusavdeling, og at mange av de innsatte som søker om plass på en rusavdeling, ikke får det, jf. punkt 5.2.8. Primærhelsetjenesten i fengsler med rusavdelinger oppgir imidlertid at helsetilbudet til rusavhengige bare er marginalt bedre enn det primærhelsetjenesten i fengsler uten rusavdelinger oppgir.¹⁷¹

For få innsatte får innvilget straffegjennomføring i institusjon

Dersom innsatte har behov for behandling som ikke kan tilbys innenfor kriminalomsorgen, kan straffen i særlige tilfeller helt eller delvis gjennomføres ved heldøgnsopphold i institusjon, jf. straffegjennomføringsloven § 12 (§ 12-soning). En slik straffegjennomføring er ifølge Kriminalomsorgsdirektoratet et vesentlig bidrag når det gjelder å forebygge tilbakefall til ny kriminalitet.¹⁷² Helsedirektoratet anbefaler at både kriminalomsorgen og primærhelsetjenesten i fengsel forsøker å legge til rette for at den innsatte skal kunne gjennomføre straffen ved å se på forskjellige soningsformer, for eksempel soning i ressursavdelinger, åpne fengsler og § 12-soning.¹⁷³ Videre anbefaler direktoratet at primærhelsetjenesten i fengsel og ansatte i kriminalomsorgen på forhånd, og i samarbeid med den domfelte, bør planlegge straffegjennomføringen med aktuelle tiltak og nødvendige tilpasninger. Motivering av den innsatte kan være et viktig tiltak.

Kriminalomsorgsdirektoratet har satt antall gjennomførte døgn i medhold av straffegjennomføringsloven § 12 som et resultatkrav for kriminalomsorgen. I 2016 var resultatkravet på til sammen 50 300 døgn fordelt på regionene. Resultatkravet ble redusert til 41 000 døgn i 2019 og ytterligere redusert til 38 980 i 2020. Ifølge Kriminalomsorgsdirektoratet er bakgrunnen for reduksjonen nedgangen i antall mottatte dommer, som innebærer at det er færre innsatte å vurdere opp mot dette kravet.¹⁷⁴ Samtidig som resultatkravet gikk ned i perioden 2016–2020, falt gjennomførte fengselsdøgn på § 12-soning.

¹⁶⁷ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Helse- og omsorgsdepartementet, 08.03.2022.

¹⁶⁸ Actis og NFF (2020) Helse- og rusutfordringer i fengslene. De ansattes erfaringer. Notat 1:2020.

¹⁶⁹ 48 prosent av respondentene fra fengselshelsetjenesten svarer i noen grad. 4 prosent svarer i liten eller svært liten grad.

¹⁷⁰ 24 prosent av fengselsavdelingene har ikke svart på dette spørsmålet.

¹⁷¹ I primærhelsetjenesten i fengsler med rusavdeling mener 47 prosent at de i stor grad møter de innsattes behov, mens det samme gjelder 42 prosent i primærhelsetjenesten i fengsler uten rusavdeling.

¹⁷² Kriminalomsorgsdirektoratet (2020) *Foreløpig disponeringsbrev til regionene i kriminalomsorgen*.

¹⁷³ Helsedirektoratet (2013) *Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel*, veileder, sist oppdatert desember 2016.

¹⁷⁴ Kriminalomsorgsdirektoratet (2019) *Disponeringsbrev til regionene i kriminalomsorgen*, 14.02.2019. Kriminalomsorgsdirektoratet (2020) *Foreløpig disponeringsbrev til regionene i kriminalomsorgen*, udatert.

Tabell 17 Gjennomførte fengselsdøgn på § 12-soning

	2016	2017	2018	2019	2020
Totalt antall døgn	47 796	49 857	40 685	37 539	38 144
Målkrav	50 300	51 000	51 000	41 000	38 980
Differanse mellom resultat og målkrav	2 504	1 143	10 315	3 461	866

Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratets årsstatistikk for 2020 og disponeringsbrev til regionene i kriminalomsorgen i perioden 2016–2020

Oslo Economist og Tyrilistiftelsen peker i en rapport på at det er for lite bruk av § 12-soning.¹⁷⁵ Flere peker på at nedgangen i § 12-soning, som både kan gjennomføres i spesialisthelsetjenesten og i andre institusjoner blant annet i Elevator (Fretex), trolig henger sammen med overgangen til mer poliklinisk behandling i spesialisthelsetjenesten.¹⁷⁶ Samtidig uttaler Helse- og omsorgsdepartementet at § 12-soning som skjer i en institusjon som tilbyr tverrfaglig spesialisert rusbehandling, er en rettighet etter pasient- og brukerrettighetsloven og gis av spesialisthelsetjenesten, og at det derfor kan være vanskelig å sette et måltall.¹⁷⁷

5.2.8 Nesten halvparten av de som søker, får ikke plass ved en rusavdeling

For å få plass ved en rusavdeling må den innsatte selv søke og bli tildelt plass. Rusavdelingene har opplyst at følgende kriterier vektlegges ved inntak:

- Det må være ledig plass ved enheten.
- Søkeren må være motivert.
- Søkeren bør passe inn i gruppen.
- Dommen som sones, må ikke være for lang eller for kort.
- Søkeren kan ikke ha (alvorlige) psykiske helseplager.

Ved rusavdelingene mottar de innsatte ulike rusfaglige tilbud og aktivitetstilbud. De mest brukte rusfaglige tilbudene er poliklinisk behandling, gruppetilbud, individuell oppfølging og program. Litt over halvparten av rusavdelingene har opplyst at de tilbyr programmet «Er-Vil-Kan». Programmet er rettet mot mange ulike områder, blant annet økonomi, bolig, nettverk, verdier og fremtid.

Rusavdelingene aktiviserer også de innsatte. De vanligste tilbudene er fysisk aktivitet, sosiale fremstillinger, fellesaktiviteter og samvær blant de innsatte i rusavdelingen. Eksempler på fellesaktiviteter er friluftsliv, handling og kulturelle opplevelser. I tillegg legger de til rette for at de innsatte får kombinert oppholdet i rusavdelingen med jobb og skole i samarbeid med andre avdelinger.

De fleste rusavdelingene svarer at de innsatte får informasjon om rusavdelingene muntlig fra ansatte, enten i kriminalomsorgen, helseavdelingen eller rusavdelingen. I tillegg har over halvparten av rusavdelingene tilgjengelig skriftlig informasjon om rusmestringstilbudet i tråd med anbefalingen i veilederen for rusmestringseenhetene.¹⁷⁸ Om lag 30 prosent av rusavdelingene opplyser at de ansatte i rusavdelingene oppsøker innsatte.

¹⁷⁵ Oslo economics og Tyrilistiftelsen (2020) *Vurdering av det samlede tilbudet under straffegjennomføring for personer med rusmiddelproblematikk*.

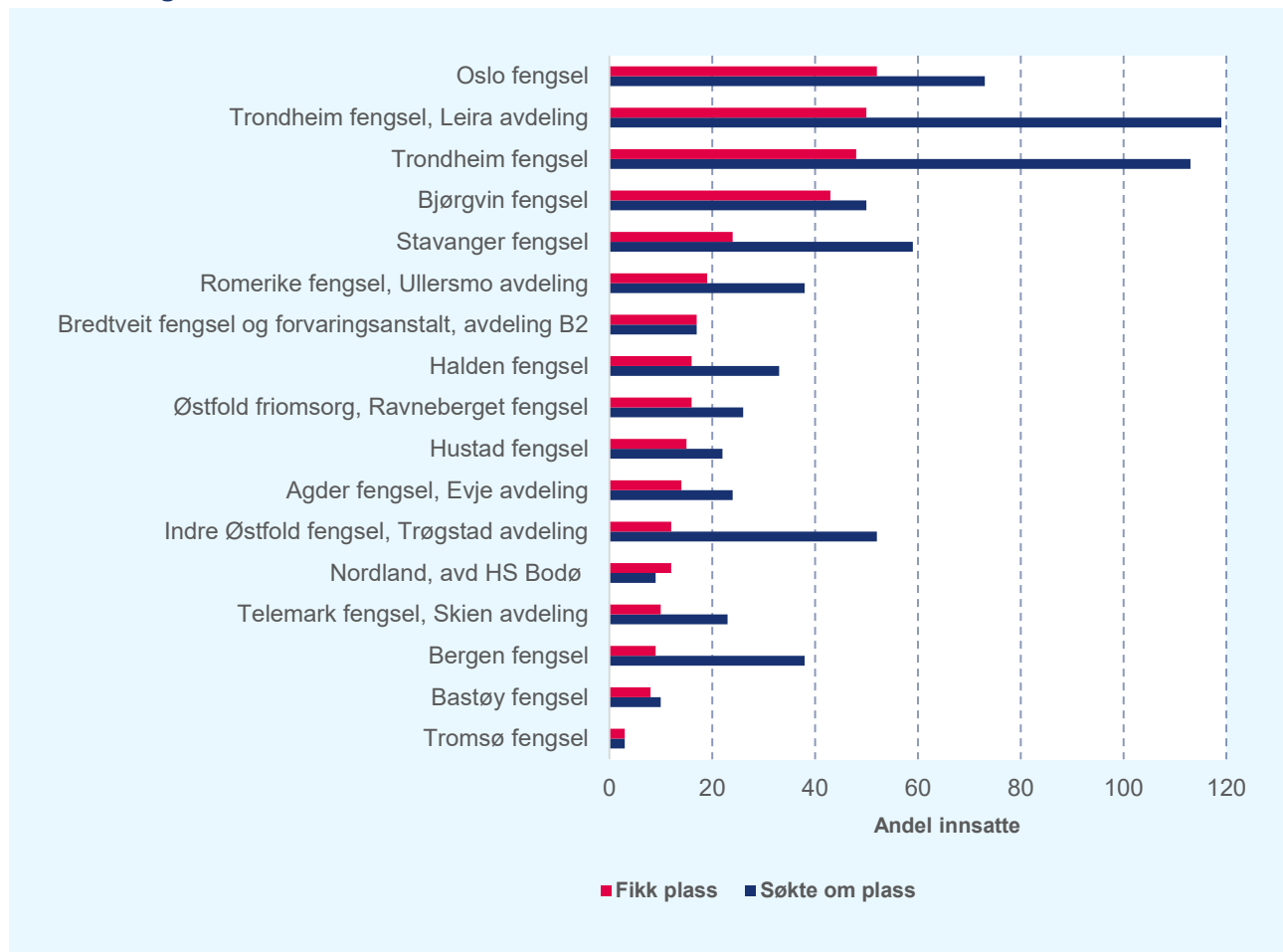
¹⁷⁶ Svar på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål til kriminalomsorgsregionene og Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra intervju med Helse- og omsorgsdepartementet, 08.03.2022.

¹⁷⁷ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra intervju med Helse- og omsorgsdepartementet, 08.03.2022.

¹⁷⁸ Kriminalomsorgsdirektoratet og Helsedirektoratet (2016) *Veileder rusmestringseenhetene*

Andelen innsatte som har fått plass ved en rusavdeling sett i forhold til antall søkere, har ligget stabilt på 54 prosent i perioden 2016–2018, for så å øke til 59 prosent i 2019.¹⁷⁹

Figur 26 Antall innsatte som fikk plass og antall innsatte som søkte om plass ved en rusavdeling i 2019



Kilde: Svar på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål til rusmestringsavdelingene (Indre Østfold fengsel, Eidsberg avdeling registrerer ikke antall søkere og inngår derfor ikke i figuren)

Figur 26 viser at det noen steder er svært mange søkere som ikke får plass i rusavdelingen. Rusavdelingene opplyser at den vanligste årsaken til at innsatte ikke får plass, skyldes at de soner en for kort eller for lang dom. Oppholdet i en rusavdeling bør være av en viss varighet for at innsatte skal kunne nyttiggjøre seg tilbudet på en god måte.¹⁸⁰ Andre årsaker er ifølge rusavdelingene at innsatte har en uavklart soningsform, at de har forvaringsdom, eller at de sitter i varetekt. Ifølge et rundskriv fra Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet skal tilbudet fortrinnsvis gis til innsatte på dom. Målgruppen er innsatte med et rusproblem som de ønsker hjelp og behandling for.¹⁸¹ Det innebærer at innsatte må være motivert. I tillegg uttaler rusavdelingene at innsatte ikke bør ha alvorlige psykiske helseplager. Også utagerende adferd kan føre til at innsatte ikke får plass i rusavdelingen.

To av kriminalomsorgsregionene uttaler at omfattende rusmiddelproblematikk blant innsatte gjør at det med fordel kunne vært flere rusavdelinger med forsterket bemanning. Kriminalomsorgen region øst uttaler

¹⁷⁹ Ved 17 av de 18 rusavdelingene registreres antall søkere, avslag og antall plasser. Vi har mottatt anslag fra 17 rusavdelingene, men bare 12 har gitt anslag for hele perioden 2016–2019 for antall søkere. Det er kun rusavdelinger som har gitt anslag for hele perioden som er inkludert i tabellen.

¹⁸⁰ Helsedirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet (2016) *Veileder rusmestringsenhetene*.

¹⁸¹ Rundskriv Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet (2013) *Rammebetingelser for drift av rusmestringsenheter i fengsel*.

imidlertid at det er utfordringer med å fylle plassene i rusavdelingene, og de vurderer at det ikke er behov for flere slike avdelinger.

Når det gjelder innsatte med rusmiddelproblemer som ikke får plass ved en rusavdeling, uttaler kriminalomsorgsregionene at russamtaler og programvirksomhet er viktige tiltak. Imidlertid har det vært en nedgang i antall gjennomførte programmer i regi av kriminalomsorgen, jf. punkt 4.4.5. Russamtalen er i utgangspunktet ment som et alternativ til reaksjon etter straffegjennomføringsloven § 40.¹⁸² Målet er at strukturerte samtaler skal hjelpe den domfelte med å endre rusvaner. Undersøkelsen viser imidlertid at det bare er 7 prosent av de innsatte i utvalget som har gjennomført russamtale.

Svar fra rusavdelingene viser at innsatte som ikke får plass ved en rusavdeling, i liten grad får tjenester som dekker behovene deres. I rapporten *Vurdering av det samlede tilbudet under straffegjennomføring for personer med rusmiddelproblematikk* (2020) kommer det også frem at innsatte som ikke har opphold ved en rusavdeling, mottar et relativt begrenset tilbud.

5.2.9 Skoleavdelingene mener innsatte får opplæringsfaglig oppfølging under straffegjennomføring

Innsatte som har rettigheter etter opplæringsloven, skal kunne bruke denne retten under soning.¹⁸³ Svar på skriftlige spørsmål tyder på at innsatte som får skoleplass i fengslet, får god oppfølging. 64 prosent av skoleavdelingene oppgir at de innsattes behov for opplæring under soning dekkes i stor eller svært stor grad. 33 prosent oppgir at behovet dekkes i noen grad, mens 2 prosent (én skoleavdeling) oppgir at behovet dekkes i liten grad.

I intervjuene kommer det frem at skolene utarbeider planer for hver enkelt elev. Skoleplanene legger vekt på progresjon og tilrettelegging til et godt skoleløp. Både i svarene på skriftlige spørsmål og i intervjuene kommer det frem at skolene forsøker å tilpasse opplæringen til de innsattes behov innenfor de begrensningene som er beskrevet under punkt 4.2.4. Samtidig uttaler en avdelingsleder på en skole at ikke alle fag som tilbys av skolen, er etterspurt på dagens arbeidsmarked, og at skolen og arbeidsdriften har stort potensial når det gjelder å utvikle yrkesfaglige tilbud som er bedre tilpasset arbeidsmarkedets behov.

Faktaboks 10 God praksis – modulbasert yrkesfaglig opplæring

Modulbasert yrkesfaglig opplæring er bedre tilrettelagt for fengselsundervisning enn vanlige skoleløp. Det gir innsatte mulighet til å ta enkelte moduler i relevante fag mens de soner, og til å bygge på disse modulene etter soning.

Teoretisk opplæring og praksis deles opp i avgrensede moduler som elevene kan ta i eget tempo. Innholdet i modulene er spisset mot ett yrke, og en del generelle kompetansemål er fjernet sammenlignet med det vanlige skoleløpet. Hver modul avsluttes med en prøve som vurderes som godkjent eller ikke godkjent av faglærere, og elevene kan få kompetansebevis når en modul er godkjent. Antall moduler varierer fra fag til fag. Etter at alle moduler er fullført, kan elevene melde seg opp til fag- og svenneprøve.

Kilde: Riksrevisjonens intervju i fengsel

Kunnskapsdepartementet opplyser at de har arbeidet med å utvikle voksenopplæringen, som også kommer innsatte til gode.¹⁸⁴ Dette omfatter modulstrukturert voksenopplæring både på grunnskolenivå og i videregående skole. Hensikten med en slik opplæring er å tilrettelegge løpene slik at voksne lettere skal

¹⁸² [Russamtalen - Programbank](#) [hentdato 15.12.2021].

¹⁸³ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra intervju med Kunnskapsdepartementet, 01.03.2022.

¹⁸⁴ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra intervju med Kunnskapsdepartementet, 01.03.2022.

kunne gå inn og ut av opplæringen. I forbindelse med behandlingen av fullføringsreformen besluttet Stortinget i juni 2021 at modulopplæring skal være hovedmodellen for voksenopplæringen.

5.2.10 Lite samarbeid mellom skolen og arbeidsdriften går ut over tilbudet til innsatte

Samarbeid mellom skolen og arbeidsdriften står sentralt i *Strategi for utvikling av Kriminalomsorgens arbeidsdrift 2015–2018*, som er utarbeidet av Kriminalomsorgsdirektoratet. Kriminalomsorgen skal øke bruken av arbeidsdriften som lærebedrift i regi av skolen, og tilrettelegge for at skolen skal kunne tilby kompetansegivende kurs. I tillegg skal arbeidsdriften og skolen samarbeide slik at innsatte kan få praksisattester for gjennomført arbeid som kan knyttes til krav i læreplanene for vg1, vg2 og vg3.

Samarbeidet mellom skolen og arbeidsdriften gjelder oftest ulike yrkesfagopplæringer. I et stort flertall av fengslene samarbeider skoleavdelingene med arbeidsdriften, men graden av samarbeid varierer mye. Ved noen fengsler samarbeider man tett med felles gjennomføring av fullstendige yrkesfagtilbud. Her gjennomfører skolen den teoretiske undervisningen, mens arbeidsdriften er praksisplass. Andre steder gjelder samarbeidet felles bruk av areal, felles bruk av lærere og verksbetjentressurser og dokumentasjon av kompetanse. I enkelte fengsler er samarbeidet mellom skolen og arbeidsdriften begrenset til å handle om hvordan de skal fordele de innsatte mellom seg.

I 2019 var soningskapasiteten i fengslene på til sammen 3 689 plasser. Samme år hadde bare 64 innsatte lærlingskontrakt, 17 tok fagprøve eller svennebrev og 11 var lærekandidater.¹⁸⁵ Et bedre samarbeid mellom skolen og kriminalomsorgen kunne ha bidratt til flere yrkesfaglige tilbud og en økning av antall læreplasser. Kriminalomsorgsdirektoratet peker på at samarbeidet har blitt bedre. De opplyser videre at det er behov for å øke antall lærlinger i fengsel, særlig ettersom økt domslengde gjør det mulig for flere innsatte å følge et lengre kvalifiseringsløp og fullføre yrkesfaglig opplæring under straffegjennomføringen.¹⁸⁶ Kunnskapsdepartementet uttaler at det i overgangen mellom vg2 og vg3 er særlig vanskelig for grupper som arbeidsgivere ikke anser som attraktive, blant annet innsatte, å få læreplass.¹⁸⁷

Utfordringer i samarbeidet

«Skolen og arbeidsdriften har et stort potensial når det gjelder å utvikle yrkesfaglige tilbud med påfølgende arbeidspraksis, som bruker moderne teknologier, og som er etterspurt på arbeidsmarkedet. I dag legger fengslet større vekt på aktivisering enn på fagopplæring fordi dette er et måltall på nasjonalt nivå. Arbeidsdriften prøver å finne en produksjon som ikke krever innkjøp av ny teknologi, og som ikke setter for store krav til forkunnskap på området. I tillegg legger arbeidsdriften mye større vekt på produksjon og på antall utstedte praksisattester enn på opplæringen fordi fengslet har et internt inntjeningskrav, og fordi de måles på antall attester som skrives ut.

Skolens tilbud opprettes naturligvis med utgangspunkt i fagområder, fagplaner og kompetansemål for videregående skole. Så får vi se hvilke muligheter som ligger i samarbeid og samlokalisering med arbeidsdriften».

Kilde: Riksrevisjonens intervju i fengsel

I dag knyttes praksis i arbeidsdriften i liten grad til mål i læreplanverket, og det er uenighet mellom kriminalomsorgen og enkelte fylkeskommuner om utstedelse av praksisattester. Statsforvalteren i Vestland opplyser at det er etablert en arbeidsgruppe som skal komme med forslag til en felles nasjonal praksis for å

¹⁸⁵ Nettsiden Oppkrim.no. Tilstandsrapport 2019 del 2 Vedlegg 7.

¹⁸⁶ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra intervju med Kriminalomsorgsdirektoratet, 15.02.2022.

¹⁸⁷ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra intervju med Kunnskapsdepartementet, 01.03.2022.

skrive praksisattester for arbeid utført under soning, men at det er den enkelte skoleeier som bestemmer hvilken praksis de skal ha innenfor eget fylke.¹⁸⁸

Lite samarbeid mellom skolen og arbeidsdriften kan også forklares med at kriminalomsorgen har problemer med å rekruttere og beholde kompetanse i arbeidsdriften. Kriminalomsorgsdirektoratet peker på at kompetansen til mange av de ansatte i arbeidsdriften er lav, selv om det også finnes grupper med høyere kvalifikasjoner i denne gruppen. I tillegg er verksbetjentlønningene blant de laveste i kriminalomsorgen. Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter (KRUS) og Kriminalomsorgsdirektoratet har jobbet med å utvikle verksbetjentopplæringen, blant annet ved å legge større vekt på pedagogikk og veiledning av innsatte.¹⁸⁹

5.2.11 Mange innsatte får ikke opplæring i digitale ferdigheter

Opplæringen i digitale ferdigheter i fengsel skjer gjennom bruk av løsningen Desktop for skolen. Statsforvalteren og fylkeskommunen i Vestland koordinerer og utvikler det pedagogiske innholdet i løsningen, mens kriminalomsorgen eier systemet. Kriminalomsorgen stiller høye krav til sikkerhet ved utvikling og bruk av Desktop for skolen.

Løsningen tilfredsstillende ikke kravene til opplæring i digitale ferdigheter slik de er beskrevet i læreplanen.¹⁹⁰ På spørsmålet «I hvilken grad får de innsatte opplæring i digitale ferdigheter, i tråd med målene i læreplanen?» svarte 16 prosent av skoleavdelingene i liten grad eller i svært liten grad. 54 prosent svarte i noen grad, mens 24 prosent svarte i stor grad eller i svært stor grad. Utfordringene handler både om manglende tilgang til opplæringsprogrammer og annet undervisningsmaterieell og om infrastrukturen i løsningen. En del peker også på at den fysiske tilgangen til PC-er med Desktop for skolen er begrenset.

Mulige konsekvenser

«Om skolane ikkje har tilfredstillande digitale verktøy tilgjengeleg, kan ein ende opp i ein situasjon der det ikkje lenger er mogleg for dei innsette å få opplæring i kompetansemåla i læreplanane på lik linje med elevane på utsida. Dette vil vere eit brot med opplæringslova § 13-2 a, og vil i ytste konsekvens kunne setje importmodellen for velferdstenester i norske fengsel under press.»

Kilde: Statsforvalteren i Vestland, tilstandsrapport for opplæring i kriminalomsorgen for 2020

Ifølge sluttrapporten fra direktoratsutvalget for tilbakeføringsstrategien fører dagens løsning til at det er store digitale skiller mellom elever i og utenfor fengsel.¹⁹¹ Løsningen legger ikke til rette for digital eksamensgjennomføring, og på grunn av omlegging til digital eksamensgjennomføring risikerer man at elever ved skoler i kriminalomsorgen ikke lenger kan få formell sluttkompetanse etter endt opplæring.¹⁹² Kunnskapsdepartementet vurderer at systemet må videreutvikles for å tilfredsstillende kravene i opplæringsloven.¹⁹³ De peker videre på at utfordringene i stor grad handler om målkonfliktene mellom justissektorens sikkerhetshensyn på den ene siden og den enkelte elevs rett til opplæring på den andre.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at de er kjent med utfordringene, og viser til at Kriminalomsorgsdirektoratet samarbeider med Statsforvalteren i Vestland om å utvikle en ny løsning for opplæring i kriminalomsorgen. Dette arbeidet er fremdeles i startfasen. Kriminalomsorgsdirektoratet og Statsforvalteren i Vestland er i gang med å kartlegge kostnadene for en ny løsning som eventuelt skal

¹⁸⁸ Riksrevisjonen (2022) Verifisert intervjuferat med Statsforvalteren i Vestland og Utdanningsdirektoratet 09.02.2022

¹⁸⁹ Riksrevisjonen (2022) Verifisert intervjuferat Kriminalomsorgsdirektoratet 15.02.2022

¹⁹⁰ Besvarelser fra skolene; Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra intervju med Statsforvalteren i Vestland og Utdanningsdirektoratet, 09.02.2022; Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra intervju med Kunnskapsdepartementet og rapportering fra direktoratsutvalget for tilbakeføringsstrategien gjennom tilstandsrapporten fra 2020.

¹⁹¹ Direktoratsutvalget for tilbakeføring (2022) Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017–2021, Sluttrapport, 14.02.2022

¹⁹² Direktoratsutvalget for tilbakeføring (2020) Felles tilstandsrapport fra direktoratsutvalget til tilbakeføringsutvalget

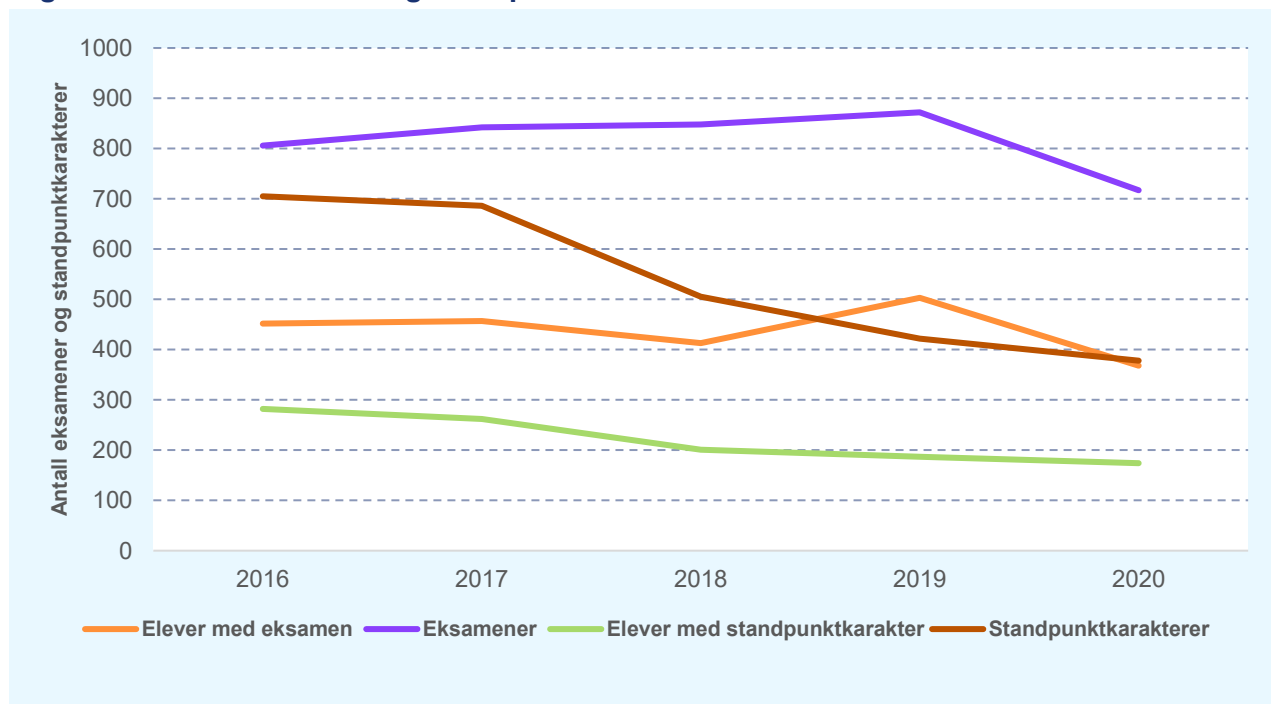
¹⁹³ Riksrevisjonen (2022) Verifisert intervjuferat Kunnskapsdepartementet 01.03.2022

piloteres høsten 2022. Dersom piloten blir vellykket, vil neste fase være nasjonal utrulling, noe som vil kreve ytterligere finansiering.

5.2.12 Antall elever med eksamen har økt, mens antall elever med standpunktkarakter har gått noe ned

Andelen elever som fikk eksamenskarakter økte fra 13 prosent i 2016 til 17 prosent i 2019. Når det gjelder standpunktkarakterer, var andelen 8 prosent i 2016 og 6 prosent i 2019¹⁹⁴. Figur 27 viser utviklingen i oppnådd formalkompetanse i perioden 2016–2019.

Figur 27 Antall eksamener og standpunktkarakterer



Kilde: Statsforvalteren i Vestland, tilstandsrapporter for opplæring i kriminalomsorgen

Figur 27 viser at antall elever med eksamen og antall eksamener økte noe fra 2016 til 2019, og at det var en svak nedgang i antall elever med standpunktkarakterer og antall standpunktkarakterer i samme periode. I 2020 var det en nedgang i alle de ovennevnte, sannsynligvis på grunn av koronasituasjonen.

87 prosent av skoleavdelingene utsteder kurs- og/eller kompetansebevis etter yrkesrettede kurs. Videre utsteder 78 prosent av skoleavdelingene kurs- og/eller kompetansebevis etter andre kurs. Mange av elevene som har for korte dommer til å ta eksamen og få standpunktkarakter, vil dermed kunne få dokumentert sin oppnådde kompetanse på den måten.

5.2.13 Forebyggende tannbehandling tilbys i varierende grad

I Helsedirektoratets veileder står det at de innsatte skal få tilbud om tannhelseundersøkelse og nødvendig forebyggende og kurativ tannbehandling ved fengselsopphold som varer lenger enn tre måneder. Ifølge direktoratet er det rimelig å avgrense tannhelsetiltak for innsatte slik at en behandlingsplan og mer omfattende rehabiliterende tannbehandling først tilbys når fengselsoppholdet er av noe lengre varighet.¹⁹⁵ Fylkeskommunene oppgir at tannhelsetjenesten i noen grad evner å drive forebyggende arbeid ved 60

¹⁹⁴ Andel er regnet ut med utgangspunkt i totalt antall innsatte i hel og deltidsopplæring i grunnskole, vgs. og UH. Elever i «korte opplæringstilbud» og «annen opplæring» er ikke inkludert, da de ikke kan oppnå formalkompetanse.

¹⁹⁵ Helsedirektoratet (2013) *Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel*, veileder, sist oppdatert i 2016

prosent av fengslene, mens den i liten eller svært liten grad får arbeidet med forebyggende tiltak ved 30 prosent av fengslene.¹⁹⁶

Som det går frem av punkt 4.1.7 har antall konsultasjoner i tannhelsetjenesten vært relativt stabil i perioden 2016–2019. I Møre og Romsdal fylkeskommune har ingen av fengslene egen tannklinikk eller lokaler til tannhelsetjenesten. Det innebærer at den innsatte er avhengig av å bli fremstilt. Det kommer frem i besvarelsen fra Møre og Romsdal fylkeskommune at tannhelsetjenesten i svært liten grad evner å gi innsatte forebyggende tannbehandling. Til sammenligning har fengslene i Viken fylkeskommune med lokaler til tannhelsetjenesten uttalt at de i stor grad evner å gi forebyggende tannbehandling.

5.3 Oppfølging av innsattes behov ved løslatelse

5.3.1 Den ideelle gjennomføring av løslatelsen

Når løslatelsestidspunktet nærmer seg, tilbys innsatte et helhetlig tilbud som er i tråd med føringene i tilbakeføringsgarantien.¹⁹⁷ De viktigste elementene i tilbakeføringsgarantien er at innsatte sikres

- tilfredsstillende bolig
- muligheter for utdanning eller opplæring
- arbeid og arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og virkemidler
- sosiale tjenester
- helsetjenester, blant annet nødvendig behandling for psykiske lidelser og rusproblemer
- økonomisk rådgivning og bistand ved gjeldsproblemer

Først skal kriminalomsorgen varsle forvaltningssamarbeidspartnerne for å unngå brudd i behandling og tilbud, jf. punkt 5.3.3. NAV skal varsles i god tid, slik at ytelser den innsatte har krav på, kan starte opp igjen ved løslatelse. Dette gjøres blant annet gjennom en tjenestemelding som sendes til NAV stat ved innsettelse og løslatelse.

Den innsatte får bistand fra ansatte i fengslet med å kontakte hjelpeapparatet utenfor. Kriminalomsorgen skal i god tid forberede og bidra til at forholdene legges til rette for løslatelse, jf. punkt 5.3.7. Det skal i nødvendig utstrekning tas kontakt med offentlige myndigheter, organisasjoner eller privatpersoner som kan yte bistand for å oppnå ordnede boligforhold (jf. punkt 5.3.4), arbeid, opplæring (jf. punkt 5.3.6) eller andre tiltak som kan bidra til en lovlydig livsførsel etter løslatelse (jf. punkt 5.3.8).

Dersom den innsatte ikke har egen bolig, har vedkommende krav på midlertidig botilbud etter sosialtjenesteloven § 27. Tilbudet skal ha forsvarlig kvalitet ut fra tjenestemottakerens behov. Dersom den innsatte ikke kan sørge for livsoppholdet sitt gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har vedkommende krav på økonomisk stønad, jf. sosialtjenesteloven §§ 18 og 19. Videre har vedkommende krav på råd og veiledning, blant annet i form av økonomisk rådgivning. Dette er hjemlet i sosialtjenesteloven § 17 (jf. punkt 5.3.5).

Når den innsatte starter på et opplæringsløp i fengslet, bør det legges til rette for at vedkommende kan fullføre dette opplæringsløpet etter endt soning (jf. punkt 5.3.6). Kriminalomsorgen har ansvar for at opplæringssektoren fra inntak til løslatelse involveres i planprosesser som vil påvirke skolens planlegging av opplæring overfor den innsatte¹⁹⁸. Den innsatte kan søke om plass i en oppfølgingsklasse etter løslatelse. Kriminalomsorgen har ansvar for å tilrettelegge for samarbeid med den kommunale helse- og omsorgstjenesten, spesialisthelsetjenesten og andre aktører om en god løslatelse og eventuell overføring til

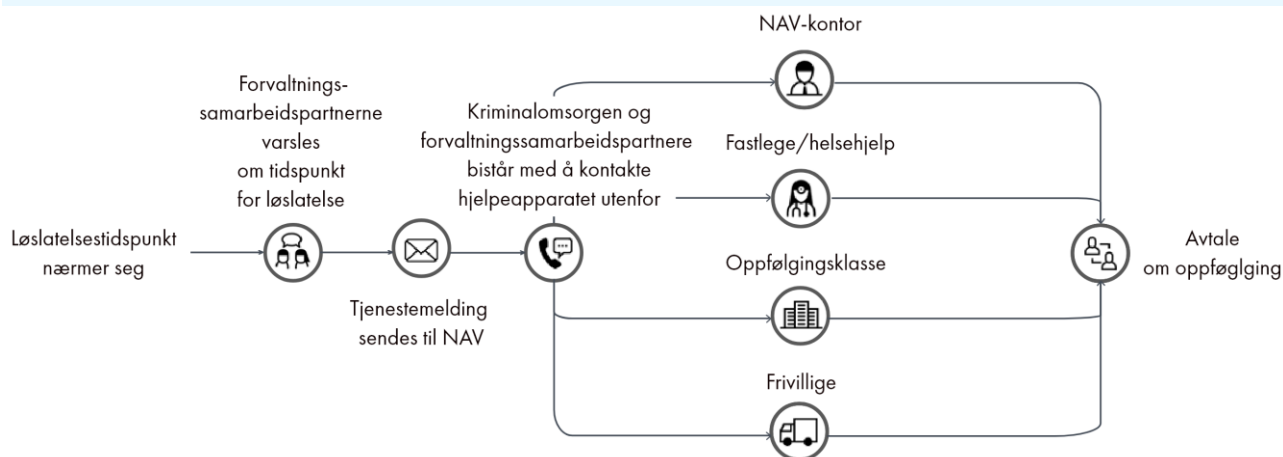
¹⁹⁶ 30 prosent svarer i liten eller svært liten grad. De resterende 10 prosentene svarer i stor eller svært stor grad.

¹⁹⁷ I Innst. S. nr. 169 (2008–2009) til St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* gir komiteen sin støtte til opprettelsen av en tilbakeføringsgaranti: Garantien beskriver både hvilke rettigheter som inngår gjennom soning og løslatelse, og hvordan det skal tilrettelegges for at tjenestene skal utløses i samsvar med lovverket.

¹⁹⁸ Justis og politidepartementet (2008) *Rundskriv G-1 (2008) om forvaltningssamarbeid mellom opplæringssektoren og kriminalomsorgen*.

straffegjennomføring i samfunnet.¹⁹⁹ Ved løslatelsestidspunktet har den innsatte allerede en avtale om oppfølging med relevante tjenesteytere.

Figur 28 Gjennomføring av løslatelse



Kilde: Riksrevisjonen

5.3.2 Oppsummering

- Forvaltningssamarbeidspartnerne varsles ofte ikke ved løslatelse.
- Mange innsatte får ikke bistand til å skaffe bolig.
- Mange innsatte har økonomiske problemer når de løslates
- Mange innsatte har ikke tilgang til oppfølgingsklasse etter løslatelse.
- Innsatte ved rusavdelingene og andre forsterkede avdelinger har større sjanse til å få en god løslatelse.
- Frivillige organisasjoner spiller ofte en viktig rolle ved løslatelsen.

5.3.3 Forvaltningssamarbeidspartnerne varsles ofte ikke ved løslatelse

For å oppnå en god tilbakeføring er det viktig at løslatelsesprosessen er forutsigbar for alle samarbeidspartnerne. Kriminalomsorgen skal forberede løslatelsen i god tid og involvere forvaltningssamarbeidspartnerne og andre organisasjoner eller privatpersoner som kan bidra – for eksempel med ordnede boligforhold, arbeid, opplæring eller andre tiltak – til at den innsatte kan leve et liv uten kriminalitet etter løslatelse.²⁰⁰ En forutsetning for å gjøre dette er at kriminalomsorgen fastslår tidspunktet for løslatelse, og at samarbeidspartnerne varsles.

Forvaltningssamarbeidspartnerne inne i fengslet får i varierende grad varsel om tidspunktet for løslatelse fra kriminalomsorgen. 23 prosent av skoleavdelingene oppgir at de sjelden eller svært sjelden varsles når innsatte med behov for oppfølging løslates, mens 16 prosent av helsetjenestene oppgir at de sjelden får informasjon om løslatelse av innsatte med behov for oppfølging. Sistnevnte varsles altså noe oftere. Når det gjelder NAV-veilederne i fengsel, er det stor variasjon når det gjelder varsling ved løslatelse.

22 fengsler har opplyst at de har skriftlige rutiner for løslatelsesprosessen, og vi har fått tilsendt rutiner fra 17 av disse. *Sjekkliste før løslatelse og løslatelse på prøve* ved Bjørgvin fengsel viser hvor mange forhold som må ordnes før den innsatte skal løslates. Dersom punktene i sjekklisten blir fulgt opp, er den et eksempel til etterfølgelse.

¹⁹⁹ Helsedirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet (2016) *Veileder rusmestringsenhetene*

²⁰⁰ Straffegjennomføringsloven § 41.

Sjekkliste før løslatelse og løslatelse på prøve – skriftlige rutiner ved Bjørgvin fengsel

- BRIK: Er kartlegging i BRIK gjennomført og oppdatert? Her kan det fremkomme viktig informasjon til hjelpeapparatet i hjemkommunen.
- Bolig: Har innsatte egen bolig, behov for midlertidig bolig?
- Sysselsetting: Hva skal innsatte sysselsettes med ved løslatelse? Eks. skole/studier, arbeid, behandling.
- Helse: Har innsatte behov for helse- og omsorgstjenester eller spesialisthelsetjenester etter løslatelse?
- Rusavhengighet: Har innsatte rusproblemer som han eller hun trenger hjelp med å håndtere etter løslatelse?
- Nettverk: Har innsatte behov for et nettverk etter løslatelse? Kontakt med frivillige organisasjoner, konfliktrådet.
- Økonomi/gjeld: Har innsatte behov for ytelser fra NAV? Veiledning for nedbetaling av gjeld, kontakt med kreditorer, osv.

Kilde: Skriftlige rutiner for planlegging og gjennomføring av løslatelse ved Bjørgvin fengsel

Det er bare noen få rutiner som nevner varsling av forvaltningssamarbeidspartnerne, og ingen av disse har frister for en slik varsling.

Analysen av svar på skriftlige spørsmål, rutiner og intervjuer med ulike aktører viser at kriminalomsorgens varsling om tidspunktet for løslatelse i beste fall foregår i uformelle kanaler og ikke er systematisert.

Melding fra fengselet til NAV om avsluttet straffegjennomføring sendes for sent

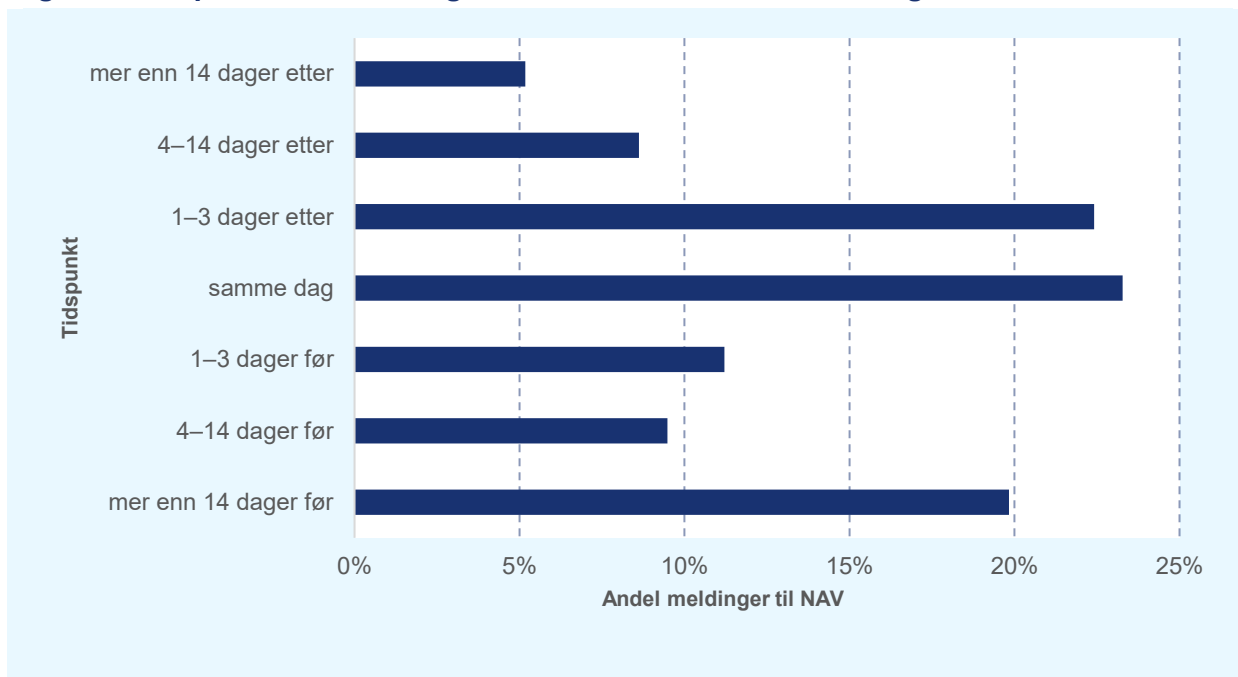
Alle fengsler skal sende melding til NAV ved innsettelse og ved løslatelse, slik at trygd og annen økonomisk stønad stanses og startes opp igjen på riktig tidspunkt.

Før løslatelse bør meldingene sendes i tide til at NAV kan igangsette nødvendige ytelser før selve løslatelsen.

Meldingene skal lagres i kriminalomsorgens arkivsystem DocuLive. Av de 266 mappene for løslatte som vi gikk gjennom i undersøkelsen, inneholdt bare 116 meldinger til NAV (44 prosent).²⁰¹ Det vil si at det ikke ble sendt melding til NAV ved løslatelse av 150 innsatte (56 prosent). Figur 27 viser når meldingene til NAV ble sendt, med utgangspunkt i løslatelsesdatoen.

²⁰¹ Innsatte som ble utvist, er ikke inkludert.

Figur 29 Tidspunktet da meldingene ble sendt til NAV, sammenlignet med løslatelsesdato



Kilde: Riksrevisjonens mappegjennomgang (Kompis), n = 144

Figur 29 viser at litt under halvparten av meldingene (52) ble sendt samme dag eller én til tre dager etter løslatelsesdato, og at 14 prosent (20) av dem ble sendt fire dager eller mer etter løslatelse.

Når meldingen til NAV ikke sendes, sendes for sent, ikke kommer frem, eller ikke fanges opp, kan det få store konsekvenser for den innsatte som løslates. Ytelser som den løslatte har krav på, etter løslatelse kan komme sent eller ikke komme i det hele tatt. Konsekvensene av manglende utbetalinger kan være at den løslatte havner i en utfordrende økonomisk situasjon, og at vedkommende følgelig får dårligere forutsetninger for å tilpasse seg livet etter soning.

5.3.4 Mange innsatte får ikke bistand til å skaffe bolig

Flere av de registrerte bostedsløse er eller har vært tilknyttet kriminalomsorgen. Ifølge undersøkelsen *Bostedsløse i Norge 2020 – en kartlegging* var det 3325 registrerte bostedsløse i Norge i 2020.²⁰² 6 prosent av disse, det vil si 200 personer, er innsatte i fengsel uten eid eller leid bolig, som skal løslates i løpet av de neste to månedene. I 2016 var andelen 7 prosent. I tillegg var 5 prosent, altså omtrent 166 personer, av de registrerte bostedsløse løslatt fra fengsel de siste seks månedene. Data fra mappegjennomgangen viser at 11 prosent av vårt utvalg var registrert uten fast bopel ved innsettelse. Kriminalomsorgen har ikke oversikt over hvor mange innsatte som løslates uten bolig.

I de skriftlige spørsmålene ble NAV-veilederne i fengsel bedt om å vurdere i hvilken grad innsatte får dekket sine behov for bolig/midlertidig bolig ved løslatelse. Ved omtrent halvparten av fengslene svarer veilederne at innsatte i noen grad får dekket behovet for bolig. Ved et fengsel svarer veilederen i liten grad, og ved et annet fengsel svarer veileder i svært liten grad. Dette tyder på at mange innsatte ikke får dekket behovet for bolig ved løslatelse. Funnene fra intervjuene, hvor flere informanter forteller at mange innsatte løslates uten bolig, bekrefter dette.

Informanter fra intervjuene peker på flere grunner til at det er vanskelig å skaffe bolig til innsatte. Det er spesielt utfordrende for dem som søker på det private markedet. En del private utleiende ønsker ikke å leie ut til tidligere innsatte, og det snevrer inn markedet av aktuelle boliger. For noen innsatte er det også utfordrende å komme seg på visning. Dette kan blant annet skyldes at kriminalomsorgen ikke har ressurser

²⁰² By- og regionforskningsinstituttet (2021) *Bostedsløse i Norge 2020 – En kartlegging*. Undersøkelsen er basert på en telling i uke 48 i 2020.

til å fremstille den innsatte på visning, eller at det er stor avstand til løslatelseskommunen. Når det gjelder innsatte som søker kommunal bolig, nevner NAV-veiledere ved enkelte fengsler at mangel på egnede kommunale boliger er en av de største utfordringene.

Det er særlig viktig at tidspunktet for løslatelse er forutsigbart når man skal skaffe bolig. En informant illustrerer dette ved å peke på at innsatte er avhengige av å ha en løslatelsesdato for å få innvilget kommunal bolig. Paradoksalt nok legger kriminalomsorgen stor vekt på om den innsatte har skaffet seg et sted å bo, når de skal vurdere om vedkommende kan løslates på prøve.

Faktaboks 11 God praksis – særlige tiltak som skal tette glippsoner, beskrives som positive av ansatte i kriminalomsorgen

Mange informanter peker på at oppfølging før, under og etter løslatelse er et suksesskriterium for god tilbakeføring. De to punktene nedenfor er eksempler på offentlige aktører som legger til rette for et koordinert forvaltningssamarbeid.

- Asker fengselsteam er et kommunalt tiltak som ivaretar innbyggere i overgangen mellom soning og løslatelse. Fengselsteamet oppsøker den enkelte under soning for å finne løsninger etter løslatelse. De gir råd om hvilke tilbud som finnes, og hvordan innbyggeren kan gå frem for å benytte seg av dem på bakgrunn av en kartlegging av helse, økonomi, bolig, jobb, utdanning og nettverk. De melder blant annet om bedre ivaretagelse av løslatte, mer koordinert oppfølging og færre løslatte uten fast bolig.
- Tilbakeføring gjennom arbeid, fritid og utdanning (TAFU) er et samarbeidsprosjekt mellom NAV Rogaland, Kriminalomsorgen region sørvest, Stavanger og Sandnes kommune, Rogaland fylkeskommune og tiltaksbedriften Attende. Målet er å få løslatte inn i fast arbeid eller utdanning, og hovedstrategien er tett samarbeid mellom kommune, kriminalomsorg, NAV og opplæringsmyndigheter.²⁰³

Kilde: Fra nettsidene veiviseren.no «Fra fengsel til frihet – Askers fengselsteam» og rogaland.tafu.no

Mange innsatte har økonomiske problemer når de løslates. Det finnes ikke oppdaterte undersøkelser om innsattes økonomiske situasjon ved løslatelse, men en undersøkelse fra Statistisk sentralbyrå i 2014 viser at mange har økonomiske problemer. 40 prosent oppgir at de ikke vil ha nok penger til å klare seg når de løslates, mens 14 prosent oppgir at de vil klare seg en kort stund.²⁰⁴ Mappегjennomgangen vår viser at 51 prosent (45 innsatte) av de 89 innsatte som var kartlagt med BRIK, har behov for hjelp med gjeld, mens 55 prosent (49 innsatte) har behov for hjelp med sin økonomiske situasjon. I intervjuene peker flere informanter fra ulike sektorer på at svært mange innsatte har store gjeldsproblemer, og at disse problemene ofte øker under soning. Også informanter fra frivillige organisasjoner forteller at et stort flertall av innsatte og løslatte har problemer med gjeld. Mange av disse får ikke hjelp til å håndtere dette, og resultatet er at mange innsatte løslates til en utfordrende økonomisk situasjon.

Det er ikke avklart hvem som har ansvar for å bistå innsatte med økonomisk rådgivning og gjeldshåndtering i fengslet. Kriminalomsorgsdirektoratet peker på at enkelte frivillige organisasjoner arbeider en del med gjeldshåndtering. Direktoratet har ikke definert om ansatte i kriminalomsorgen skal ha en rolle, og eventuelt hvilken, når det gjelder å gi innsatte veiledning og hjelp til å håndtere utfordringer med gjeld. Samtidig peker flere informanter på at frivillige aktører jobber med gjeldshåndtering for å dekke et behov som de ansatte i fengslet ikke dekker. En informant forklarer hvorfor dette oppfattes som et problem: «At frivillige kommer inn

²⁰³ TAFU Rogaland arbeider etter KrAmi Malmø-modellen.

²⁰⁴ Statistisk sentralbyrå (2014) *Innsattes levekår 2014 – Før, under og etter soning*. SSB-rapport 2015/47.

er flott, men det skjer ikke i alle fengsler og gjør at hjelpen blir tilfeldig. Det kan også bli en sovepute for kriminalomsorgen at man overlater dette til frivillige.»

En frivillig organisasjon forteller at de ikke ønsker å tilby gjeldshåndtering inne i et fengsel fordi problemet er så enormt at de frivillige ikke vil ha kapasitet til å følge opp alle. Videre forteller de at innsatte i dette fengslet ikke har tilgang på PC-er, og at mange innsatte ikke har bank-ID. Det gjør det vanskelig å jobbe med gjeldshåndtering.

For mange blir gjeldsproblemene større under straffegjennomføring. Den vanligste forklaringen på det er at forsinkelsesrentene på utestående krav øker under straffegjennomføring. Når innsatte blir dømt til voldsoffererstatning, pålegges en forsinkelsesrente på 8 prosent fra Statens innkrevingsentral. Flere informanter opplever at det er umulig å få til en avtale om betalingsutsettelse med Statens innkrevingsentral og eventuelt fryse rentene den tiden den innsatte gjennomfører straff. Når det gjelder private kreditorer, har informantene ulike oppfatninger. Enkelte forteller at kreditorer kan være villige både til å utsette innbetalingen og til å stryke kravet. Andre erfarer at dette er vanskelig å oppnå. I alle tilfeller er det en forutsetning at problemene avdekkes, og at de innsatte som ønsker å håndtere sine økonomiske utfordringer, får mulighet til det.

Faktaboks 12 God praksis – endrede inkomstrutiner i Bergen fengsel

En betjent i Bergen fengsel har engasjert seg i innsattes gjeldssituasjon og har blant annet fått endret inkomstrutinene slik at det nå kartlegges om den innsatte har bank-ID, og om vedkommende trenger å si opp ulike abonnementer. Bank-ID er ofte en forutsetning for å ta kontakt med offentlige myndigheter, og ved å si opp abonnementer kan man enkelt hindre at gjelden øker under straffegjennomføring.

Kilde: Riksrevisjonens intervju i fengsel

Økonomiske problemer ved løslatelse øker risikoen for tilbakefall til ny kriminalitet. En del løslatte begår ny kriminalitet for å betale utestående gjeld.

5.3.5 Mange innsatte har ikke tilgang til oppfølgingsklasse etter løslatelse

For at innsatte skal ha mulighet til å fullføre påbegynt opplæring etter løslatelse, er det opprettet ti oppfølgingsklasser rundt i landet. Oppfølgingsklassene driver opplæring i ulike fag i tillegg til rådgivning og annen støtte, blant annet til gjennomføring av eksamen. De følger også opp innsatte som gjennomfører straff på elektronisk kontroll, narkotikaprogram med domstolkontroll og samfunnsstraff, og innsatte i overgangsboliger. Uten tilgang på oppfølgingsklasser er det mer utfordrende for innsatte å fortsette opplæringen etter løslatelse. En avdelingsleder ved en skole beskriver situasjonen slik: «Den største utfordringen er oppfølging av innsatte etter løslatelse. Voksenopplæringssentre er mange steder lite fleksible når det gjelder studiestart og tilrettelegging av opplæring til løslatte. Dette kan i enda større grad være en utfordring for innsatte med svake eller manglende norskkunnskaper. I tillegg er det veldig lite kapasitet i oppfølgingsklasser på Østlandet. Det er bare én oppfølgingsklasse i Viken, og den ligger i Drammen.»

Tabell 18 Oppfølgingsklasser

Fylke	Antall oppfølgingsklasser	Gjennomsnittlig antall elever på hel- og deltid gjennom året	Totalt antall fengselsplasser i fylket	Andel elever i oppfølgingsklasse av totalt antall fengselsplasser i fylket
Oslo	1	43	304	14,1 prosent
Viken	1	8,6	1 198	0,1 prosent
Vestfold og Telemark	2	32,0	357	8,9 prosent
Agder	1	2,8	**205	
Rogaland	0	0	338	
Vestland	1	54,8	336	16,3 prosent
Innlandet	1	3,5	303	1,1 prosent
Møre og Romsdal	0	0	87	
Trøndelag	2	24,7	253	9,7 prosent
Nordland	1	6,0	89	6,7 prosent
Troms og Finnmark	0	0	102	
	10	175,4	3 367²⁰⁶	

Kilde: Statsforvalteren i Vestlands nettside Oppikrim.no og tilstandsrapport for 2019, del 2

Tabell 18 viser at det er oppfølgingsklasser i åtte av elleve fylkeskommuner. I Troms og Finnmark og Møre og Romsdal er det ingen oppfølgingsklasser. Deltakelsen i oppfølgingsklassene og antall innsatte varierer mye mellom fylkene. Vestland og Oslo har et relativt høyt antall deltakere, mens det er svært få i Innlandet. Viken skiller seg mest ut med nesten 1200 fengselsplasser og bare én oppfølgingsklasse med gjennomsnittlig 8,6 elever. Det utgjør 0,1 prosent av det totale antallet fengselsplasser.

Rogaland har et alternativt opplegg for å følge opp innsatte etter løslatelse, tilbakeføring gjennom arbeid, fritid og utdanning (TAFU), jf. faktaboks 7.

5.3.6 Innsatte ved rusavdelingene og andre forsterkede avdelinger har større sjanse til å få en god løslatelse

I punkt 5.2.4 beskriver vi hvilke utfordringer kontaktbetjenter i mange tilfeller har med å drive med tilbakeføringsarbeid. I rusavdelingene ser vi at innsatte får tettere oppfølging av betjenter, også ved løslatelsen. Disse avdelingene har høyere bemanning enn normalt bemannede avdelinger. Ved de aller fleste rusavdelingene har de ansatte sosialfaglig og miljøfaglig utdanning, jf. punkt 4.1.8. I intervjuene erfarer vi også at andre forsterkede avdelinger, som motivasjonsavdelinger, har høyere bemanning og mer

²⁰⁵ Agder gjennomgikk store endringer i antall fengselsplasser i 2019. Derfor er det ikke gjengitt antall fengselsplasser her.

²⁰⁶ I tillegg til nevnte 3367 plasser kommer Agder fengsel med 330 plasser. Totalt blir det 3697 plasser.

tverrfaglig personale. Intervjuene viser videre at ansatte ved rusavdelinger og andre forsterkede avdelinger har mer tid og ressurser til å planlegge og gjennomføre løslatelser. Sammenlignet med ansatte på vanlige avdelinger har de ansatte på rusavdelinger bedre oversikt over innsattes behov og hvilke oppgaver de selv bør gjennomføre før løslatelsen, og de har bedre tid til å drive systematisk oppfølgingsarbeid.

En informant ved en rusavdeling beskriver at innsatte i avdelingen ved løslatelse oftest har ordnet bolig, etablert et samarbeid med et lokalt NAV-kontor og blitt introdusert for WayBack og Nettverk etter soning for å få på plass arbeid eller fritidsordninger etter løslatelsen. Ansatte ved rusavdelingen har gjerne eksterne møter med frivillige for å etablere relasjoner og gjøre det lettere for den innsatte å ta kontakt etter løslatelse.

5.3.7 Frivillige organisasjoner spiller ofte en viktig rolle ved løslatelsen

Flere informanter fra kriminalomsorgen peker på at frivillige aktører gjør en viktig innsats ved løslatelse.

De ulike organisasjonene jobber noe ulikt, og i denne undersøkelsen har vi intervjuet informanter fra organisasjoner som jobber særlig mot løslatelse, og som arbeider flere steder i landet. Frivillige fra disse organisasjonene kommer vanligvis i kontakt med den innsatte en tid før løslatelse. Det skjer enten ved at innsatte tar direkte kontakt når organisasjonene besøker fengslet, eller ved at ansatte i fengslet tar kontakt på vegne av en innsatt. De ansattes kjennskap til de frivillige aktørenes tilbud ser ut til å variere. De frivillige og den innsatte samarbeider i tiden frem mot løslatelsen, og den løslatte følges opp med ulike tilbud i tiden etter løslatelse.²⁰⁷

I tillegg til nettverksbygging og fritidsaktiviteter bidrar organisasjonene blant annet med hjelp til å skaffe bolig, håndtere gjeldsproblemer, finne arbeid og andre ting som den innsatte måtte ha behov for. Informantene våre er enige om at de frivillige organisasjonene bidrar positivt i tilbakeføringsarbeidet, og at det er viktig at kriminalomsorgen legger til rette for at tilbudet deres blir tilgjengelig for de innsatte.

I en del tilfeller dekker de frivillige et behov som kriminalomsorgen eller forvaltningssamarbeidspartnerne egentlig burde dekket. En informant som snakker om bolig, sier at hvis ikke den frivillige organisasjonen hadde bidratt med å skaffe boliger, ville flere innsatte ha endt opp med midlertidig bolig eller på hospits. En organisasjon trekker frem at innsatte innvilges fremstilling under forutsetning av at organisasjonen stiller med transport til og fra fengslet. Dette kobles direkte til manglende ressurser i kriminalomsorgen. En annen informant trekker frem utfordringen med at de frivillige bare er tilgjengelige i noen fengsler, og at mange innsatte derfor ikke har tilgang på tilbudet deres.

Faktaboks 13 God praksis – tilrettelegging for frivillige organisasjoner

Ett fengsel har gjennomført flere tiltak for å tilrettelegge for frivillige organisasjoner og andre eksterne (gjennom fritidsavdelingen). Fengslet har blant annet laget et skjema for vandelsjekk i samarbeid med politiet og avtalt med politiet en forenklet klareringsprosedyre ved besøk i fengslet. Prosessen tar nå bare to dager, mens det tidligere kunne ta to uker. Det siste året har fengslet klart 127 personer fra ulike eksterne organisasjoner og samarbeidspartnere. Fengslet har ingen sikkerhetshendelser knyttet til frivillige eller andre eksterne.

Fengslet tilbyr også eksterne organisasjoner en sikkerhetssamtale og opplæring i bruk av alarm. Med dette kan de få adgang til fengslet sammen med ansatte. På sikt kan de få nøkkelkort og alarm, slik at de kan tilby aktivitetene sine uten å binde opp ressurser fra kriminalomsorgen. Informanten fra fengslet presiserer at ansatte i skolen har en lignende praksis i alle landets fengsler, og at det bør være mulig for flere å ta i bruk en lignende ordning for frivillige.

Kilde: Riksrevisjonens intervju i fengsel

²⁰⁷ Dette er en generell beskrivelse basert på møter med tre ulike organisasjoner. Hver av organisasjonene jobber på ulike måter og vektlegger ulike tilbud.

5.4 Eksempler på ulike soningsforløp

Basert på de samlede funnene fra intervjuene, mappegjennomgangen og brevene med spørsmål beskriver vi i de følgende punktene tre ulike forløp. Forløpene er ment å være forenklede eksempler på ulike soningsforløp og løslatelsesprosesser slik de kan se ut. Undersøkelsen viser at fengslene varierer med hensyn til hvilke tjenester både forvaltningssamarbeidspartnerne og kriminalomsorgen tilbyr. Samtidig er det variasjoner i tjenestetilbudene innad i fengslene. I tillegg overføres innsatte mellom fengsler, slik at soningsforløpet kan endre seg underveis. Dette betyr at det ikke har vært mulig for oss å angi hvor stor del av de innsatte som gjennomgår de ulike soningsforløpene.

5.4.1 Systemet virker

Den innsatte mottar brev om innkalling til soning. Der får han/hun beskjed om å avklare bosituasjonen og den økonomiske situasjonen sin. Innsatte tar kontakt med NAV og får innvilget støtte til å beholde boligen under soning. Ved innsettelse blir den innsatte møtt av en kontaktbetjent som informerer ham/henne om tilbudene i fengslet og de innsattes plikter og rettigheter, og som motiverer ham/henne med tanke på tilbakeføringsarbeid. Han/henne får også en samtale med helseavdelingen. Kort tid etter gjennomfører kontaktbetjenten en kartlegging av den innsattes behov når det gjelder bolig, økonomi, arbeid/utdanning og nettverk, og det opprettes en soningsplan som beskriver progresjon og oppfølging av avdekkede behov frem mot løslatelse. Det viser seg blant annet at den innsatte har utfordringer med gjeld, og han kobles med sosialkonsulenten, som har særlig kunnskap på feltet. De kontakter kreditorer, og det inngås avtaler om betalingsutsettelse frem til løslatelse. Den innsatte får videre tilgang til nødvendig helsehjelp, og gjennom et samarbeid mellom arbeidsdriften og skolen får han gjennomført en modul på vei mot fagbrev. Etter løslatelse kan den innsatte fortsette opplæringen i en oppfølgingsklasse. Før løslatelse tar innsattes kontaktbetjent kontakt med det lokale NAV-kontoret. Kontaktinformasjonen er lett tilgjengelig på kommunens nettside ettersom det lokale NAV-kontoret har oppnevnt en kontaktperson for kriminalomsorgen. Det avtales tidspunkt for et møte rett etter løslatelsen der målet er å lage en plan for den videre oppfølgingen.

5.4.2 Systemet harker

Den innsatte mottar brev om innkalling til soning med oppmøtested og dato. Ved innsettelse får den innsatte informasjon om fengslet og en samtale med helseavdelingen. Den innsatte får tildelt en kontaktbetjent som jobber som avløser på ulike avdelinger, noe som betyr at det kan gå flere uker mellom hver gang de møtes. Etter en tid gjennomføres det en BRIK-kartlegging, men resultatene av kartleggingen blir ikke videreformidlet til aktuelle forvaltningssamarbeidspartnere. Under soning jobber den innsatte med å snekre hagemøbler på trevareverkstedet. Kontaktbetjenten har ikke oversikt over løslatelsesdatoen, men får beskjed fra avdelingslederen når løslatelsesdatoen nærmer seg. Kontaktbetjenten finner da frem den gamle BRIK-kartleggingen, hvor det kommer frem at innsatte mangler bolig, har hatt utfordringer med rus og har dårlig økonomi. Det opprettes kontakt med sosialkonsulenten, men skolen og helseavdelingen varsles ikke om at løslatelsesdatoen nærmer seg. Sosialkonsulenten hjelper den innsatte med å sende en elektronisk søknad om sosialstønad til kommunen. Når det gjelder oppfølging av rusproblemene og boligsituasjonen, får ikke sosialkonsulenten kontakt med rett saksbehandler på den korte tiden de har frem til løslatelse. Ved løslatelse har den innsatte fått innvilget sosialstønad, men boligsituasjonen er uavklart. Oppfølgingen den innsatte har fått i arbeidsdriften og fra helseavdelingen under soning, blir ikke fulgt opp.

5.4.3 Systemet svikter

Den innsatte mottar brev om innkalling til soning med oppmøtested og dato. Ved innsettelse får den innsatte informasjon om fengslet og en samtale med helseavdelingen. Den innsatte får ikke tildelt kontaktbetjent, blir ikke kartlagt av kriminalomsorgen og ansatte i kriminalomsorgen har lite kjennskap til vedkommendes behov. Når det nærmer seg løslatelse, er det ingen som har fanget opp at den innsatte blant annet mangler bolig og sliter med gjeld. Den innsatte løslates uten bolig, med økonomiske problemer og uten kontakt med hjelpeapparatet.

De svakeste sliter mest

Den frivillige organisasjonen WayBack samarbeider med ett av fengslene vi besøkte. De beskriver hvordan innsattes soningsforløp bærer preg av tilfeldigheter og personlige ressurser, og at det er de som i utgangspunktet har størst utfordringer, som har dårligst forutsetninger for å nyttiggjøre seg tjenestetilbudet og kriminalomsorgens virkemidler. Det er tilfeldig om den innsatte får tildelt en kontaktbetjent som er motivert og kompetent til å bistå med tilbakeføringsarbeid, og som er tilgjengelig. Hvis det er tilfelle, øker sannsynligheten for at den innsattes behov fanges opp og følges opp. I motsatt fall vil en kontaktbetjent som er mindre motivert til å bistå med tilbakeføringsarbeid, har mindre kompetanse og er mindre tilgjengelig, svekke den innsattes mulighet til å få god oppfølging.

Personlige ressurser beskrives som enda viktigere. Har den innsatte ressurser til å skrive gode søknader, orientere seg om hvilke rettigheter han/hun har, ta initiativ og be om hjelp, legger systemet til rette for at han/hun kan få støtte og progresjon i soningen. Har han/hun derimot færre personlige ressurser, er det ifølge WayBack lett for å havne i en ond sirkel. De som ikke kan skrive gode søknader, som ikke kjenner rettighetene sine, og som ikke vet hvem de skal ta kontakt med for å få hjelp, er ofte de samme som blir sittende på mer restriktive avdelinger eller enheter gjennom store deler av eller hele straffegjennomføringen.

Kilde: Riksrevisjonens intervju med WayBack

6 Hva er mulige årsaker til mangler i tjenestetilbudet?

De to forrige kapitlene har beskrevet mangler i tjenestetilbudet og i prosesser, som kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne gjennomfører for å kartlegge og følge opp innsattes behov. I dette kapitlet drøftes mulige årsaker som kunne forklare svakheter i tjenestetilbud som gis til enkelte innsatte og svakheter på systemnivå.

6.1 Forvaltningssamarbeidspartnernes tjenestetilbud og kriminalomsorgens tilbakeføringsarbeid påvirker hverandre

Undersøkelsen har vist at en vellykket tilbakeføring krever en samlet innsats fra både kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne. Mens forvaltningssamarbeidspartnerne er avhengig av kriminalomsorgens tilrettelegging, kan ikke kriminalomsorgen ivareta innsattes behov uten de importerte tjenestene. Denne gjensidige avhengigheten kommer tydelig frem på helseområdet, på arbeids- og velferdsområdet og på opplæringsfeltet.

På helseområdet har det vært en gradvis økning i bemanningen i fengslene. Til tross for denne økningen peker en stor andel av helseaktørene innenfor både primær- og spesialisthelsetjenesten og tannhelsetjenesten på utfordringer knyttet til innsattes tilgang til tjenester. Problembeskrivelsen varierer noe, men hovedbildet er at innsattes behov for helsetjenester er økende, og at innsatte får et bedre helsetilbud når helsetjenestene er til stede i fengslet.

Når helsetjenestene ikke er til stede i fengslet, er innsatte avhengige av fremstilling for å få tilgang til behandling. Det krever ressurser fra kriminalomsorgen, som ikke alltid er tilgjengelig. Resultatet blir da, som undersøkelsen viser, at fremstillinger prioriteres ved akutte tilfeller, mens det i andre tilfeller blir en vurderingssak for kriminalomsorgen. Vi ser også at ansatte i primærhelsetjenesten i fengsel får flere oppgaver når spesialisthelsetjenesten er lite tilgjengelig, og at ansatte i kriminalomsorgen får flere oppgaver når primærhelsetjenesten er lite tilgjengelig. Dette gjelder særlig på kveldstid, om natten og i ferier da helsepersonell er mindre til stede. I revidert veileder for helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel skal det presiseres at ansvaret for helse- og omsorgstjenester til innsatte er kommunens helhetlige ansvar og at kommunen ved behov plikter å gi helse- og omsorgstjenester til innsatte når primærhelsetjenesten ikke er til stede i fengsel eller ikke har kompetanse til å følge opp innsatte.²⁰⁸ Samtidig uttrykker kriminalomsorgens region nord at lite bemanning i kriminalomsorgen og lite aktivisering av innsatte fører til mer helseplager blant de innsatte.

Når det gjelder opplæringen, henger skolens tilbud og kapasitet tett sammen med arbeidsdriften. Deres samlede innsats skaper grunnlag for kvalifisering og normalitet i soningshverdagen. I sommerferien og i andre ferier reduseres eller stanses opplæringen. Dette fører til at aktivitetsnivået reduseres.

På arbeids- og velferdsområdet har antall årsverk blant NAV-veiledere i fengsel og sosialkonsulenter vært relativt stabilt i undersøkelsesperioden. De fleste NAV-veiledere i fengsel oppgir at de ikke har nok ressurser til å hjelpe alle innsatte. Veilederne etterlyser tid til å informere alle innsatte om NAV-tilbudet i fengslet og hvordan de kan benytte seg av NAVs tjenester, og tid til å bistå innsatte med behovene deres. Flere veiledere påpeker at de – hvis de hadde mer ressurser og var mer til stede i fengslet – kunne ha jobbet mer helhetlig med innsattes løslatelse. Det er ofte mye som skal håndteres og være på plass før innsatte forlater fengslet, så dette arbeidet er svært tidkrevende. Mangel på sosialkonsulenter vil dermed medføre større arbeidsmengde for NAV-veileder i fengsel, og motsatt. I tillegg krever enkelte innsatte mer av kriminalomsorgens ressurser, som går utover andre innsatte siden kriminalomsorgen har begrensede ressurser. Også kontaktbetjentenes kapasitet og kompetanse til å drive med tilbakeføringsarbeid vil påvirke

²⁰⁸ Helse- og omsorgsdepartementet (2022) Tilbakemelding på utkast til rapport om Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, utdannings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel, 24.06.2022.

behovet for NAV-veiledere og sosialkonsulenter. Slik situasjonen er i dag, har kontaktbetjentene i mange tilfeller lite tid til dette, og behovet for bistand fra NAV-veileder i fengsel og sosialkonsulent er stort.

Hvor mye NAV-veilederne skal være til stede i fengslene, må ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet avklares i dialog mellom hvert NAV-fylke og ledelsen ved det enkelte fengslet. Videre uttaler direktoratet at det ikke er hensiktsmessig å utarbeide nasjonale normer om hvordan tjenestene skal organiseres og dimensjoneres, eller hvordan oppgavene skal løses. Noe av begrunnelsen for dette er at behovet vil variere fra fengsel til fengsel.²⁰⁹

NAV-veiledere og sosialkonsulenter er ansatt i hver sin etat og har til dels ulike ansvarsområder. Undersøkelsen viser at Justis- og beredskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet har ulik forståelse av NAV-veileders rolle og oppgaver. Justis- og beredskapsdepartementet mener at kriminalomsorgen skal varsle NAVs representant i fengsel og at NAV-veileder i fengsel er bindeleddet mot innsattes hjemkommune for at innsatte skal få sosiale tjenester, gjeldsrådgivning, arbeidsrettet oppfølging og timeavtale i hjemkommunen. Kriminalomsorgens rolle er i hovedsak å koordinere samarbeidet i fengselet.²¹⁰ Arbeids- og inkluderingsdepartementet peker på sin side på at «NAV-veileder i fengsel» er et uregulert tiltak med formål om «å bidra til» og «styrke og videreutvikle samarbeidet», og således ikke representerer forvaltningssamarbeidet mellom NAV-kontoret og kriminalomsorgen i stort. Arbeids- og inkluderingsdepartementet forstår importmodellen og forvaltningssamarbeidet slik at det ikke er en forutsetning at veileder fra NAV-kontoret skal være til stede i norske fengsler for å sikre at de innsatte får tilgang på tjenester og ytelser fra NAV-kontoret.²¹¹

Undersøkelsen indikerer at lav bemanning og kapasitet i kriminalomsorgen eller hos en eller flere av forvaltningssamarbeidspartnerne gjensidig påvirker tilbudet og kvaliteten på tjenestene som leveres. Videre viser undersøkelsen at tydelig ansvarsfordeling er en viktig forutsetning for en vellykket forvaltningssamarbeid.

6.2 Kriminalomsorgens tilretteleggingsrolle

For at forvaltningssamarbeidspartnerne skal kunne levere riktige tjenester til riktig tid, er de avhengige av kriminalomsorgens evne til å kartlegge og følge opp innsattes behov. Måten kriminalomsorgen ivaretar tilretteleggerrollen på, kan derfor delvis forklare flere funn i kapittel 5.

6.2.1 Manglende rutiner og lite systematikk i kartleggingene hemmer kriminalomsorgens arbeid med tilrettelegging

Justis- og beredskapsdepartementet mener at kartlegging er et kjernepunkt i samarbeidet mellom partene, og at det er behov for bedre kartlegginger. Mindre systematikk i kartleggingen fører til mindre individuelt tilrettelagt soning. Departementet uttaler videre at man må kjenne de innsattes behov for å lykkes med tilbakeføringsarbeidet. Departementet opplyser at det er viktig at kartleggingen følges opp i den første fasen av straffegjennomføringen og at den må følge en viss struktur.²¹²

Når kriminalomsorgens regioner utplasserer innsatte, skjer dette hovedsakelig med utgangspunkt i informasjon som nevnes i dommen, jf. punkt 5.1.4. Grunnet mangelfull informasjon om innsattes behov og helsetilstand kan det hende at innkallingsfengslet ikke har relevante tjenestetilbud.

Kapittel 5 viste også at kartleggingspraksisen varierer mellom ulike fengselstyper, både når det gjelder hvilke kartlegginger som gjennomføres, når i soningsforløpet kartleggingene gjennomføres, og hvilke behov som

²⁰⁹ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Arbeids- og velferdsdirektoratet, 18.02.2022.

²¹⁰ Justis- og beredskapsdepartementet (2022) Tilbakemelding på utkast til rapport om Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, utdannings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel, 24.06.2022.

²¹¹ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2022) Tilbakemelding på utkast til rapport om Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, utdannings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel, 28.06.2022

²¹² Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Justis- og beredskapsdepartementet, 03.03.2022

kartlegges, jf. punkt 5.1.5. I lavsikkerhetsfengsler blir for eksempel flere kartlagt med BRIK enn med den obligatoriske behovskartleggingen, jf. punkt 5.1.6. Det gis få føringer som skal sikre at ulike kartleggingstyper brukes i tråd med intensjonene.

Undersøkelsen viser at tilbakeføringsarbeid, blant annet gjennomføring av oppfølgingsamtaler, kurs og praksis i regi av arbeidsdriften, og utarbeidelse av fremtidsplaner i liten grad registreres og dokumenteres. Når innsatte overføres til et nytt fengsel, kan dette fengslet søke om å få tilgang til innsattes data og dokumenter. Dokumentasjon som ikke er arkivert, kan gå tapt. Gjennomgangen av innsattes mapper i DocuLive og registreringer i kriminalomsorgens journalføringssystem Kompis viser videre at hendelsene som registreres, hovedsakelig er negative eller knyttet til sikkerhet. Undersøkelsen viser videre at det mangler gode overordnede og lokale skriftlige rutiner om hvilke hendelser som skal registreres i Kompis, og hvilken dokumentasjon som arkiveres, og at det er stor variasjon i kvaliteten på registreringene. Dette ble også tatt opp i Riksrevisjonens rapport *Justis- og beredskapsdepartementets tilbakeføringsarbeid med innsatte i fengsel* som inngikk i Dokument 1 (2013–2014).

Kriminalomsorgen lager heller ikke oversikter over udekkede behov ved løslatelse, blant annet om hvor mange innsatte som mangler bolig og arbeid eller hvor mange som har store økonomiske problemer og gjeld ved løslatelse. I Kompis er det et eget felt for å dokumentere yrkesstatus ved løslatelse, men dette brukes i liten grad. Innsattes boligsituasjon dokumenteres i hovedsak bare ved løslatelse på prøve. Det er ingen egne felt i Kompis for å fylle ut innsattes boligsituasjon ved løslatelse på endt tid. Det samme gjelder innsattes økonomiske situasjon og utfordringer med gjeld. Dette fører til at verken fengslene eller regionene har noen samlet oversikt over innsattes behov og utvikling av behov over tid.

Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet vil det ta tid å endre kartleggings- og oppfølgingspraksisen, både når det gjelder hvordan informasjonen hentes inn, og hva slags system informasjonen skal lagres i.²¹³ Departementet mener at kriminalomsorgens gamle datasystem og kultur for muntlig overlevering av informasjon kan være noe av grunnen til mangelen på systematikk i kartlegging og delingspraksis. Kriminalomsorgsdirektoratet uttaler at kriminalomsorgens fagsystem KODA, som er under arbeid, og som etter planen skal tas i bruk i 2022, vil kunne støtte journalføringen av tilbakeføringsarbeidet mye mer konkret og systematisk enn dagens system Kompis.²¹⁴

Undersøkelsen viser at dagens kartleggingspraksis og mangelfulle eller manglende rutiner fører til en manglende oversikt over innsattes behov som gjør det vanskelig å legge til rette for et individuelt tilpasset tilbud.

6.2.2 Samordning av tjenestetilbudet er lite systematisk

Ifølge Kriminalomsorgsdirektoratet er prosessene som skal sikre kunnskap om innsattes behov, ressurser og progresjon i straffegjennomføringen, og prosessene som skal forberede innsattes løslatelse, lite standardiserte. Det finnes heller ingen beskrivelser av hvordan de enkelte prosessene står i forhold til hverandre, og når i straffegjennomføringsløpet de skal skje.²¹⁵ Dette fører til at oppfølgingen av domfelte blir fragmentert.

Fremtidsplaner, individuelle planer, ansvarsgruppemøter og andre samarbeidsmøter er de verktøyene som kriminalomsorgen og samarbeidspartnerne har til rådighet for å samordne tjenestetilbud på individuelt nivå. Undersøkelsen viser at innsattes kartlagte behov sjelden følges opp med utarbeidelse av konkrete planer, og at innsatte aktivt må oppsøke primærhelsetjenesten og NAV-veilederen for å få tilgang til tjenestene deres, jf. punkt 5.2.3 og 5.2.5.

For å sikre at innsatte med sammensatte behov får den hjelpen de har behov for og rett til, kan samarbeidspartnerne utarbeide en individuell plan. En individuell plan er en lovfestet rettighet.

²¹³ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Justis- og beredskapsdepartementet, 03.03.2022.

²¹⁴ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Kriminalomsorgsdirektoratet, 15.02.2022.

²¹⁵ Kriminalomsorgen (2022) *Evnnotat om tilbakeføring*.

Helsedirektoratet uttaler at enkelte fra primærhelsetjenesten i fengsel ikke er klar over at de har ansvar for å sette i gang arbeidet med den individuelle planen. Direktoratet uttaler videre at kriminalomsorgen må påse at andre planverk som tas i bruk, har en klar sammenheng med individuelle planer.²¹⁶

Ansvarsgrupper står sentralt i samarbeidet rundt innsattes behov under soning og etter løslatelse. I ansvarsgrupper møter den innsatte aktuelle samarbeidspartnere. Dette kan være sosialkonsulent, kontaktbetjent, NAV-veileder i fengsel, representanter fra det lokale NAV-kontor, representanter fra frivillige organisasjoner, ruskonsulent eller skolerådgiver. Ofte fordeles ansvaret for oppfølgingen av innsatte i slike ansvarsgruppemøter. Det skrives referat fra møtene, men mappegjennomgangen viser at få referater er lagret i innsattes mapper i DocuLive.

Flere forutsetninger må være til stede for at ansvarsgruppene skal klare å planlegge innsattes løslatelse på en god måte. For det første bør den innsatte ha oversikt over egne behov, vite hvilke tjenester vedkommende har krav på, og be om et ansvarsgruppemøte. Ikke alle innsatte har denne informasjonen. Videre må sosialkonsulenten eller kontaktbetjenten ha tid og kapasitet til å gjennomføre et ansvarsgruppemøte. Det har de i mange tilfeller ikke. For at tjenestene skal bli levert i tråd med avdekkede behov, er det essensielt at samarbeidspartnerne forplikter seg. Flere erfarer imidlertid at det er vanskelig å få samarbeidspartnerne til å delta, blant annet fordi de er lite tilgjengelige. Når det gjelder eksterne samarbeidspartnere, kan dette også skyldes at avstandene er for lange for eksempel mellom fengsel og innsattes hjemkommune. Det er spesielt uheldig at eksterne samarbeidspartnere ikke deltar, da det er disse aktørene som skal legge til rette for innsatte etter løslatelse.

Konsekvensene av manglende gjennomføring eller for sen gjennomføring av slike møter, fravær av relevante samarbeidspartnere og for lite tid til planlegging er at mange innsatte ikke får en godt planlagt løslatelse. Risikoen for dette er særlig stor for innsatte med sammensatte problemer og få personlige ressurser. Intervjuene viser at ansvarsgruppemøter brukes ulikt, og at enkelte fengsler i liten grad avholder ansvarsgruppemøter.

Det finnes ikke noe felles samordningsverktøy i kriminalomsorgen som kan gi en oversikt over innsattes behov vs. tjenestetilbudet på fengselsnivå. For å få en slik oversikt bruker enkelte fengsler koordinatorstillinger eller systemer de har utviklet selv. Trondheim fengsel har for eksempel ansatt en sysselsettingskoordinator som koordinerer samarbeidet og informasjonsdelingen mellom skolen, arbeidsdriften og resten av kriminalomsorgen. Indre Østfold fengsel Trøgstad avdeling har en løslatelseskoodinoratorstilling som er ansvarlig for å koordinere løslatelsesprosessen mellom kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne. Bergen fengsel har utviklet et system, kalt *Speilet*, som gir en samlet oversikt over sentrale opplysninger om alle de innsatte i fengslet. Ledelsen ved Bergen fengsel uttaler at de har utviklet denne løsningen fordi det ikke finnes andre verktøy som gir en samlet oversikt. Ifølge ledelsen er det praktisk og viktig å ha en slik oversikt, særlig for fengselsinspektørene som har ansvar for mange innsatte, men også for dem som jobber i avdelingene til daglig, og for vikarer.

I 2011 ble det opprettet 27 tilbakeføringskoordinatorstillinger som fikk ansvar for å samordne innsatsen i tilbakeføringsarbeidet, både innad i kriminalomsorgen og mellom samarbeidspartnerne, blant annet frivillige organisasjoner. I 2020 hadde kriminalomsorgen til sammen 19 årsverk til tilbakeføringskoordinatorstillinger. Undersøkelsen viser at 14 fengsler mangler slike stillinger, og at tilbakeføringskoordinatorer ved 5 fengsler ikke jobber på overordnet nivå slik det opprinnelig ble forutsatt, men med enkeltinnsatte på lik linje med sosialkonsulentene.

Kriminalomsorgsdirektoratet opplyser at de økonomiske rammene har gjort det krevende å jobbe systematisk med oppfølgingen av innsattes behov. Direktoratet opplyser videre at det har vært en nedgang i bruken av overtid, timevikarer og andre ressurser. Det blir også stilt høyere krav til formell kompetanse av

²¹⁶ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Helsedirektoratet, 01.02.2022.

dem som skal være vikarer. Direktoratet mener at disse faktorene har gått ut over kartleggings- og oppfølgingspraksisen.²¹⁷

Fengslene følger opp innsattes behov ved hjelp av fremtidsplaner, individuelle planer, ulike samarbeidsmøter, koordinatorstillinger eller egenutviklede verktøy. Bruken av verktøy for å samordne tjenestetilbudet er lite standardisert, og slike verktøy brukes på ulike måter. Dette øker risikoen for at ikke alle innsatte blir fulgt opp.

6.2.3 Manglende rutiner for informasjonsdeling mellom kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne

Undersøkelsen viser at alle forvaltningssamarbeidspartnerne og kriminalomsorgen har egne fagsystemer og egne krav om taushetsplikt. Når kriminalomsorgen og samarbeidspartnerne deler informasjon om innsattes behov, skjer det for en stor del via e-post, telefonsamtaler og annen uformell dialog. Hyppig bruk av uformell dialog og ulike krav om taushetsplikt kan føre til at ulike aktører får tilgang til ulik informasjon. En slik asymmetri i informasjonsdelingen kan skape ineffektive prosesser og føre til at beslutninger tas på ulikt og til dels ufullstendig grunnlag. I tillegg blir forvaltningssamarbeidspartnerne ofte ikke varslet ved løslatelse eller overføring, jf. punkt 5.3.3.

I rapporten fra den tverrdepartementale arbeidsgruppen, *Helhetlig tilbakeføring etter gjennomført straff* (2016), som ble lagt til grunn for tilbakeføringsstrategien, ble det foreslått å utarbeide nasjonale rutiner for informasjonsdeling mellom kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne, både generelt, ved overføringer mellom fengsler og i løslatelsesprosessen. Ifølge rapporten burde rutinene omfatte en nasjonal veileder om hvordan regler om taushetsplikt skal praktiseres, prosedyrer for varslingsplikten og regler for hvordan nødvendig helseinformasjon bør følges den innsatte ved overføring mellom ulike fengsler.

Forslaget ble fulgt opp med et tiltak i tilbakeføringsstrategien, men tiltaket ble ikke gjennomført. Kriminalomsorgsdirektoratet forklarer at de ønsker en endring i straffegjennomføringsloven som kan gi kriminalomsorgen plikt til å varsle relevante parter. En slik plikt krever, ifølge direktoratet, at kriminalomsorgen deler informasjon uten innsattes samtykke, og det er ikke tillatt innenfor dagens forvaltningslov. Kriminalomsorgsdirektoratet opplyser at de har spilt inn forslag til endringer i ny forvaltningslov. Resultatet av dette arbeidet vil ifølge direktoratet bestemme kriminalomsorgens muligheter for utvidet varslingsplikt.²¹⁸ Justis- og beredskapsdepartementet viser til at straffegjennomføringsloven § 42, som åpner for prøveløslatelse når to tredjedeler av soningstiden er gjennomført, krever skjønnsmessige vurderinger. En regel om varslingsplikt må ta hensyn til at det kan være usikkerhet forbundet med når en domfelt kan løslates. Dette krever, ifølge departementet, en analyse og utredning av hvordan behovet for individuelle og konkrete vurderinger kan ivaretas, samtidig som kriminalomsorgen får på plass bedre ordninger for varslingsplikt. Videre påpeker departementet at de til nå ikke har prioritert dette regelverksarbeidet.²¹⁹

Kriminalomsorgsdirektoratet opplyser at retningslinjer til straffegjennomføringsloven § 41 ble endret i 2020. Nå skal helse- og skoleavdelingen i fengslet orienteres to måneder før en forestående løslatelse så langt dette er praktisk mulig i de tilfellene der innsatte følges opp av fengselshelsetjenesten og/eller er innvilget skoleplass under fengselsoppholdet. Formålet er å fremme en bedre og mer koordinert tilbakeføring. Videre opplyser direktoratet at det i mange tilfeller ikke er praktisk mulig å gi en slik orientering to måneder før løslatelse når innsatte soner kortere dommer. Da må orienteringen i stedet gis så snart dette er mulig. Dersom innsatte følges opp av NAV, skal NAV orienteres tilsvarende.²²⁰ Ifølge Kriminalomsorgsdirektoratet

²¹⁷ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Kriminalomsorgsdirektoratet, 15.02.2022.

²¹⁸ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Kriminalomsorgsdirektoratet, 15.02.2022.

²¹⁹ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Justis- og beredskapsdepartementet, 03.03.2022.

²²⁰ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Kriminalomsorgsdirektoratet, 15.02.2022.

vil direktoratet be regionene i kriminalomsorgen følge opp om fengslene har innført rutiner i samsvar med bestemmelsen over, i styringsdialogen med regionene.²²¹

Digitaliseringen av tjenestemeldinger til NAV er, ifølge Arbeids- og inkluderingsdepartementet, et av de viktigste tiltakene i tilbakeføringsstrategien. Det er NAV som har ansvar for å stoppe og starte utbetaling av ytelser i forbindelse med innsettelse og løslatelse, mens kriminalomsorgen har ansvar for å varsle NAV. Elektroniske meldinger reduserer risikoen for feilutbetaling av stønad ved innsettelse og for manglende utbetaling av stønad ved løslatelse. Meldingene går til en samordningsenhet i NAV stat med ansvar for ytelser og gjelder innsatte som har krav på økonomiske ytelser fra NAV før soning eller etter løslatelse.²²² Den har blitt pilotert i Agder fengsel og skal etter planen innføres i alle fengsler høsten 2022.²²³

Varsling av kommuner og lokale NAV-kontor er ikke satt i system. Dette øker risikoen for at kommunene ikke varsles i god nok tid til å planlegge løslatelsen og hjelpe den innsatte med bolig, arbeid og økonomisk stønad.

6.2.4 Lite formalisert samarbeid og uklar ansvarsfordeling på lokalt og regionalt nivå

Forventningene mellom kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne bør fremgå av lokale og regionale avtaler. En gjennomgang av tilsendte avtaler mellom kriminalomsorgen og samarbeidspartnerne viser at de største samarbeidsutfordringene, som blant annet gjelder ansvarsfordeling, samkjøring av planverket, informasjonsdeling og bruk av vikarer ved fravær, i liten grad er formalisert i avtaler og rutiner.

En gjennomgang av trepartsavtaler mellom kriminalomsorgen, primærhelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten viser at ressurser, tilstedeværelse, kontinuitet i behandlingsforløp, øyeblikkelig hjelp, fremstillinger, utarbeidelse av individuelle planer og avviksrapportering bare nevnes i en tredjedel av avtalene vi har fått tilsendt. Samarbeidsmøter og andre samarbeidsarenaer, tjenesteyting og henvisninger er de temaene som oftest omtales i avtalene.

IKT-samarbeid og oppnevning av kontaktpersoner med koordinerende ansvar er bare omtalt i to av de seks samarbeidsavtalene mellom videregående skoler og kriminalomsorgen som vi har fått tilsendt. Rekruttering av innsatte til ulike tilbud, samarbeid med arbeidsdriften og bruk av vikarer ved sykefravær omtales bare i én av disse avtalene. Derimot nevner alle avtalene deltakelse i ulike samarbeidsmøter og andre samarbeidsarenaer.

En gjennomgang av tilsendte lokale samarbeidsavtaler mellom kriminalomsorgen og NAV viser at bare 36 prosent av avtalene inneholder formaliserte krav om hvor mye og når NAV-veilederen skal være til stede i fengslet. Tilgang til økonomirådgivning, kurs og hjelp med gjeld og bolig – som flere fengsler opplever som utfordrende – nevnes bare i 22 prosent av avtalene. 44 prosent av avtalene nevner kriminalomsorgens tilretteleggingsansvar for å sikre NAV-veilederen tilgang til en egnet arbeidsplass med tilkobling til internett. Innsattes tilgang til velferdstjenester forutsetter kontakt med de lokale NAV-kontorene. Slik kontakt nevnes til en viss grad i 26 prosent av samarbeidsavtalene.

6.2.5 Kriminalomsorgens manglende tilrettelegging for digitale løsninger

Offentlige tjenester og kommunikasjonen mellom myndigheter og innbyggere er i dag digitalisert på de fleste områder. Innsatte er i stor grad avskåret fra internett og kan ikke benytte digitale tjenester uten påsyn. Økt tilgang til de offentlige digitale tjenestene skulle kunne gjøre det enklere for innsatte å bruke tjenestene.

Undersøkelsen viser at det er mange skoler som ikke er fornøyd med Desktop for skolen-løsningen, siden den ikke møter kravene til opplæring i digitale ferdigheter i nye læreplaner, jf. punkt 5.2.11. Løsningen eies

²²¹ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Kriminalomsorgsdirektoratet, 15.02.2022.

²²² Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Kriminalomsorgsdirektoratet, 15.02.2022.

²²³ Direktorsutvalget for tilbakeføring (2022) *Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017–2021, Sluttrapport.*

av Kriminalomsorgsdirektoratet, og ble designet i 2011–2012. I ettertid har det skjedd en vesentlig utvikling i bruken av digitale verktøy i skolen, og dermed har kravene til opplæring i digitale ferdigheter økt.²²⁴ Kriminalomsorgsdirektoratet samarbeider med Statsforvalteren i Vestland om å utvikle en ny løsning for opplæring i kriminalomsorgen. Dette arbeidet er fremdeles i startfasen.

Ifølge Kriminalomsorgsdirektoratet gir økte krav til opplæring i digitale ferdigheter i kriminalomsorgen en rekke utfordringer, særlig når det gjelder opplæring i koding og fag hvor undervisningsmateriellet primært er tilgjengelige på internett. En lang rekke av de internettbaserte tjenestene som den ordinære skolen benytter seg av, omfatter kommunikasjonsmuligheter som kriminalomsorgen ikke kan kontrollere med dagens løsninger – noe etaten er forpliktet til etter norsk lov.²²⁵

NAV-fylker og NAV-veiledere i fengsel melder at innsattes manglende tilgang til PC/internett og telefon er en av de største utfordringene når det gjelder tilgangen til NAV-tjenester, jf. punkt 5.2.6. Det finnes ikke PC-er med begrenset nett som innsatte kan bruke uten tilsyn. For å bruke NAVs digitale tjenester må den innsatte få tilgang til en ledig PC, bli fulgt av en ansatt eller NAV-veileder som kan føre tilsyn med PC-bruken og disponere bank-ID eller andre påloggingsalternativer.

I forbindelse med arbeidet med tilbakeføringsstrategien har Kriminalomsorgsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet fått i felles oppdrag å vurdere og eventuelt foreslå tiltak som kan sikre innsatte god tilgang til arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester. Direktoratene arbeidet våren 2022 med en selvbetjeningsløsning for innsatte. Formålet med løsningen å legge til rette for at innsatte på sikt skal kunne identifisere seg og logge på offentlige digitale tjenester som nav.no og skatteetaten.no med eID. Innsatte som har norsk fødselsnummer eller D-nummer, og som har med seg eller får skaffet pass, kan få utstedt eID.²²⁶ I dag piloteres den nye løsningen i Agder fengsel, og foreløpig er den begrenset til intern bruk. De innsatte kan benytte en veggmontert kiosk i fellesarealene for å få tilgang til effektskjema, saldo på fengselkort og oppslagstavle med informasjon. De får også mulighet til å sende forespørsler til ansatte og til forvaltningssamarbeidspartnerne i fengslet.²²⁷ Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at det bør arbeides for at innsatte i større grad skal få tilgang til digitale tjenester, og direktoratet ønsker å støtte kriminalomsorgen i det videre arbeidet med å legge til rette for dette.²²⁸



Selvbetjenings skjerm i Agder fengsel. Foto: Kriminalomsorgen

²²⁴ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Utdanningsdirektoratet og Statsforvalteren i Vestland, 09.02.2022.

²²⁵ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Kriminalomsorgsdirektoratet, 15.02.2022.

²²⁶ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Kriminalomsorgsdirektoratet, 15.02.2022.

²²⁷ Direktorsutvalget for tilbakeføring (2022) *Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017–2021, Sluttrapport.*

²²⁸ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Arbeids- og velferdsdirektoratet, 18.02.2022.

Undersøkelsen viser at økt digitalisering av NAV-tjenester og opplæringstjenester i fengslene kan bedre både innsattes tilgang til tjenestene og kommunikasjonen mellom kriminalomsorgen, forvaltningssamarbeidspartnerne og innsatte. Samtidig øker overgangen til digitale løsninger kravene til kriminalomsorgens tilrettelegging og skaper spenninger mellom hensynet til sikkerhet og tjenesteutvikling.

6.2.6 Kriminalomsorgens krav til sikkerhet hemmer ofte tilrettelegging og tilbakeføringsarbeid

Kriminalomsorgen har et særlig ansvar for å ivareta en sikkerhetsmessig forsvarlig straffegjennomføring. Det ansvaret kan, ifølge både kriminalomsorgen og tjenesteyterne, stå i motsetning til tjenesteyternes ansvar og oppgaver og til kriminalomsorgens arbeid med tilbakeføring. I tilfeller hvor sikkerheten vurderes opp mot andre behov, vil sikkerhetshensyn bli prioritert som følge av straffegjennomføringsloven. Dette kommer blant annet frem i flere av samarbeidsavtalene mellom kriminalomsorgen og primærhelsetjenesten. Der står det at innsatte skal få faglig forsvarlige helsetjenester i tråd med helselovgivningen, med de begrensninger og reguleringer som følger av straffegjennomføringsloven. Primærhelsetjenesten i ett fengsel beskriver at tjenesten «ofte står i et spenn mellom de rammene som settes av kriminalomsorgen, og de helsemessige vurderingene».

Straffegjennomføringsloven gir kriminalomsorgen mulighet til å overføre innsatte til et annet fengsel, blant annet dersom en overføring er nødvendig for å opprettholde ro, orden og sikkerhet i fengslet. I slike tilfeller kan det bli brudd i helsetjenestens, skolens eller NAVs oppfølging av innsatte.

På samme måte vil sikkerhetsmessige vurderinger begrense en del innsattes mulighet til å få fremstilling. Dette er særlig et problem i tilfeller hvor tjenesteyteren ikke er til stede i fengslet. For eksempel er ikke opplæringstjenestene til stede i Nordland fengsel avdeling LS Fauske. Dette innebærer at innsatte må få frigang eller fremstilles av ansatte i kriminalomsorgen for å møte opp på skolen. I praksis betyr det at de innsatte som ikke fyller vilkårene for frigang, ikke kan møte opp på skolen.

Fengslene opplyser at innsatte som av ulike årsaker sitter i isolasjon og er helt eller delvis utelukket fra fellesskapet, ikke har full tilgang til tjenestetilbudet. I slike tilfeller har de begrenset tilgang til opplæringstilbud og arbeidsdriften, og de kan i enkelte tilfeller også ha begrenset tilgang til NAV-veiledere i fengsel og sosialkonsulenter.

I *Evnenotatet om tilbakeføring* påpeker Kriminalomsorgsdirektoratet at sikkerhetskulturen ofte hemmer tilbakeføringsarbeidet, og at tilbakeføringsarbeidet ikke anerkjennes som en kjerneoppgave. Betjentene har ikke nok tid til å ivareta både sikkerhets- og tilbakeføringsoppgaver og må prioritere sikkerhetsoppgavene. Direktoratet viser til at statisk sikkerhet i mange tilfeller synes å tillegges mer vekt enn dynamisk sikkerhet gjennom relasjonsbygging og tillit. Intervjuene bekrefter at mange betjenter er sikkerhetsorienterte, og det er en del av dem som ikke ønsker å ha kontaktbetjentoppgaver i tillegg. Enkelte informanter har uttalt at sikkerhet er definert som prestisjefylte «skal-oppgaver» i lov og regelverk, mens tilbakeføringsarbeidet hovedsakelig beskrives som lite anerkjente «bør-oppgaver».

6.2.7 Bygningsmassen setter begrensninger på tjenestetilbudet ved en del fengsler

Bygningsmassen i kriminalomsorgen har svært varierende standard. Svært mange fengsler opplyser at bygningsmassen setter begrensninger på hvilke helse-, opplærings- og velferdstjenester som tilbys innsatte. Tabell 19 viser hvordan forvaltningssamarbeidspartnerne svarer på spørsmålet «I hvilken grad er lokale tjenester tilgjengelige?».

Tabell 19 I hvilken grad er lokalene tjenestetilbyderen disponerer egnet til å gi tjenester?

%	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad
Primærhelsetjenesten	12	12	31	36	10
Spesialisthelsetjenesten	8	12	40	36	4
Opplæringstjenester	2	15	31	40	13

Kilde: Svar på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål til forvaltningssamarbeidspartnerne

Tabell 19 viser at mellom 40 og 53 prosent mener at lokalene i stor eller svært stor grad er egnet, mens mellom 17 og 24 prosent mener at lokalene i svært liten eller liten grad er egnet. De resterende 31–40 prosentene svarer i noen grad. Det er vanskelig å påvise noen sammenheng mellom type fengsel, størrelse eller byggeår og hvor egnet lokalene er for tjenesteyterne. Ifølge tjenesteyterne disponeres de lokalene som egner seg best til helsetjenester, av Telemark fengsel Skien avdeling, Vik fengsel og Åna fengsel. Lokalene som egner seg best til opplæring, disponeres av Indre Østfold fengsel Eidsberg avdeling, Innlandet, avdeling HS Hamar, Vik fengsel og Åna fengsel. Lokalene som er minst egnet til helsetjenester, disponeres av Innlandet avdeling HS Gjøvik og avdeling Kongsvinger G, Nordland avdeling HS Mosjøen og Romerike fengsel Krogsrud avdeling. Lokalene som er minst egnet til opplæring, disponeres av i Haugesund fengsel.

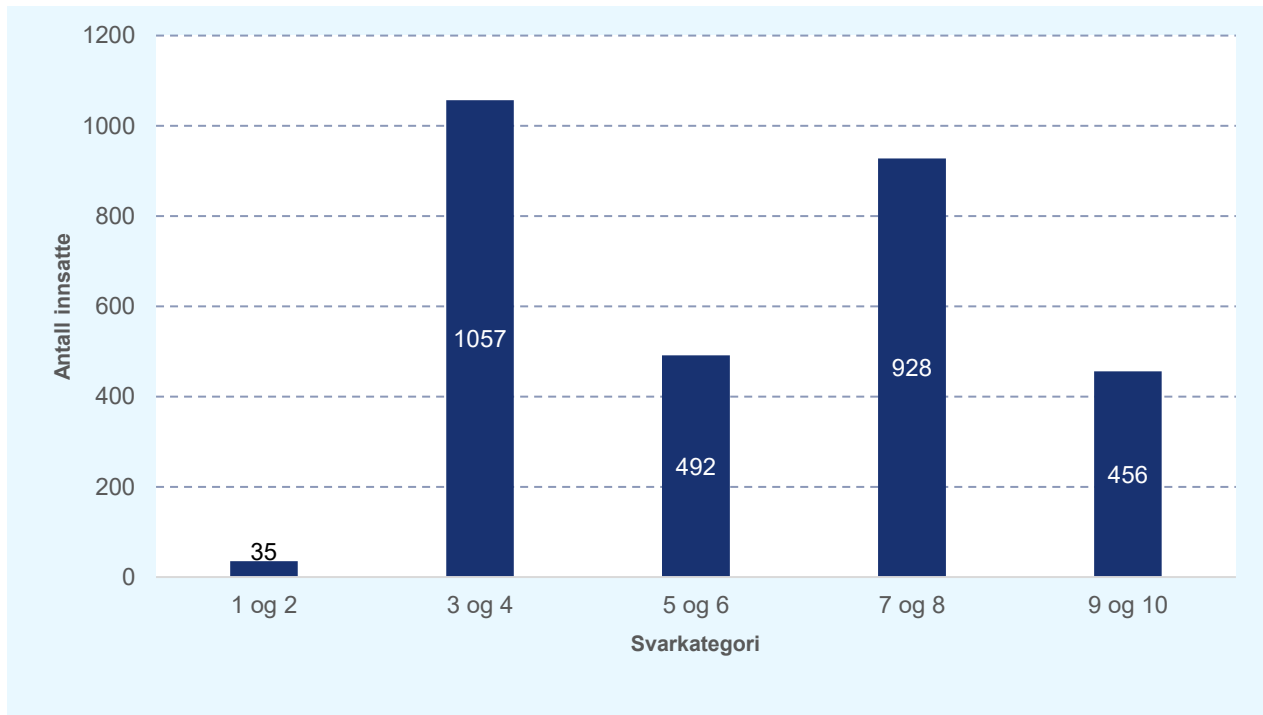
Ifølge flere informanter fra primærhelsetjenesten i fengsel handler de bygningsmessige begrensningene oftest om mangel på plass, men også om uegnede lokaler, mangel på samtalerom, universell utforming og utstyr samt dårlig innelima. Slike begrensninger kan ha flere konsekvenser, blant annet at det blir færre oppfølgingsamtaler med innsatte fordi det mangler rom, og at antall henvisninger øker fordi det ikke er plass til utstyr. Ifølge en av informantene kan ikke fengslet ha fysioterapeut og tannlege fordi det ikke finnes tilgjengelige lokaler.

Enkelte informanter fra fengslene peker på at bygningsmassen legger begrensninger for innsatte med bevegelsesutfordringer og funksjonshemming. I rapporten *Områdefunksjon for spesialisthelsetjenester til innsatte med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer* (2018) kommer det frem at to helseforetak har utfordringer med å få tilgang til egnede lokaler. Rapporten *Kartlegging av helse- og omsorgsbehov blant innsatte i fengsel* (2021) viser at det er utfordringer med tilkomst til rom på grunn av hindringer som trapper, dørstokker og annet.

Skoleavdelingene peker på at bygningsmassen skaper store begrensninger for den yrkesfaglige opplæringen. Ved svært mange skoleavdelinger er yrkesfagopplæringen avhengig av arbeidsdriftens lokaler. I mange tilfeller er disse gamle, med lite oppdatert utstyr. Videre opplyser flere skoleavdelinger at skolelokalene er for små, og at det er for få undervisningsrom, møterom og samtalerom.

Kriminalomsorgens regioner har vurdert hvor godt bygningsmassen er egnet til å aktivisere de innsatte på en skala fra 1 til 10, der 1 betyr at lokalene er svært lite egnet, mens 10 betyr at lokalene er svært godt egnet.

Figur 30 Hvor godt egnet er fengslenes bygningsmasse til å aktivisere de innsatte (på en skala fra 1 til 10), og hvor mange innsatte gjennomfører straff i disse fengslene?



Kilde: Svar på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål til kriminalomsorgsregionene

Figur 30 viser blant annet at en stor del av de innsatte, 37 prosent, gjennomfører straff i fengsler som svarer at bygningsmassen er lite egnet til aktivisering. (svarkategori fra 1 til 4). Én region har lagt ved beskrivelser til vurderingen, og om én enhet som de har gitt scoren 4, skriver de følgende: «Bygningsmassen legger begrensninger på mulighetene for aktivisering. Ikke aktiviseringstilbud til alle innsatte. Begrenset lavterskeltilbud.»

Kriminalomsorgsdirektoratet peker i årsrapporten for 2021 på at det fortsatt er et stort vedlikeholdsetterslep i norske fengsler med gammel og til dels utdatert bygningsmasse. I 2021 ble det gjennomført flere bygge- og vedlikeholdsprosjekter ved fengslene, både for å lukke vedlikeholdsetterslepet og for å møte utfordringene med isolasjon og mangelfulle lokaler for forvaltningssamarbeidspartnerne, innsatte og deres pårørende. Justisdepartementet peker også på at det de siste årene er etablert nye fengsler eller fengselsbygg ved Indre Østfold, Eidsberg avdeling, Romerike fengsel, Ullersmo avdeling og Agder fengsel, Evje, Froland og Mandal avdeling.

6.3 Departementenes styring og oppfølging

For at innsatte skal få de tjenestene de har behov for og krav på, må flere sektormyndigheter og nivåer gjøre en innsats. Tilstrekkelig kunnskap om innsattes behov og tjenestene de får, god dialog på departements- og direktoratsnivå og samordning av virkemiddelbruk vil bidra til bedre tjenester og mer effektiv ressursbruk.

6.3.1 For lite kunnskap hos departementer og etater om innsattes behov gjør det vanskelig å utvikle gode tjenester til innsatte

En av konsekvensene av importmodellen er at innsatte ikke er den primære målgruppen til tjenesteyterne, og at det er kriminalomsorgens ansvar å kartlegge innsattes behov og dele disse med samarbeidspartnerne. Flere informanter fra primærhelsetjenesten og skolen oppgir imidlertid at kriminalomsorgen ikke har kunnskapen som trengs for å kartlegge innsattes behov for tjenester. Slik kunnskap er avgjørende for å

oppnå riktig dimensjonering av tjenestene som samarbeidspartnerne yter i fengslene, og av ressursene som kriminalomsorgen bruker til tilbakeføringsarbeidet.

Hvor mye kunnskap og hvilken kunnskap hvert fagdepartement og etat innhenter om innsattepopulasjonen og innsattes behov, varierer. Helse- og omsorgsdepartementet mottar Helsedirektoratets årsrapporter *Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel*.²²⁹ Årsrapportene omhandler helse- og omsorgstjenestene som tilbys innsatte, bemanning og kompetanse, forekomsten av rus, antall funksjonshemmede som gjennomfører straff i fengsel, samt primærhelsetjenestens egenvurdering av tjenestens tilbud i fengslene. Direktoratet bruker blant annet årsrapportene til å følge med på ressursituasjonen i primærhelsetjenesten og til å følge med på at helsetjenestene driftes forsvarlig. Ifølge Helse- og omsorgsdepartementet gir årsrapportene i liten grad oversikt over hvilke helsetjenester som ytes i fengslene, og oppfølgingen innsatte får. Departementet opplyser at det er en løpende dialog mellom departementet og Helsedirektoratet om hvilken styringsinformasjon departementet har behov for.

Både Helsedirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet har bestilt forskning og evalueringer på helseområdet som kartlegger utfordringer og utviklingen av helsetjenester for enkelte grupper innsatte, blant annet for innsatte med psykiske lidelser²³⁰, innsatte med rusmiddelproblematikk²³¹, seksuallovbruddsdømte²³² og eldre innsatte²³³.

Kunnskapsdepartementet får en oversikt over opplæringen i kriminalomsorgen gjennom årlige tilstandsrapporter fra Statsforvalteren i Vestland, som systematisk innhenter statistikk og utviklingsdata på området og rapporterer om organiseringen og gjennomføringen av opplæringen, endringer i elevpopulasjonen og variasjon mellom fylkene når det gjelder andel registrerte elever i tillegg til andre utvalgte temaer. Statsforvalteren i Vestland samarbeider dessuten med to forskningsgrupper ved Universitetet i Bergen som forsker på utviklingen i behov blant elevene i kriminalomsorgen. I 2017 bestilte Utdanningsdirektoratet en evaluering av tilskuddsordningen for opplæring i kriminalomsorgen fra Deloitte. Evalueringen ble fulgt opp med endringer i tilskuddsordningen.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet erkjenner at kunnskapsgrunnlaget er svakt når det gjelder tjenestene NAV tilbyr i fengsel. Rapportering som departementet får fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, inneholder ikke informasjon om tjenester til innsatte i fengsel. Den viktigste indikatoren som Arbeids- og velferdsdirektoratet bruker for å vurdere NAV-tjenestene, er en oversikt over stillingsprosenten til alle NAV-veiledere i fengsel. Ettersom oversikten bare viser stillingsandel, gir den ikke informasjon om hvor mye NAV-veilederne er til stede i hvert av fengslene. Arbeids- og velferdsdirektoratet bekrefter at direktoratet ikke har informasjon om endringer i innsattepopulasjonen og innsattes behov. Direktoratet opplyser at eventuelle utfordringer og endringer blir håndtert på lokalt nivå eller på fylkesnivå.²³⁴

Den siste forskningsoppdrag som ble gjennomført på feltet var Fafos følgeevaluering av samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten (2015–2017). Oppdraget ble bestilt av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Evalueringen konkluderte med at det ikke var systematikk eller tydelige kriterier for tilgang til NAV-ressurser i fengslene og at det var et behov for en regulering for å sikre NAVs tilstedeværelse i fengslene. Evalueringen har ikke blitt fulgt opp med noen konkrete tiltak. Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser at grunnet behov for mer kunnskap om innsattes tilgang til NAV-tjenester, samarbeider de med Justis- og bedredskapsdepartementet og andre departementer om et forskningsoppdrag om levekår og psykisk helse blant innsatte. Forskere skal kartlegge innsattes tilgang til tjenester blant annet fra arbeids- og velferdsforvaltningen.

²²⁹ På grunn av covid-19 har det ikke blitt produsert rapporter for 2020 og 2021.

²³⁰ Kriminalomsorgsdirektoratet og Helsedirektoratet utarbeidet i 2016 rapporten *Oppfølging av innsatte med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer*. Rapporten beskriver helsehjelpen fra psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling som gis til innsatte på landsbasis.

²³¹ Oslo Economics og Tyrillistiftelsen (2020) *Vurdering av det samlede tilbudet under straffegjennomføring for personer med rusmiddelproblematikk*.

²³² I 2019 ga SIFFER ut rapporten *BAS/S-prosjektet. Behandling av seksuallovbruddsdømte i Sør-Øst*.

²³³ Senter for omsorgsforskning øst ga i 2021 ut rapporten *Kartlegging av helse- og omsorgstjenester blant innsatte i fengsel* på oppdrag fra Kriminalomsorgsdirektoratet.

²³⁴ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Arbeids- og velferdsdirektoratet, 18.02.2022.

Justis- og beredskapsdepartementet, som har innsatte som en av de primære målgruppene, erkjenner at de mangler et godt nok kunnskapsgrunnlag når det gjelder de innsattes behov og tjenestetilbud. Departementet ser at det er mulig å videreutvikle statistikken som departementet mottar fra Kriminalomsorgsdirektoratet, og indikatorene som brukes på området. Departementet planlegger å utvikle statistikkgrunnlaget slik at det blir mulig å følge saker gjennom hele straffesakskjeden, noe de forventer vil styrke langtidsplanleggingen i kriminalomsorgen. Departementet opplyser at de i samarbeid med Statistisk sentralbyrå også arbeider med å utvikle ny statistikk om deltakelse i arbeid og utdanning etter siktelse. Denne statistikken vil, ifølge departementet, gi en enda mer utfyllende beskrivelse av måloppnåelsen i kriminalomsorgen og forenkle dialogen med forvaltningssamarbeidspartnerne om felles måloppnåelse.²³⁵ I tillegg vil departementet gjennomføre en kartlegging av innsattes levekår, deres tilgang til tjenester og sykkeligheten blant de innsatte. Det som handler om levekår, vil speile deler av innholdet i den forrige kartleggingen til Statistisk sentralbyrå.²³⁶

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at de i styringsdialogen følger med på flere indikatorer som påvirker tilbakeføringsarbeidet, blant annet antall BRIK-kartlegginger, andelen innsatte som er aktivisert og tilbakefallsprosenten. I den senere tid har de i styringsdialogen også lagt vekt på tiltak for å motvirke isolasjon.²³⁷ Utfordringen med disse indikatorene er at de ikke vektlegger innhold eller kvalitet. Antall BRIK-kartlegginger gir ingen informasjon om hvordan disse kartleggingene følges opp. Det er heller ikke mulig å innhente aggregerte tall om behovene som kommer frem i BRIK-kartleggingene. I tillegg mangler det styringsparametere som synliggjør oppfølgingen av innsattes behov og samarbeidet mellom kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne.

Departementet har i tildelingsbrevene over flere år bedt Kriminalomsorgsdirektoratet om å videreutvikle statistikk og gode indikatorer for tilbakefall, blant annet for å fremskaffe styringsinformasjon.²³⁸ Departementet ønsker at Kriminalomsorgsdirektoratet i samarbeid med relevante aktører skal etablere statistikk som viser forvaltningens samlede innsats i tilbakeføringsarbeidet, blant annet statistikk om andelen løslatte med skattbar inntekt og andelen løslatte med NAV-kontakt, bolig og arbeid.²³⁹ For å imøtekomme departementets behov for styringsinformasjon utviklet Kriminalomsorgsdirektoratet i 2020 en ny styringsparameter: prosent tilbakefall. Direktoratet ser flere utfordringer med denne parameteren, blant annet at det er vanskelig å bruke tall på fengselsnivå fordi mange innsatte flytter mellom ulike fengsler. Det er også vanskelig å påvise sammenhengen mellom innsatsen som gjøres i fengslet, og tilbakefall, og hvilke faktorer som har betydning i hvert enkelt tilfelle. Direktoratet peker også på at de ikke har data til å gjøre denne typen analyser, men mener samtidig at gode data og longitudinelle studier som følger innsatte over tid, kan måle effekten av ulike tiltak på tilbakefall.²⁴⁰ Departementet opplyser at de ønsker å bruke indikatorer som sier noe om samfunns- og brukereffekter, og at andel med tilbakefall er et slikt overordnet styringsparameter. Selv om det er utfordringer med å måle tilbakefall mener departementet det er viktig med overordnede indikatorer som kan bidra til å belyse om straff og bruk av ulike straffereaksjoner bidrar til at personer ikke begår ny kriminalitet. Det er brukt i styringen over noe tid og gir en indikasjon på utviklingen i måloppnåelsen.²⁴¹ I *Virksomhetsstrategi for kriminalomsorgen 2021–2026* (2021) defineres kunnskap og kompetanse som et av de fem strategiske områdene, der kunnskapsbaserte beslutninger og praksis er et av hovedmålene. Kriminalomsorgsdirektoratet mener imidlertid at det avsettes få midler til forskning og analyser innenfor kriminalomsorgen. Justis- og beredskapsdepartementet opplyser på sin side at det nylig er utlyst et program via Norsk forskningsråd som kriminalomsorgen kan søke på. Departementet peker også på at det er behov for avanserte forskningsprosjekter for å få svar på hvilke tiltak som faktisk har effekt på tilbakefall. For tiden samarbeider Oslo Economics og Frisch-senteret om et prosjekt der målet er å se på effekten av ulike straffereaksjoner rettet mot barn og unge.

²³⁵ Meld. St. 39 (2020–2021) *Kriminalomsorgsmeldingen – fremtidens kriminalomsorg og straffegjennomføring*.

²³⁶ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Justis- og beredskapsdepartementet, 03.03.2022.

²³⁷ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Justis- og beredskapsdepartementet, 03.03.2022.

²³⁸ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Justis- og beredskapsdepartementet, 03.03.2022.

²³⁹ Justis- og beredskapsdepartementet (2017) *Tildelingsbrev til Kriminalomsorgsdirektoratet*.

²⁴⁰ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Kriminalomsorgsdirektoratet, 15.02.2022.

²⁴¹ Justis- og beredskapsdepartementet (2022) Tilbakemelding på utkast til rapport om Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, utdannings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel, 24.06.2022

Kriminalomsorgen og fagdepartementene innhenter brukerbasert informasjon fra innsatte, men de analyserer og bruker i liten grad denne informasjonen som styringsinformasjon. I noen tilfeller har det blitt gjennomført spørreundersøkelser om enkelte temaer knyttet til gjennomføring av evalueringer og annen forskning.

Rapporten fra den tverrdepartementale arbeidsgruppen som ble lagt til grunn for tilbakeføringsstrategien²⁴², pekte på at direktoratene burde sammenstille en oversikt over relevant statistikk og styringsinformasjon fra blant annet kriminalomsorgen, Helsedirektoratets årsrapport om helsetjenester til innsatte i fengsel samt tilgjengelig informasjon om arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester til innsatte og opplæring i kriminalomsorgen. Rapporten pekte videre på at det er viktig å utvikle gode boligdata som kan benyttes ved innsettelse og før løslatelse. I sluttrapporten fem år senere er det ifølge direktoratsutvalget for tilbakeføring fortsatt et stort behov for sammenstilt oversikt over relevant styringsinformasjon fra kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne, som ikke ble løst gjennom arbeidet med tilbakeføringsstrategien.²⁴³ Undersøkelsen viser at det er vanskelig å dimensjonere og styre tjenester til innsatte uten å samle kunnskap om innsattes behov og om innholdet og kvaliteten i de nåværende tjenestene.

6.3.2 Få felles prioriteringer og lite samordning av virkemiddelbruk

For departementene og etatene som ikke inngår i justissektoren, utgjør de innsatte en liten gruppe sammenlignet med de andre gruppene disse sektorene har ansvar for. Kravene om få og overordnede mål i etatsstyringen bidrar til at de innsatte, som tross alt utgjør en relativt liten gruppe, får mindre oppmerksomhet enn andre grupper. I tillegg er det i stor grad kommunene og fylkeskommunene som har ansvar for å importere tjenester til de innsatte.

Det har vært flere forsøk på å samordne virkemiddelbruken overfor innsatte i fengsler mellom statlige og kommunale etater, særlig ved løslatelse fra fengsel. En hovedutfordring i løslatelsesprosessen er at kriminalomsorgen har hovedansvaret for planleggingen av tilbakeføringen, men ikke for oppfølgingen etter løslatelse. Kriminalomsorgens ansvar slutter når straffen er sonet. Manglende ansvarsavklaring etter endt straffgjennomføring er en av faktorene som fører til glippsoner. Undersøkelsen viser at selv etter innføringen av tilbakeføringsgarantien, inngåelse av samarbeidsavtaler og rundskriv, og implementering av tilbakeføringsstrategien er det fortsatt store utfordringer i samordningen, og det mangler kontinuitet i tjenestetilbudet.

Tilbakeføring til samfunnet etter gjennomført fengselsstraff er krevende for den enkelte innsatte og for ulike involverte parter som har ansvar i denne prosessen. I Innst. S. nr. 169 (2008–2009) til St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* støttet komiteen opprettelsen av en tilbakeføringsgaranti. Det var ingen garanti i juridisk forstand, men en presisering av at løslatte har samme rettigheter som andre borgere. Det viktigste elementet i garantien var forpliktende samarbeidsstrukturer mellom den domfelte, kriminalomsorgen og øvrige etater som skal bidra til at den domfelte får muligheter til utdanning eller opplæring, helse-, velferds- og arbeidstjenester og økonomisk rådgiving, tilgang til tilfredsstillende bolig og bistand ved gjeldsproblemer.

I forbindelse med implementering av tilbakeføringsgarantien, ble det i 2011 tilsatt 27 tilbakeføringskoordinatorer i kriminalomsorgen som skulle legge til rette for en koordinering av tjenestene og en bedre tilbakeføring til samfunnet.²⁴⁴ Koordinatorene skulle samordne det totale tjenestetilbudet til de domfelte, både det som skjer i regi av kriminalomsorgen og det som skjer i regi av forvaltningssamarbeidspartnerne. I 2020 var antall stillinger redusert til 19. Undersøkelsen viser at tilbakeføringskoordinatorer har svært ulike oppgaver, fra koordinering mellom samarbeidspartnerne og kriminalomsorgen på overordnet nivå til å bistå innsatte på lik linje med sosialkonsulenter.

²⁴² Tverrdepartemental arbeidsgruppe (2016) *Helhetlig tilbakeføring etter gjennomført straff*.

²⁴³ Direktoratsutvalget for tilbakeføring (2022) *Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017–2021, Sluttrapport*.

²⁴⁴ Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (2011) *Tildelingsbrev til regionene for 2011*

For å ytterligere styrke samhandling og kontinuitet i tjenestene ved løslatelse inngikk kriminalomsorgen og kommunale og statlige etater samarbeidsrundskriv på departementalt nivå, blant annet Rundskriv G-8 2006 og Rundskriv G-1/2008 om forvaltningssamarbeid mellom kriminalomsorgen og henholdsvis opplærings- og helsesektoren. I 2014 inngikk kriminalomsorgen samarbeidsavtale med Arbeids- og velferdsetaten.

Det ble påpekt i SIRUS-rapporten *Tilbakeføringsgarantien som smuldret bort*²⁴⁵ at verken tilbakeføringsgarantien eller samarbeidsrundskrivene og avtalene ga nye regler eller egne rettigheter til løslatte, men understreket at de eksisterende gjensidige forpliktelsene mellom etatene må bli fulgt. Videre ble viktigheten av bedre samordning av virkemidler påpekt siden de involverte etatene hadde ulike mål, interesser og prioriteringer.

I 2015 nedsatte Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet en arbeidsgruppe. Denne foreslo flere tiltak for mer samordnet tilbakeføring, blant annet samordning av regelverket, avtaler og rutiner, innføring av nasjonale rutiner for informasjonsdeling, og utvikling av nye virkemidler for å sikre et godt samarbeid mellom departementene og kommunene. Tiltakene ble nedfelt i *Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017–2021* (tilbakeføringsstrategien).

Formålet med tilbakeføringsstrategien var primært å tette glippsoner etter endt straffgjennomføring, slik at domfelte og innsatte skulle få en bedre mulighet til et fremtidig liv uten kriminalitet. Tilbakeføringsstrategien inneholdt til sammen 18 tiltak, der Justis- og beredskapsdepartementet hadde hovedansvar eller delt hovedansvar for 14 tiltak, mens Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet hadde hovedansvar eller medansvar for 2 tiltak hver. Strategien har blitt fulgt opp på departementenes nivå gjennom, blant annet Tilbakeføringsutvalget, Direktøratsutvalget til Tilbakeføringsutvalget og pågående prosesser i det enkelte departement.

Fem tiltak gikk ut på å gjennomgå og samordne regelverk, avtaler og rutiner samt å utarbeide nasjonale rutiner for informasjonsdeling mellom samarbeidspartnerne og for varslingsplikt til NAV og kommunene. Ingen av disse ble slutført. De tre samarbeidsrundskrivene mellom kriminalomsorgen og henholdsvis Helse- og omsorgsdepartementet (Rundskriv G-8 2006²⁴⁶), Arbeids- og sosialdepartementet (Rundskriv I-11/2000²⁴⁷) og Kunnskapsdepartementet (Rundskriv G-1/2008²⁴⁸) og samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten skal etter planen bli ferdig revidert i løpet av 2022. Utarbeidelsen av nasjonale rutiner for informasjonsdeling er foreløpig lagt på is, og det er heller ikke etablert noen ordning for å varsle lokale NAV-kontor i løslatelseskommunene. Utsendelse av digitaliserte tjenestemeldinger til NAV stat ved innsettelse og løslatelse er i ferd med å bli testet ut.

Kriminalomsorgsdirektoratet opplyser at tilbakeføringsutvalget har vurdert om en felles nasjonal forvaltningssamarbeidsavtale formulert som et rundskriv mellom alle (sentrale) etater i fengsel, skulle innføres. Det er imidlertid besluttet at avtaler som gjelder samarbeid mellom kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne, skal inngås bilateralt, ikke i et felles rundskriv.

Flere tiltak i tilbakeføringsstrategien som skulle bidra til bedre samordning av virkemidler, er ikke gjennomført. Nasjonale rutiner for informasjonsdeling er utsatt på ubestemt tid. Varsel til lokale NAV kontor i løslatelseskommuner er heller ikke etablert. Elektronisk tjenestemelding som kriminalomsorgen skal sende til NAV stat ved innsettelse og løslatelse testes ut. Flere tiltak knyttet til vurdering og utvikling av nye virkemidler for å sikre godt samarbeid mellom departementene og kommunene, er heller ikke fullført. Dette gjelder utredning av et felles incentivsystem for kriminalomsorgen, spesialisthelsetjenesten og kommunene, samarbeid med KS om innretningen av samordningen mellom kriminalomsorgen og kommunene på

²⁴⁵ Statens institutt for rusmiddelforskning (2015) *Tilbakeføringsgarantien som smuldret bort*

²⁴⁶ Om samarbeid mellom kommunehelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten, kommunenes sosialtjeneste og kriminalomsorgen ovenfor innsatte og domfelte rusmiddelavhengige

²⁴⁷ Om kriminalomsorgens og sosialtjenestens ansvar for sosiale tjenester og økonomisk stønad til innsatte i fengselsvesenets anstalter mv. Rundskrevet er ikke gjeldende.

²⁴⁸ Om forvaltningssamarbeid mellom opplæringssektoren og kriminalomsorgen

tilbakeføringsområdet og utredning av omfanget av «kasteballproblematikken» med relevante tiltak. Justis- og beredskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet påpeker at det skjer bilateralt arbeid i departementene og at en del av tiltakene krever kontinuerlig arbeid.

Tilbakeføringsstrategien har tydeliggjort behovet for å avklare hvilken kommune som har ansvar for tilbakeføringen etter at innsatte er løslatt fra fengsel.²⁴⁹ Dette skulle etter planen presiseres i sosialtjenesteloven § 3. Kriminalomsorgsdirektoratet opplyser at saken ble oversendt Arbeids- og velferdsdirektoratet, slik at de kunne vurdere om lovverket burde endres. Arbeids- og velferdsdirektoratet fremmet et forslag som innebærer at hjemkommunen/oppholdskommunen forut for soning også skal ha ansvar for den innsatte hvis vedkommende begår lovbrudd i en annen kommune enn hjemkommunen. Arbeids- og inkluderingsdepartementet ønsket imidlertid ikke å endre dagens lovverk. Dette begrunnet de med at omfanget av utfordringen er for lite til at de vil igangsette et lovarbeid. Slik Kriminalomsorgsdirektoratet ser det, kompliserer kommunenes uavklarte ansvar for tilbakeføring etter løslatelse, samarbeidet med NAV ytterligere.²⁵⁰

Justis- og beredskapsdepartementet og KS inngikk i 2019 en politisk avtale om samarbeid ved løslatelse etter straffegjennomføring. Formålet med avtalen var å bedre samarbeidet på tilbakeføringsområdet, kartlegge hva som skaper utfordringer, jobbe med erfaringsutveksling og systematisere kunnskapen på feltet. Avtalen skulle gjelde mens tilbakeføringsstrategien ble gjennomført. Da avtalen ble utarbeidet, bidro et utvalg kommuner med faglige innspill i samarbeid med KS og med representanter fra aktuelle departementer og direktorater. Avtalen har ikke blitt fulgt opp med noen nasjonale samarbeidstiltak mellom partene. KS mener at det ville vært en fordel om flere departementer, blant annet Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet, forpliktet seg til avtalen.²⁵¹

I sluttrapporten *Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017–2021 (2022)* fører de involverte direktoratene opp de utfordringene som gjenstår etter at strategiperioden ble avsluttet. Dette er

- dimensjonering av tjenestene
- digital utnyttelse av tjenestene og sikkerhetsdilemmaer
- koordinering av tjenestene
- ulik kommunal praksis både når det gjelder tjenester under straffegjennomføring og ved løslatelser
- behov for sammenstilt oversikt over relevant styringsinformasjon fra kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne.

Tilbakeføringsstrategien er formelt avsluttet og samarbeidet mellom departementene gjennom Tilbakeføringsutvalget er avviklet. De involverte departementene hadde sitt avsluttende møte i mars 2022. Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at departementene er enige om å fortsette videre dialog bilateralt eller med flere involverte departementer, avhengig av tema. Videre opplyser departementet at direktoratene fortsetter sitt samarbeid, blant annet på bakgrunn av felles føring i tildelingsbrevene for 2022.²⁵² Kriminalomsorgsdirektoratet opplyser at direktoratet ønsker å styrke samarbeidsstrukturene mellom direktoratene, det vil si skape et mer robust forvaltningssamarbeid med en tydeliggjøring av roller, oppgaver og myndighet – blant annet av kriminalomsorgens tilretteleggerrolle.²⁵³

Justis- og beredskapsdepartementet påpeker at gjennomføring av flere av tiltakene er avhengig av andre pågående prosesser, blant annet arbeid om forslag til ny lov om behandling av personopplysninger under varetekt og straffegjennomføring. Departementet opplyser at flere av tiltakene er av en slik art at det vil være behov for kontinuerlig arbeid. Undersøkelsen viser at det er utfordrende for departementer og direktorater å samarbeide om felles regelverk, avtaler og virkemiddelbruk og at flere tiltak i tilbakeføringsstrategien ikke har blitt fullført.

²⁴⁹ Tverrdepartemental arbeidsgruppe (2017) *Redusert tilbakefall til ny kriminalitet*.

²⁵⁰ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Kriminalomsorgsdirektoratet, 15.02.2022.

²⁵¹ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med KS, 03.02.2022.

²⁵² Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Husbanken og Kriminalomsorgsdirektoratet har i tildelingsbrevene for 2022 fått felles føring om å videreføre samarbeidet på direktoratsnivå for å bidra til at innsatte i fengsel mottar tjenester i henhold til sektorlovverk, basert på kunnskap om målgruppenes behov og rettigheter.

²⁵³ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Kriminalomsorgsdirektoratet, 15.02.2022.

7 Vurderinger

Det norske straffegjennomføringssystemet er blant annet basert på normalitetsprinsippet, som innebærer at innsatte har de samme rettighetene som andre borgere, og at det er selve frihetsberøvelsen som er straffen.

Undersøkelsen viser at det er store forskjeller mellom fengslene når det gjelder hvilke tjenestetilbud de innsatte har tilgang til. Dette gjelder både tjenestetilbud fra forvaltningssamarbeidspartnerne og kriminalomsorgens tilbud. Deler av variasjonen kan forklares med størrelsen på fengslene, men også når det tas hensyn til antall fengselsplasser eller antall innsatte, viser undersøkelsen store variasjoner.

7.1 Innsatte i fengsel har ikke god nok tilgang til tjenestene de trenger

For at innsatte skal få tjenester de har behov for og rett til, må de kjenne til rettighetene sine, melde fra om behovene sine, og om nødvendig få hjelp til å få tilgang til disse tjenestene. Undersøkelsen viser at dette ofte ikke er tilfellet – for å få tilgang til enkelte av tjenestene må de innsatte ha personlige ressurser som mange ikke har. Når forvaltningssamarbeidspartnerne er til stede i begrenset tid, fører det til at den innsatte selv må ta ansvar for å melde fra om behovene sine. Det fører også til at det for en stor del er de mest akutte behovene som blir prioritert, og i mindre grad behovene som må avklares gjennom kartlegging av de innsatte.

7.1.1 Mange innsatte har ikke tilstrekkelig tilgang til hjelp fra NAV

Arbeids- og velferdsetaten forvalter de statlige tjenestene og ytelsene som reguleres i blant annet folketrygdloven, NAV-loven og forskrift om arbeidsrettede tiltak. Kommunen forvalter tjenestene etter sosialtjenesteloven. Sammen utgjør dette arbeids- og velferdsforvaltningen, som skal tilby arbeids- og velferdstjenester i lokale NAV-kontor til innsatte under straffegjennomføring, ved løslatelse og etter endt straffegjennomføring.

Samarbeidet mellom NAV-kontoret og kriminalomsorgen skal ta utgangspunkt i et prinsipp om at tilbud til innsatte skal utføres av den tjenesteyteren som også leverer tjenester til den øvrige befolkningen, jf. Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Målet er at brukere med sammensatte behov skal få rett tjeneste til rett tid.

Det å komme i kontakt med et lokalt NAV-kontor er avgjørende for at innsatte skal få tilgang til velferdstjenester og mulighet til å planlegge en god løslatelse. Innsatte kan komme i kontakt med et lokalt NAV-kontor gjennom NAVs digital selvbetjeningsløsning, skriftlige meldinger, NAVs telefonløsning eller ved oppmøte, enten ved fremstilling eller ved frigang.

Undersøkelsen viser at Arbeids- og inkluderingsdepartementets store satsing på digitalisering av arbeids- og velferdstjenester for å øke deres tilgjengelighet, i liten grad har kommet innsatte til gode. Flere kriminalomsorgsregioner viser til at tilgangen til å bruke digitale plattformer i fengsel er begrenset, og at innsatte derfor har svært begrenset tilgang til NAVs digitale tjenester. NAV-veiledere i fengsel bekrefter at innsattes manglende tilgang til PC/internett og telefon er en av de største utfordringene når det gjelder tilgangen til NAV-tjenester. For å bruke NAVs digitale tjenester må den innsatte få tilgang til en ledig PC, bli fulgt av en ansatt eller NAV-veileder som kan føre tilsyn med PC-bruken og disponere bank-ID eller andre påloggingsalternativer. Mange innsatte mangler bank-ID og mange har også skrive- og lesevansker.

Når det gjelder muligheter for fysisk oppmøte i form av fremstilling eller frigang, viser undersøkelsen at disse i praksis er svært begrenset. Informanter i fengsler påpeker også at fysiske fremstillinger ikke alltid lar seg gjennomføre, på grunn av ressursmessige begrensninger i kriminalomsorgen eller en lang avstand til NAV-kontorene.

Ifølge samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten skal NAV-veiledere i fengsel avklare om den innsatte har behov for bistand fra NAV og gi innsatte råd og veiledning om arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og ytelser. Videre skal NAV-veiledere i fengsel så tidlig som mulig etablere kontakt og samarbeid med NAV-kontoret i innsattes hjemkommune og bidra til en planlagt og godt koordinert løslatelse. Samarbeidsavtalen slår fast at Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for at det finnes en fast representant fra Arbeids- og velferdsetaten i hvert fengsel. Undersøkelsen viser at det er svært ulikt mellom fengslene hvor mye NAV-veileder er til stede, og i enkelte fengsler er ikke veilederen til stede i det hele tatt. I tillegg blir det ofte ikke satt inn vikar ved NAV-veileders sykefravær.

Siden NAV-veiledere i fengsel kjenner organiseringen av NAV-kontorene og har tilgang til det interne kommunikasjonssystemet, har de langt bedre forutsetninger for effektivt å etablere kontakt med lokale NAV-kontor enn innsatte og kriminalomsorgens ansatte. Undersøkelsen tyder på at det blir mye vanskeligere for den innsatte å komme i kontakt med sitt lokale NAV-kontor når NAV-veilederen er lite eller ikke til stede i fengslet. Dette kan medføre at den innsatte ikke får de arbeids- og velferdstjenestene vedkommende har behov for. Etter revisjonens vurdering er god tilgang til velferdstjenester viktig for å skape et tilstrekkelig livsgrunnlag og for å forhindre tilbakefall til ny kriminalitet etter løslatelse.

7.1.2 Innsatte med rusmiddelproblemer og psykiske lidelser får ikke fullgod tilgang til helsetjenester

En stor del av de innsatte har sammensatte psykiske og somatiske lidelser, og behovet for helsetjenester er større blant innsatte enn blant befolkningen for øvrig. Innsattes behov for tjenester har endret seg, ettersom innsattepopulasjonen har blitt eldre og flere innsatte enn tidligere har sammensatte helseutfordringer.

I undersøkelsesperioden har bemanningen fra primærhelsetjenesten i fengslene økt. Det har også vært en økning i antall konsultasjoner og henvisninger fra primærhelsetjenesten i fengslene. Ansatte i både primær- og spesialisthelsetjenesten vurderer at innsattes behov for behandling av somatiske lidelser i stor grad blir dekket.

Selv om antall rapporterte konsultasjoner for innsatte med psykiske lidelser og rusmiddelproblemer har økt, mener ansatte i både primær- og spesialisthelsetjenesten at innsattes behov for behandling for nevnte helseutfordringer i mindre grad blir dekket. Innsatte med disse helseutfordringene fungerer dårligere i fengsel og krever ekstra ressurser fra de ansatte i fengslene, spesielt hvis de ikke får tilstrekkelig helsehjelp. Dette fører til at tidsbruken på og tjenestetilbudet til andre innsatte reduseres. Manglende oppfølging av helseutfordringer kan også stå i veien for at den innsatte får deltatt i andre deler av tjenestetilbudet, som kvalifisering gjennom arbeidsdriften og deltakelse i opplæring.

Det er de regionale helseforetakene som skal sørge for at innsatte får nødvendige spesialisthelsetjenester, blant annet innen psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling. Både ansatte i kriminalomsorgen og i primær- og spesialisthelsetjenesten opplever at enkelte innsatte har for store utfordringer knyttet til psykiatri og/eller rus til å være i fengsel, men at de likevel ikke kvalifiserer for behandlings- eller institusjonsplass i spesialisthelsetjenesten. Når det gjelder innsatte som får behandling i spesialisthelsetjenesten, uttaler enkelte at oppholdet ofte er for kort, og at de innsatte kommer for raskt tilbake til fengslet.

At helsepersonell er til stede i fengslet, og at det er kontinuitet i tjenestene er ifølge ansatte i spesialisthelsetjenesten viktige faktorer for å levere gode tjenester til innsatte. Undersøkelsen viser at spesialisthelsetjenesten ikke har stedlig bemanning i om lag 40 prosent av fengslene. Videre har om lag halvparten av helseforetakene uttalt at det er behov for flere spesialister i fengslene. Helse- og omsorgsdepartementet ga i 2021 de regionale helseforetakene i oppdrag å etablere områdefunksjoner innenfor psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling for innsatte. Dette kan bidra til en nødvendig økning i spesialisthelsetjenestens tilstedeværelse i fengslene.

7.1.3 Soningssted har betydning for innsattes tilgang til opplæring

Undersøkelsen viser at det har vært en betydelig nedgang i andelen innsatte som tar opplæring. Når det gjelder fengslenes kapasitet for opplæring, varierer det hvor stor andel av de innsatte det er plass til ved de ulike skolene. I fengslet med dårligst dekning er det til enhver tid plass til bare 17 prosent av de innsatte. For om lag halvparten av fengslene ligger andelen mellom 20 og 40 prosent. Den beste dekningen, på 100 prosent, finner vi i de to ungdomsenhetene. Straffegjennomføringsstedet har dermed stor betydning for innsattes tilgang til opplæring.

Innsatte i fengsel har rett til opplæring i tråd med opplæringsloven. Undersøkelsen viser at skolene lager planer og tilpasser opplæringen etter elevenes behov for de innsatte som kommer inn i skolen.

Det er etablert opplæringstilbud ved alle fengslene, men i enkelte av fengslene innebærer den interne organiseringen at flere innsatte ikke har tilgang til skolen, også innsatte som ikke er ilagt begrensninger på grunn av sikkerhetshensyn. I enkelte avdelinger har de innsatte for eksempel ikke mulighet til å søke plass på skolen. Andre steder er skoletilbudet bare tilknyttet én avdeling i fengslet.

7.1.4 Mange innsatte får ikke opparbeidet relevant kompetanse i arbeidsdriften

Det går frem av straffegjennomføringsloven at innsatte har aktivitetsplikt, og at det er kriminalomsorgen som skal legge til rette for at innsatte får et aktivitetstilbud. Undersøkelsen viser at andel døgn uten aktivitet varierte i 2019 fra 1 til 47 prosent i de ulike fengslene. Det er også store ulikheter i hvor effektive fengslene er i gjennomføringen av aktiviteter. De minst effektive fengslene kommer i 2019 ut med et effektiviseringspotensial på henholdsvis 62 og 105 prosent når de ses i forhold til de mest effektive sammenlignbare enhetene.

Undersøkelsen viser videre at andelen fengselsdøgn med aktivitet har økt fra 75 prosent til 81 prosent i perioden 2016–2019, og at andelen fortsatt er noe lavere enn målet på 85 prosent satt av Justis- og beredskapsdepartementet. Mangel på aktivitet innebærer at innsatte ikke får deltatt i normaliserende aktiviteter, noe som er viktig for tilbakeføringen til et kriminalitetsfritt liv etter soning.

Over halvparten av aktiviseringsdøgnene gjennomføres i kriminalomsorgens arbeidsdrift. Målet med arbeidsdriften er å gjøre innsatte bedre kvalifisert for arbeid etter løslatelse. Mange fengsler sysselsetter innsatte i tradisjonell verkstedsdrift, vedlikeholdsarbeid og skogbruk. I mange tilfeller gir ikke dette innsatte arbeidserfaring og kompetanse som er relevant for arbeidslivet etter løslatelse. Flere kriminalomsorgsregioner rapporterer at det er behov for en omlegging av dagens arbeidsdrift for å imøtekomme etterspørselen på arbeidsmarkedet. Det er også store variasjoner mellom fengslene når det gjelder innholdet i og kvaliteten på arbeidsdriften, og forskjellene lar seg ikke forklare med forskjeller i størrelse eller sikkerhetsnivå. Vi konstaterer derfor at også når det gjelder den enkeltes tilgang til et relevant tilbud i arbeidsdriften, er soningsstedet av stor betydning.

Undersøkelsen viser at få innsatte har hatt lærekontrakt, tatt fagprøve eller oppnådd svennebrev. Samtidig viser undersøkelsen at stadig flere innsatte har fått tilgang til yrkesfaglig opplæring, og over 60 prosent av de innsatte gjennomfører straff ved fengsler som tilbyr fire eller flere yrkesfag. Der hvor skolen tilbyr yrkesfag, gjøres det ofte i samarbeid med arbeidsdriften. Både Kriminalomsorgsdirektoratet og Statsforvalteren i Vestland peker på at samarbeidet mellom skolen og arbeidsdriften har blitt bedre ved flere fengsler. Vi mener at en ytterligere styrking av samarbeidet vil kunne bidra til flere yrkesfaglige tilbud som er mer tilpasset arbeidslivets behov. Det vil også kunne gi muligheter for flere læreplasser i arbeidsdriften. Siden flere innsatte har lengre dommer, vil bedre tilrettelegging av arbeidsdriften kunne gi flere innsatte muligheten til å fullføre yrkesfaglig opplæring under straffegjennomføringen.

7.2 Myndighetene legger ikke systematisk til rette for tilbakeføring

Kriminalomsorgen er avhengig av at andre sektorer medvirker for å kunne oppnå formålet med straffegjennomføringen, blant annet å forebygge kriminalitet. Kriminalomsorgen skal gjennom samarbeid med andre offentlige etater legge til rette for at innsatte får de tjenestene som de etter loven har krav på. Dette samarbeidet skal bidra til en samordnet innsats som skal dekke innsattes behov og fremme deres tilpasning til samfunnet, jf. straffegjennomføringsloven § 4. Forvaltningssamarbeidet under straffegjennomføringen må være planmessig og helhetlig for å sikre at tilbakeføringsarbeidet gjennomføres på en god måte. Behovskartlegging, informasjonsdeling og koordinering av oppfølging og tjenestetilbud er avgjørende for at innsatte skal få like god tilgang til tjenester som borgerne for øvrig. Svakheter i kriminalomsorgens tilrettelegging kan føre til at de innsattes rettigheter og behov ikke blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte, noe som i sin tur kan føre til at de innsatte blir dårligere stilt til å mestre livet utenfor fengsel.

7.2.1 Kriminalomsorgen tilrettelegger ikke godt nok for tilbakeføringsarbeid

Kartlegging av innsattes behov

Kartlegging av innsattes behov er en forutsetning for å kunne iverksette de tiltakene som forventes å være mest effektive for å redusere tilbakefall. Kartlegging gir grunnlag for hvilke tiltak som skal iverksettes.²⁵⁴ Dette gjelder særlig faktorer som har betydning for en god tilbakeføring, for eksempel behov for bolig, helsehjelp, arbeidskvalifisering, opplæring/utdanning, økonomisk rådgivning og eventuelt støtte til å håndtere problemer med gjeld. Undersøkelsen viser at kriminalomsorgen ikke har oversikt over hvilke kartlegginger som faktisk blir gjennomført. 38 prosent av utvalget i undersøkelsen hadde bare registrert førstegangssamtalen og ikke gjennomført kartlegging del 1 eller 2. Videre er det stor variasjon i hvilket innhold de ulike kartleggingene har ved hvert fengsel. Vi mener manglende oversikt over innsattes behov gjør det vanskeligere å sørge for at individuelle behov dekkes under straffegjennomføringen.

Kriminalomsorgen gjennomfører også BRIK-kartlegginger, som er frivillige. Formålet med disse er å avklare domfeltes behov knyttet til bolig, utdanning, arbeid, helsehjelp, hjelp til å ordne økonomien og andre tiltak som har betydning for tilbakeføringen til samfunnet. Undersøkelsen viser at bare 32 prosent av de innsatte har fullført slike kartlegginger, og at gjennomførte kartlegginger i liten grad deles med forvaltningssamarbeidspartnerne.²⁵⁵ Videre viser undersøkelsen at kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne i mange tilfeller kartlegger de samme opplysningene.

Kartleggingspraksisen er ikke ensartet og systematisk. Hvorvidt og på hvilken måte den innsatte får kartlagt behovene sine, avhenger av soningssted. Når innsatte overføres til et nytt fengsel, kan dette fengslet søke om tilgang til innsattes data og dokumenter. Undersøkelsen viser imidlertid at ikke all dokumentasjon blir arkivert. Det betyr at kriminalomsorgen blir nødt til å innhente informasjonen, som allerede har blitt kartlagt, på nytt. Dagens arkiverings- og kartleggingspraksis fungerer ikke godt nok, og den fremmer ikke effektiv bruk av opplysningene som er samlet inn. I den forbindelse har vi merket oss at Kriminalomsorgsdirektoratet arbeider med å utvikle et nytt digitalt fagsystem som ifølge direktoratet vil gi bedre forutsetninger for en mer enhetlig og systematisk kartlegging av innsatte. Fagsystemet skal etter planen implementeres i 2023.

Oppfølging av innsattes behov

Innsattes behov må følges opp under soningen. Fremtidsplanlegging er et av kriminalomsorgens viktigste verktøy for å følge opp kartlegginger, og den skal bidra til en målrettet straffegjennomføring. Fremtidsplanlegging omfatter prosessen fra kartlegging, prioritering av tiltak, utarbeidelse av selve

²⁵⁴ St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*

²⁵⁵ 62 prosent av utvalget i vår undersøkelse har startet BRIK-kartlegging, og bare 32 prosent har fullført BRIK. Utvalget består av 1860 innsatte som har sonet over ett år og er løslatt siste fem år.

plandokumentet, gjennomføring/oppfølging og evaluering.²⁵⁶ Undersøkelsen viser at det lages svært få fremtidsplaner, og at det har vært en sterk nedgang i antall planer fra 2016 til 2019.

Formålet med kontaktbetjentordningen er å bedre straffegjennomføringsforholdene og den samlede innsatsen overfor innsatte.²⁵⁷ Kontaktbetjenten skal fungere som den innsattes kontaktperson. Det vil si at vedkommende skal bidra til å identifisere og videreformidle den innsattes behov og bistå med at den innsatte får de tjenestene som han eller hun har behov for. En del innsatte møter sjelden kontaktbetjenten sin fordi kontaktbetjentene jobber turnus og på ulike avdelinger. I mange tilfeller har kontaktbetjentene også generelt lite tid til tilbakeføringsarbeid. Dette kan – sammen med nedgangen i bruk av fremtidsplaner – føre til at oppfølgingen av innsatte under straffegjennomføring og ved løslatelse kan bli begrenset eller mangelfull.

I de forsterkede avdelingene, som rusmestringsenheter og motivasjonsavdelinger, er bemanningen større enn i andre enheter, og den består i de fleste tilfeller av ansatte med sosialfaglig og miljøfaglig kompetanse. Det gjør, etter vår vurdering, at de innsatte ved slike enheter har et apparat rundt seg som kan gi dem bedre oppfølging under soning og ved løslatelse. De ansatte i disse avdelingene oppgir at de har bedre oversikt over de innsattes behov og bedre tid til å drive systematisk oppfølgingsarbeid.

Forberedelse av løslatelser

Ifølge straffegjennomføringsloven § 41 skal kriminalomsorgen forberede løslatelsen ved å kontakte offentlige myndigheter, organisasjoner eller privatpersoner som kan bidra – for eksempel med ordnede boligforhold, arbeid, opplæring eller andre tiltak – til at den innsatte lever et liv uten kriminalitet etter løslatelse. Undersøkelsen viser at kriminalomsorgen i liten grad har rutiner for å varsle forvaltningssamarbeidspartnerne i fengslene, kommuner og andre relevante parter utenfor fengslet. Enkelte av forvaltningssamarbeidspartnerne oppgir at de sjelden eller svært sjelden får beskjed om at innsatte blir løslatt eller overført til et annet fengsel. Dette kan blant annet føre til at helsetjenester ikke blir videreført, innsatte mangler medisiner, unødvendige brudd opplæring og andre oppfølgings tiltak.

Dersom den innsatte løslates uten at egen bolig foreligger, kan vedkommende ha krav på et midlertidig botilbud, jf. sosialtjenesteloven § 27. Videre skal kommunene medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta interessene sine på boligmarkedet, jf. sosialtjenesteloven § 15. Kriminalomsorgen skal, som et ledd i det overordnede tilretteleggingsansvaret, kartlegge innsattes behov for bolig og videreformidle behovet. Undersøkelsen viser at mange innsatte løslates uten bolig, og ved omtrent halvparten av fengselsenhetene svarer NAV-veilederne i fengsel at løslatte bare i noen grad får dekket behovet for bolig. Også informanter i kriminalomsorgen forteller at mange innsatte løslates uten bolig. Undersøkelsen viser at det er flere grunner til dette. Det kan blant annet være utfordrende for innsatte å få tilgang til boligformidlingsverkøy på internett, og det kan være vanskelig å komme seg på visning. En informant peker på at innsatte er avhengige av å ha en dato for løslatelse for å få innvilget kommunal bolig. Paradoksalt nok legger kriminalomsorgen stor vekt på om den innsatte har skaffet seg et sted å bo når de skal vurdere om vedkommende kan løslates.

Kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer, jf. sosialtjenesteloven § 17. Veiledningsplikten innebærer blant annet at det ved behov skal gis økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning. Kriminalomsorgen skal, som et ledd i det overordnede tilretteleggingsansvaret, kartlegge innsattes behov for økonomisk rådgivning og videreformidle behovet til NAV. Undersøkelsen viser at mange innsatte løslates med økonomiske utfordringer og gjeldsproblemer. Enkelte frivillige organisasjoner hjelper innsatte med gjeldshåndtering, og flere informanter peker på at de frivillige aktørene gjør dette for å dekke et behov som offentlige myndigheter ikke dekker. Gjeldsrådgivning fra NAV er i svært begrenset grad tilgjengelig for innsatte, og kriminalomsorgen bruker i liten grad tilgjengelige virkemidler for å bedre tilgangen.

²⁵⁶ Kriminalomsorgsdirektoratet (2002) Rundskriv KSF 02/2002 *Retningslinjer for kriminalomsorgens arbeid med framtidsplanlegging*.

²⁵⁷ Kriminalomsorgsdirektoratet (2002) Rundskriv KSF 02/2002 *Retningslinjer for kriminalomsorgens arbeid med framtidsplanlegging*.

Bygningsmassen og kriminalomsorgens tilrettelegging

I en del av fengslene skaper bygningsmassen utfordringer for kriminalomsorgens tilrettelegging og for forvaltningssamarbeidspartnerne evne til å levere gode tjenester. 17 prosent av respondentene fra skolen og omtrent 20 prosent av respondentene fra helseavdelingene mener at bygningsmassen i liten eller i svært liten grad er egnet til å levere gode tjenester. Mellom 31 og 40 prosent av respondentene fra begge mener at bygningsmassen i noen grad er egnet, og mellom 40 og 53 prosent mener at bygningsmassen i stor eller svært stor grad er egnet. Respondentene fra skoleavdelingene peker på at bygningene særlig skaper begrensninger for yrkesfagopplæringen. Videre er arbeidsdriftens lokaler i flere tilfeller gamle, og de har lite moderne utstyr. Konsekvensene av dette er at tilbudet begrenses, og at kvaliteten på den yrkesfaglig praksisen som tilbys i arbeidsdriften, svekkes. I tillegg kommer det frem at bygningsmassen ved noen enheter legger begrensninger for innsatte med bevegelsesutfordringer og funksjonsnedsettelse. Vi merker oss at Justis- og beredskapsdepartementet jobber med denne utfordringen i forbindelse med rehabilitering og bygging av nye fengsler.

7.2.2 Kriminalomsorgen tilrettelegger i liten grad for innsattes bruk av digitale tjenester og læremidler

Samfunnet og det offentlige blir stadig mer digitalisert, og i møte med offentlige etater og tjenester bør borgerne både ha tilgang til og kunne bruke digitale plattformer for å ta informerte valg og ivareta rettighetene sine. Digitale ferdigheter er ifølge skolens læreplanverk en av fem grunnleggende ferdigheter. Det er en viktig forutsetning for videre læring og for aktiv deltakelse i et arbeidsliv og et samfunn i stadig endring. Elevene utvikler digitale ferdigheter når de bruker digitale ressurser til å tilegne seg faglig kunnskap og til å uttrykke egen kompetanse. I Innst. S. nr. 196 (2004–2005) til St.meld. nr. 27 (2004–2005) *Enda en vår* understreker flertallet i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen hvor viktig det er at også elever som får undervisning i fengsel, får mulighet til å utvikle god IKT-kompetanse, slik at undervisningen i fengslet ikke utvikler seg til å bli en annenrangs opplæring.

Kriminalomsorgsdirektoratet eier Desktop for skolen, en digital løsning for opplæring i kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen stiller høye krav til sikkerhet ved utvikling og bruk av Desktop for skolen. Til tross for at utviklingen av løsningen har pågått i lang tid, er det fortsatt store utfordringer både når det gjelder tilgang til opplæringsprogrammer, undervisningsmateriell og infrastrukturen. Vi merker oss at innsattes mulighet til å få opplæring i tråd med kompetansemålene svekkes når skolen i fengslene ikke har like god tilgang til digitale læremidler som det er lagt til grunn i læreplanverket. Samtidig svekkes innsattes forutsetninger for deltagelse i arbeidslivet.

I undersøkelsesperioden har NAV-tjenestene blitt ytterligere digitalisert slik at den enkelte brukeren i størst mulig grad skal kunne ta i bruk selvbetjeningsløsninger og logge inn på nav.no. Straffegjennomføringsloven, rundskriv og føringer fra Kriminalomsorgsdirektoratet setter imidlertid begrensninger på innsattes bruk av internett og datamaskiner, og det finnes i liten grad datamaskiner med begrenset nett. Det gjør at innsatte bare kan få tilgang til internett og NAVs digitale tjenester under tilsyn av ansatte i kriminalomsorgen eller NAV-veiledere i fengsel. Ettersom kriminalomsorgen og NAV-veilederne har begrenset med ressurser til å føre tilsyn, blir innsattes tilgang til NAV-tjenestene ytterligere redusert. Etter vår vurdering er det et problem at Kriminalomsorgen i liten grad legger til rette for at innsatte skal ha tilgang til NAVs digitale tjenester.

Manglende tilrettelegging for innsattes bruk av digitale tjenester har etter vår vurdering også negative konsekvenser for de innsattes muligheter til å tilegne seg og opprettholde nødvendige digitale ferdigheter. Dermed har de dårlige forutsetninger for å bruke digitale løsninger etter løslatelse.

7.3 Departementenes virkemidler kan samordnes bedre for å styrke tjenestene til de innsatte

7.3.1 Departementene mangler viktig kunnskap om innsattes behov og resultater av virkemiddelbruk

Departementene må sikre seg informasjon om måloppnåelse og hvordan statlige virkemidler bidrar til det, jf. *bestemmelser om økonomistyring i staten*, kap.1. For departementene og etatene som ikke inngår i justissektoren, utgjør de innsatte en relativt liten gruppe, sammenlignet med de andre gruppene disse sektorene har ansvar for. I mål- og resultatstyringen skal styringen tilpasses risiko og vesentlighet, og det kan forklare at oppfølgingen av innsattes behov ofte er delegert til lavere nivåer. Etatene skal rapportere om måloppnåelse og resultater, mens departementene skal skaffe tilstrekkelig kunnskap om effektivitet, måloppnåelse og resultater.

Det er forskjeller på hvor mye og hvilken kunnskap hvert fagdepartement og etat innhenter om innsattepopulasjonen og innsattes behov. Undersøkelsen viser at Arbeids- og inkluderingsdepartementet samler inn lite informasjon om innsatte som brukergruppe gjennom rapportering, forskning og evalueringer. Indikatoren som direktoratet bruker for å vurdere NAV-tjenestene i fengslene, er en oversikt over stillingsprosenten til alle NAV-veiledere i fengsel. Ettersom oversikten bare viser stillingsandel, gir den ikke informasjon om hvor mye NAV-veilederne er til stede i hvert av fengslene, hvilke behov de innsatte har for NAV-tjenester, eller hvordan disse behovene følges opp og dekkes.

Den siste evalueringen som ble gjennomført på feltet, på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, gjaldt perioden 2015–2017. Formålet med Fafos følgeevaluering var blant annet å vurdere i hvilken grad de innsattes rett til tjenester etter folketryktdloven og lov om sosiale tjenester ble ivaretatt. Evalueringen konkluderte med at det ikke var systematikk eller tydelige kriterier for tilgang til NAV-ressurser i fengslene og at det var et behov for en regulering for å sikre NAVs tilstedeværelse i fengslene. Evalueringen har ikke blitt fulgt med noen konkrete tiltak. Foreløpig har Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke informasjon om hvordan innsattes tilgang til tjenester har endret seg etter at stadig flere av NAVs tjenester har blitt digitale.

I motsetning til Arbeids- og inkluderingsdepartementet samler Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet inn mye informasjon. Det gjør de gjennom kommunenes og fylkeskommunenes rapportering om bruken av øremerkede tilskudd til helse- og opplæringstjenester til innsatte. Helsedirektoratets årlige rapporter om helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel omhandler primærhelsetjenestens tilbud til innsatte. Statsforvalteren i Vestland, som har et faglig koordinerende ansvar for opplæringen i kriminalomsorgen, rapporterer blant annet om hvordan opplæringen organiseres og gjennomføres og om endringer i elevpopulasjonen, i de årlige tilstandsrapportene. Begge departementene får kunnskap om grupper av innsatte og deres utfordringer gjennom forskningsrapporter og evalueringer. Rapporten *Evaluering av tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen*, som ble bestilt av Utdanningsdirektoratet i 2017, ble fulgt opp med endringer i tilskuddsordningen. Forskning og evalueringer innenfor helseområdet bidrar til at Helse- og omsorgsdepartementet legger større vekt på psykiske helsetjenester og har dannet grunnlag for etableringen av en områdefunksjon som skal gi stedlig bemanning fra spesialisthelsetjenesten i alle fengsler.

I Justis- og beredskapsdepartementet er styringen av kriminalomsorgen en av kjerneoppgavene. Departementet opplyser at de i styringsdialogen følger med på flere indikatorer som påvirker tilbakeføringsarbeidet, blant annet antall BRIK-kartlegginger, andelen innsatte som er aktivisert og tilbakefallsprosenten. I den senere tid har de i styringsdialogen også lagt vekt på tiltak for å motvirke isolasjon.²⁵⁸ Utfordringen med disse indikatorene er at de ikke vektlegger innhold eller kvalitet. Antall BRIK-kartlegginger gir ingen informasjon om hvordan disse kartleggingene følges opp. Det er heller ikke mulig å

²⁵⁸ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Justis- og beredskapsdepartementet, 03.03.2022.

innhente aggregerte tall om behovene som kommer frem i BRIK-kartleggingene. I tillegg mangler det styringsparametere som synliggjør oppfølgingen av innsattes behov og samarbeidet mellom kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at det gjennomføres et prosjekt i samarbeid mellom Oslo Economics, Universitetet i Oslo og Frisch-senteret, med mål om å se på effekten av ulike straffereaksjoner rettet mot barn og unge.²⁵⁹ Videre opplyser departementet at Statistisk Sentralbyrå i 2021 har utviklet et indikatorsett for å kartlegge andel innsatte som er i arbeid eller utdanning fem år etter siktelse, som vil kunne si noe om resultatene av tilbakeføringsarbeidet. I tillegg vil departementet i 2022 igangsette et forskningsprosjekt for å undersøke levekår og psykisk helse blant innsatte i norske fengsler. Oppdraget skal se psykisk helse og andre levekårsutfordringer i sammenheng, og belyse i hvilken grad sammensatte problemer dekkes av et helhetlig og samordnet hjelpeapparat for innsatte, både under straffegjennomføring og ved løslatelse.

Helsedirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet har bestilt forskning og evalueringer på helseområdet som kartlegger utfordringer og utviklingen av helsetjenester for enkelte grupper innsatte, blant annet for innsatte med psykiske lidelser²⁶⁰, innsatte med rusmiddelproblematikk²⁶¹, seksuallovbruddsdømte²⁶² og eldre innsatte²⁶³. Justis- og beredskapsdepartementet erkjenner at det er ytterligere behov for kunnskap om innsattes behov og tjenestetilbudet som gis. Dette er ifølge departementet er bakgrunnen for plan om igangsetting av forskningsoppdrag om levekår og psykisk helse blant innsatte, i samarbeid med flere departementer. Undersøkelsen viser at Justis- og beredskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet mangler viktig kunnskap om innsattes behov for tjenester og oppfølgingen de innsatte får fra de underliggende etatene. I tillegg mangler Justis- og beredskapsdepartementet tilstrekkelig kunnskap om innholdet i og kvaliteten på tilbakeføringsarbeidet. Et mangelfullt beslutningsgrunnlag øker etter vår vurdering risikoen for at tjenestene er feildimensjonert, og risikoen for at tjenestene som tilbys, ikke i tilstrekkelig grad reflekterer de innsattes behov.

7.3.2 Virkemidler brukes ikke godt nok

Norske fengsler er organisert etter importmodellen, der flere offentlige tjenesteytere har ansvar for å levere tjenester til innsatte. Importmodellen skal sikre at innsatte får de tjenestene de har behov for og krav på, og legger opp til at kriminalomsorgen skal samarbeide med tjenesteyterne om innsattes rehabilitering. Straffegjennomføringsloven § 4 slår fast at kriminalomsorgen gjennom samarbeidet med andre offentlige etater skal legge til rette for at innsatte får de tjenestene som de etter loven har krav på.

Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet mener at importmodellen er det beste verktøyet for å sikre gode tjenester og kunne drive et vellykket tilbakeføringsarbeid. De viser til at modellen understøtter normalitetsprinsippet ved at domfelte sikres lik kvalitet i tjenestene, høye faglige standarder og spesialistkompetanse på lik linje med andre borgere. Justis- og beredskapsdepartementet viser til at tjenestene er underlagt egne tilsyn, har tydelige roller og ansvar, og at personellet er uavhengige. Departementet peker videre på at importmodellen er særlig viktig i en desentralisert fengselsstruktur, slik Norge har.²⁶⁴

Samtidig viser undersøkelsen at det er noen utfordringer med den gjeldende organiseringen. Hver tjenesteyter har sin egen organisasjon og forholder seg til sitt eget regelverk med egne mål, egen rolleforståelse og egne bestemmelser om taushetsplikten. Det oppstår stadig målkonflikter mellom

²⁵⁹ Rapporten *Kjennetegn ved barn og unge som begår kriminelle handlinger og virkninger av straff* ble formelt overlevert 16.06.2022.

²⁶⁰ Kriminalomsorgsdirektoratet og Helsedirektoratet utarbeidet i 2016 rapporten *Oppfølging av innsatte med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer*. Rapporten beskriver helsehjelpen fra psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling som gis til innsatte på landsbasis.

²⁶¹ Oslo Economics og Tyrilistiftelsen (2020) *Vurdering av det samlede tilbudet under straffegjennomføring for personer med rusmiddelproblematikk*.

²⁶² I 2019 ga SIFFER ut rapporten *BASIS-prosjektet. Behandling av seksuallovbruddsdømte i Sør-Øst*.

²⁶³ Senter for omsorgsforskning øst ga i 2021 ut rapporten *Kartlegging av helse- og omsorgstjenester blant innsatte i fengsel* på oppdrag fra Kriminalomsorgsdirektoratet.

²⁶⁴ Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet (2022) *Tilbakemelding på utkast til rapport om Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, utdannings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel*, 24.06.2022, Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2022) *Tilbakemelding på utkast til rapport om Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, utdannings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel*, 28.06.2022.

kriminalomsorgens sikkerhetshensyn og tjenesteytneres faglige krav. Importmodellen innebærer at sektorprinsippet er styrende når det gjelder det faglige og økonomiske ansvaret for tjenestene som leveres, men dette bør etter vår vurdering ikke være til hinder for en tverrsektoriell og koordinert oppfølging av at målene nås.

Det har vært flere forsøk på å samordne virkemiddelbruken mellom statlige og kommunale etater overfor innsatte i fengsler, særlig ved løslatelse fra fengsel. En hovedutfordring i løslatelsesprosessen er at kriminalomsorgen har hovedansvaret for planleggingen av tilbakeføringen, men ikke for oppfølgingen etter løslatelse. Kriminalomsorgens ansvar slutter når straffen er sonet. Manglende ansvarsavklaring etter endt straffegjennomføring er en av faktorene som fører til «glippsoner». Undersøkelsen viser at selv etter innføringen av tilbakeføringsgarantien, inngåelse av samarbeidsavtaler og rundskriv, og implementering av tilbakeføringsstrategien er det fortsatt store utfordringer i samordningen, og det mangler kontinuitet i tjenestetilbudet.

I 2015 nedsatte Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet en arbeidsgruppe. Denne foreslo flere tiltak for mer samordnet tilbakeføring, blant annet samordning av regelverket, avtaler og rutiner, innføring av nasjonale rutiner for informasjonsdeling, og utvikling av nye virkemidler for å sikre et godt samarbeid mellom departementene og kommunene. Tiltakene ble nedfelt i *Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017–2021* (tilbakeføringsstrategien).

Undersøkelsen viser at flere av tiltakene som gjaldt gjennomgangen og samordningen av regelverk, avtaler og rutiner, samt utarbeidelse av nasjonale rutiner for informasjonsdeling mellom samarbeidspartene og varslingsplikt til NAV og kommunene, ikke er slutført. De tre samarbeidsrundskrivene mellom kriminalomsorgen og henholdsvis Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Kunnskapsdepartementet, samt samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten, vil ventelig bli ferdig revidert i løpet av 2022.

Flere tiltak som skulle bidra til bedre samordning av virkemidler, er heller ikke gjennomført. Nasjonale rutiner for informasjonsdeling er utsatt på ubestemt tid. Varsel til lokale NAV kontor i løslatelseskommuner er heller ikke etablert. Elektronisk tjenestemelding som kriminalomsorgen skal sende til NAV stat ved innsettelse og løslatelse testes ut. Flere tiltak knyttet til vurdering og utvikling av nye virkemidler for å sikre godt samarbeid mellom departementene og kommunene, er heller ikke fullført. Dette gjelder utredning av et felles incentivsystem for kriminalomsorgen, spesialisthelsetjenesten og kommunene, samarbeid med KS om innretningen av samordningen mellom kriminalomsorgen og kommunene på tilbakeføringsområdet og utredning av omfanget av «kasteballproblematikken» med relevante tiltak.

Undersøkelsen viser at samordningen av virkemidler i stor grad overlates til lokalt nivå. I prinsippet står hvert fengsel og samarbeidspartnerne fritt til å bestemme hvordan samarbeidet og informasjonsdelingen skal foregå, og hvor detaljerte samarbeidsavtalene skal være. Undersøkelsen viser også at risikoen for at innsatte ikke får tjenester som er tilpasset deres behov, øker når samarbeidspartnerens tilstedeværelse og oppgaver – det vil si hvor mye de skal være til stede, og hvilke oppgaver de skal utføre – ikke er formalisert. En velfungerende importmodell krever at de importerte tjenestene og kriminalomsorgens egne tiltak er samordnet på en god måte. Et lite formalisert samarbeid og mangel på nasjonale rutiner for informasjonsdeling og varsling gjør det etter vår vurdering vanskelig å samordne virkemidlene.

8 Referanseliste

Lover og forskrifter

- LOV-2021-12-17-149 *Lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven)*
- LOV-2011-06-24-30 *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*
- LOV-1999-07-02-61 *Lov om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven)*
- LOV-1999-07-02-63 *Lov om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven)*
- LOV-1999-07-02-64 *Lov om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven)*
- LOV-2021-05-07-31 *Lov om tannhelsetjenesten (tannhelsetjenesteloven)*
- LOV-2017-12-15-107 *Lov om statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenesten mv. (helsetilsynsloven)*
- LOV-2021-05-21-42 *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*
- LOV-2022-04-01-17 *Lov om folketrygd (folketrygdloven)*
- LOV-2021-06-18-127 *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven]*
- LOV-2021-06-18-127 *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)*
- LOV-1967-02-10 *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*
- FOR-2020-07-24-1591 *Forskrift om straffegjennomføring*
- FOR-2011-09-30-978 *Forskrift om forsøksprosjekt om kartlegging av domfeltes behov for tiltak med sikte på å lette tilbakeføringen til et kriminalitetsfritt liv*
- FOR-2021-04-22-1229 *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften)*
- FOR-2022-01-05-20 *Forskrift til opplæringslova*
- FOR-2011-12-16-1256 *Forskrift om habilitering, rehabilitering og koordinator*

Stortingsdokumenter

Innstillinger

- Innst. O. nr. 55 (2005–2006) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)*
- Innst. S. nr.169 (2008–2009) *Innstilling fra justiskomiteen om straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn (kriminalomsorgsmelding)*
- Innst. 305 S (2014–2015) *Innstilling fra justiskomiteen om utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen*
- Innst. 6 S (2017–2018) *Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2019*
- Innst. S. nr. 196 (2004–2005) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om opplæringen innenfor kriminalomsorgen*
- Innst.19 S (2016–2017) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Fag – Fordypning – Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet*
- Innst. 15 S (2011–2012) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2012, kapitler under Arbeidsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet (rammeområde 7)*
- Innst. 506 S (2012-2013) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Byggje – bu – leve. Ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar*

Proposisjoner

- Ot.prp. nr. 10 (1998–99) *Om lov om spesialisthelsetjenesten*
- Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) *Om lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven)*
- Ot.prp. nr. 103 (2008–2009) *Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*
- Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.*
- Prop. 81 L (2016–2017) *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)*
- Prop. 1 S (2014–2015) *For budsjettåret 2015. Justis- og beredskapsdepartementet*
- Prop. 1 S (2015–2016) *For budsjettåret 2016. Justis- og beredskapsdepartementet*
- Prop. 1 S (2016–2017) *For budsjettåret 2017. Justis- og beredskapsdepartementet*
- Prop. 1 S (2017–2018) *For budsjettåret 2018. Justis- og beredskapsdepartementet*

- Prop. 1 S (2018–2019) *For budsjettåret 2019*. Justis- og beredskapsdepartementet
- Prop. 1 S (2019–2020) *For budsjettåret 2020*. Justis- og beredskapsdepartementet
- Prop. 1 S (2020–2021) *For budsjettåret 2021*. Justis- og beredskapsdepartementet
- Prop. 1 S (2018–2019) *For budsjettåret 2019*. Helse- og omsorgsdepartementet
- Prop. 1 S (2019–2020) *For budsjettåret 2020*. Helse- og omsorgsdepartementet
- Prop. 1 S (2020–2021) *For budsjettåret 2021*. Helse- og omsorgsdepartementet
- Prop. 1 S (2014–2015) *For budsjettåret 2015*. Kunnskapsdepartementet
- Prop. 1 S (2015–2016) *For budsjettåret 2016*. Kunnskapsdepartementet
- Prop. 1 S (2016–2017) *For budsjettåret 2017*. Kunnskapsdepartementet
- Prop. 1 S (2017–2018) *For budsjettåret 2018*. Kunnskapsdepartementet
- Prop. 1 S (2018–2019) *For budsjettåret 2019*. Kunnskapsdepartementet
- Prop. 1 S (2019–2020) *For budsjettåret 2020*. Kunnskapsdepartementet
- Prop. 1 S (2020–2021) *For budsjettåret 2021*. Kunnskapsdepartementet
- Prop. 15 S (2015–2016) *Opptappingsplanen for rusfeltet (2016–2020)*

Meldinger

- St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*
- Meld. St. 12 (2014–2015) *Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen*
- Meld. St. 39 (2020–2021) *Kriminalomsorgsmeldingen – fremtidens kriminalomsorg og straffegjennomføring*
- St.meld. nr. 27 (2004–2005) *Enda en vår*
- Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – fordypning – forståelse*
- Meld. St. 17 (2012–2013) *Byggje – bu – leve*
- Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*

De europeiske fengselsreglene vedtatt av Europarådets ministerkomité 11.01.2006

Reglement, rundskriv og samarbeidsavtale

- *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet). Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 23. september 2019
- *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene). Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 23. september 2019
- Rundskriv Justis- og politidepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet G-8/2006 om samarbeid mellom kommunehelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten, kommunenes sosialtjeneste og kriminalomsorgen overfor innsatte og domfelte rusmiddelavhengige
- Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet (2013) *Rundskriv om rammebetingelser for drift av rusmestringsavdelinger i fengsel. Samarbeid mellom kriminalomsorgen, spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten.*
- Rundskriv Justis- og politidepartementet og Kunnskapsdepartementet G-1/2008 om forvaltningssamarbeid mellom opplæringssektoren og kriminalomsorgen
- Rundskriv Kriminalomsorgens sentrale forvaltning 1/2002 *Retningslinjer for kriminalomsorgens arbeid med framtidsplanlegging*
- Rundskriv Kriminalomsorgens sentrale forvaltning 3/2002 *Retningslinjer for programvirksomheten i kriminalomsorgen*
- Rundskriv Kriminalomsorgsdirektoratet 2/2015 *Elektroniske hjelpemidler i fengsel*, erstattet av rundskriv 6-2015
- Rundskriv Kriminalomsorgsdirektoratet 9/2015 *Retningslinjer for kriminalomsorgens ansvar og oppgaver i samarbeidet med NAV-veiledere i fengsel*
- Rundskriv Kriminalomsorgsdirektoratet 6/2017 *Særskilde føringar i Kompis*
- Rundskriv Kriminalomsorgsdirektoratet 6/2019 *Aktivering og registrering av aktivitet*
- Rundskriv Kriminalomsorgsdirektoratet 2/2020 *Elektroniske kommunikasjonshjelpemidler i fengsel*
- Rundskriv Arbeids- og velferdsdirektoratet R35-00 (2012) til Lov om sosiale tjenester i NAV, sist endret 2022
- Rundskriv Helsedirektoratet IK-28/89 *Tannhelsetjenesten for innsatte i fengsler*

- Rundskriv Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet (2013) *Rammebetingelser for drift av rusmestringsenheter i fengsel*
- Samarbeidsavtale mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten (2014)

Strategier, veiledere, nasjonale veiledere og nasjonale faglige retningslinjer

- Justis- og beredskapsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet og Kunnskapsdepartementet (2017) *Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017–2021*
- Helsedirektoratet (2013) *Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel*, veileder, sist oppdatert 2016
- Helsedirektoratet (2016) *Veileder rusmestringsenhetene*
- Kriminalomsorgsdirektoratet (2015) *Strategi for utvikling av Kriminalomsorgens arbeidsdrift 2015–2018*
- Kriminalomsorgsdirektoratet (2021) *Virksomhetsstrategi for kriminalomsorgen 2021–2026*
- Kriminalomsorgsdirektoratet (2008) *Retningslinjer til straffegjennomføringsloven*, sist oppdatert 2015

Styringsdokumenter

- Justis- og beredskapsdepartementet (2016–2021) *Tildelingsbrev til Kriminalomsorgsdirektoratet*
- Kriminalomsorgsdirektoratet (2015–2021) *Årsrapporter*
- Kriminalomsorgsdirektoratet (2016–2021) *Disponeringsbrev til regionene*
- Regioner i kriminalomsorgen (2016–2021) *Tertialrapportering*
- Helse- og omsorgsdepartementet (2016–2020) *Tildelingsbrev til Helsedirektoratet*
- Helse- og omsorgsdepartementet (2016–2021) *Oppdragsdokumenter til de regionale helseforetakene*
- Helsedirektoratet (2016–2021) *Tilskuddsbrev til kommuner med fengsel*
- Helsedirektoratet (2016–2018) *Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel, årsrapporter*
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2021) *Årsrapport*
- NAV fylker (2016–2020) *Virksomhetsrapporter*
- Utdanningsdirektoratet (2016–2021) *Tilskuddsbrev til opplæring i kriminalomsorgen*
- Statsforvalteren i Vestland (2016–2021) *Opplæring innanfor kriminalomsorga, tilstandsrapporter*
- Direktoratutvalget for tilbakeføring (2019–2020) *Felles tilstandsrapport fra direktoratsutvalget til tilbakeføringsutvalget*
- Direktoratutvalget for tilbakeføring (2022) *Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017–2021, Sluttrapport*

Rapporter og utredninger

- Tverrdepartemental arbeidsgruppe (2016) *Helhetlig tilbakeføring etter gjennomført straff*
- Fafo (2017) *NAV i fengsel. En følgeevaluering av innsattes tilgang til NAV-tjenester*
- Deloitte (2017) *Evaluering av tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen*
- Kriminalomsorgsdirektoratet (2021) *Evnenotat om tilbakeføring*
- Kriminalomsorgsdirektoratet (2021) *Evnenotat om kunnskapsbaserte beslutninger og praksis*
- Kriminalomsorgsdirektoratet (2020) *Årsstatistikk*
- Statens institutt for rusmiddelforskning (2015) *Tilbakeføringsgarantien som smuldret bort*
- Oslo economics og Tyrillistiftelsen (2020) *Vurdering av det samlede tilbudet under straffegjennomføring for personer med rusmiddelproblematikk*
- Actis og NFF (2020) *Helse- og rusutfordringer i fengslene. De ansattes erfaringer. Notat 1:2020.*
- Senter for omsorgsforskning øst (2021) *Kartlegging av helse- og omsorgsbehov blant innsatte i fengsel*
- Sivilombudsmannen (2020) *Ivaretagelse av innsatte under cov-19-pandemien*
- Kriminalomsorgsdirektoratet (2020) *Eldre innsatte i norske fengsler*
- By- og regionforskningsinstituttet NIBR (2021) *Bostedsløse i Norge 2020 - En kartlegging. Rapport 2021-10*
- Statistisk sentralbyrå (2014) *Innsattes levekår 2014 – Før, under og etter soning. SSB-rapport 2015/47.*
- Kriminalomsorgsdirektoratet og de regionale helseforetakene (2021) *Plan for styrking av helsetjenester i fengsel innen psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling (områdefunksjonen)*

Internettsider og nettdokumenter

- *Tiltak i forbindelse med korona-epidemien* <<https://www.kriminalomsorgen.no/tiltak-i-forbindelse-med-korona-epidemien.525457.no>> [hentedato 21.04.2021]
- Kriminalomsorgsdirektoratet (2021) *Brev om korona-tiltak i kriminalomsorgen* av 09.12.2021 [hentedato 21.04.2021]
- Kriminalomsorgsdirektoratet (2021) *Brev om korona-tiltak i kriminalomsorgen* av 26.03.21 [hentedato 21.04.2021]
- [Grunnleggende ferdigheter \(udir.no\)](#) [hentedato 13.05.2022]
- [Programoversikt - Programbank](#) [hentedato 22.05.2022]
- [Om rusmestringsenhetene - Tilbakeføring \(xn--tilbakefring-2jb.no\)](#) [hentedato 22.05.2022]
- [Russamtalen - Programbank](#) [hentedato 15.12.2021]
- [Avrusning i fengsel - banebrytende tilbud i Bjørgvin fengsel - Fagrådet - Rusfeltets hovedorganisasjon](#) [hentedato 22.05.2022]
- [Kontaktbetjent - Kriminalomsorgen.no](#) [hentedato 15.12.2021]

Andre kilder

- Andersen, P. og Petersen, N.C. (1993) *A Procedure for Ranking Efficient Units in Data Envelopment Analysis*
- Eggebø, H. (2020) *Kollektiv kvalitativ analyse. Norsk sosiologisk tidsskrift 4(2)*, s. 106–122
- Janssenswillen, G., Depaire, B., Swennen, M., Jans, M. og Vanhoof, K. (2019) *bupaR: Enabling reproducible business process analysis*. I: *Knowledge-Based Systems*, 163, s. 927–930

Vedlegg

9 Vedlegg 1: Revisjonskriterier

9.1 Innsattes rett til tjenester

Det norske straffegjennomføringssystemet er basert på humanistiske prinsipper, blant annet på normalitetsprinsippet, som innebærer at innsatte har samme rettigheter som andre borgere. Ifølge straffegjennomføringsloven § 2 skal straffen gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet og som innenfor disse rammene sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold.

I forarbeidene til straffegjennomføringsloven peker departementet på at et velfungerende forvaltningssamarbeid er av vesentlig betydning, både for å tilfredsstille kravet om lik rett til tjenester, og for å nå målet om å reintegrere domfelte i samfunnet, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) *Om lov om gjennomføring av straff mv.*

Stortinget påpekte i Innst. S. nr. 169 (2008–2009) til St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* at straffen skal være frihetsberøvelse, ikke tap av andre menneskerettigheter.

9.2 Krav til kriminalomsorgen om forvaltningssamarbeid og tilrettelegging av tjenester

Kriminalomsorgen skal legge til rette for forvaltningssamarbeidet, jf. straffegjennomføringsloven § 4. Gjennom samarbeid med andre offentlige etater skal kriminalomsorgen legge til rette for at domfelte og innsatte i varetekt får de tjenester som lovgivningen gir dem krav på, og samtidig bidra til en samordnet innsats for å dekke domfeltes og innsattes behov og fremme deres tilpasning til samfunnet. I forarbeidene til loven pekes det på at en videreutvikling av forvaltningssamarbeidet ikke innebærer endring i fagdepartementets kontroll over egne budsjettrammer, men forutsetter et nært samarbeid mellom departementene i den løpende budsjettprosessen, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) *Om lov om gjennomføring av straff mv.* Kriminalomsorgens retningslinjer for straffegjennomføringsloven §4 konkretiserer krav til samarbeid og samordning, blant annet ved å peke på at det skal etableres faste samordningsmøter eller andre rutiner for løpende samarbeid.

9.2.1 Krav til informasjon

Ifølge de europeiske fengselsreglene skal kriminalomsorgen ved fengsling, og så ofte som nødvendig etterpå, informere alle innsatte skriftlig og muntlig på et språk de forstår om de bestemmelser som gjelder for disiplinen i fengslet, og om de innsattes rettigheter og plikter i fengslet. Fengselsreglene er ikke rettslig bindende, men anbefaler medlemsstatenes regjeringer å innrette sin lovgivning og praksis i tråd med anbefalingen. Reglene ble vedtatt av Europarådets ministerkomité 11. januar 2006.

9.2.2 Krav til innhold i soningen

Innholdet i straffen defineres i straffegjennomføringsloven § 3. Her fremheves det at innholdet skal bygge på de tiltak kriminalomsorgen har til rådighet for å fremme domfeltes tilpasning til samfunnet. Domfelte har en aktivitetsplikt, og denne plikten kan bestå av arbeid, samfunnsnyttig tjeneste, opplæring, programmer eller andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet. Aktivitetene skal søkes lagt til rette etter den innsattes forutsetninger, jf. forskrift om straffegjennomføring §1-4. Kriminalomsorgen skal legge til rette for at innsatte får et aktivitetstilbud på dagtid, og så langt det er praktisk mulig skal innsatte ha adgang til fellesskap under arbeid, opplæring, programmer eller andre tiltak, og i fritiden, jf. straffegjennomføringsloven § 17 og 18. I Innst. S. nr. 169 (2008–2009) til St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* er komiteen samstemt i at straffegjennomføringen skal være individuelt tilrettelagt med sikte på tilbakeføring til samfunnet. Arbeidstilbud, utdanningstilbud, kultur- og fritidsaktiviteter er viktige virkemidler i dette arbeidet.

I St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* går det frem at målet for arbeidsdriften er å bedre innsattes kvalifikasjoner for arbeid etter løslatelse. Arbeidsdriften bør gi relevant kompetanse og skape jobbmuligheter ved løslatelse, og oppnådd kompetanse bør resultere i kompetansebevis.

Programvirksomhet står også sentralt i kriminalomsorgens endringsarbeid rettet mot innsatte. St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* peker på at det tilbys programmer rettet mot ulike grupper og behov. Programmene kan for eksempel handle om være sinnemestring, rusmestring og relasjonsmestring. Rett type programmer som er tilpasset de innsattes behov, er positivt for innsattes tilbakeføring, jf. stortingsmeldingen.

9.2.3 Krav til kartlegging og oppfølging av innsattes behov

Ifølge St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* er det vanskelig uten kartlegging av innsatte å iverksette de tiltakene som forventes å være mest effektive i redusering av tilbakefall. Kartlegging gir grunnlag både for å fatte beslutninger om tiltak og for å utvikle behandlingsplaner og behandlingsmål. Meldingen peker videre på at det er behovene til den innsatte som bestemmer hvilket innhold et tiltak skal ha.

For å avklare domfeltes behov knyttet til bolig, utdanning, arbeid, helsehjelp, hjelp til å ordne økonomien og andre tiltak som har betydning for domfeltes tilbakeføring til samfunnet, skal alle domfelte få tilbud om behovskartlegging. Kartleggingen skal bidra til å styrke samarbeidet mellom forvaltningssamarbeidspartnerne, jf. forskrift om forsøksprosjekt om kartlegging av domfeltes behov § 1 og 2. For å sikre at domfeltes behov for oppfølging blir fulgt opp av forvaltningssamarbeidspartnerne, skal relevante kartleggingsopplysninger ifølge forskriftens § 3 utleveres til dem innenfor rammene av § 5 nr. 4 i samme forskrift.

Arbeids- og velferdsforvaltningen, helsetjenesten og skoleverket skal alltid involveres i samarbeidet dersom domfelte har behov for bistand fra disse, jf. forskrift om forsøksprosjekt om kartlegging av domfeltes behov § 3.

9.2.4 Krav om god tilbakeføring

Så langt det er forenlig med hensynet til samfunnets sikkerhet og den alminnelige rettsoppfatning, skal forholdene legges til rette slik at den straffedømte får mulighet til å endre livsførsel og unngår tilbakefall, jf. forskrift om straffegjennomføring § 1-2. I Innst. S. nr. 169 (2008–2009) til St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* peker en samlet justiskomiteé på at straffen skal sette den innsatte i stand til å velge et liv uten kriminalitet.

Straffegjennomføringsloven § 41 viser til at kriminalomsorgen i god tid skal forberede og bidra til at forholdene legges til rette for prøveløslatelse. Dette gjelder så langt som mulig også overfor innsatte som gjennomfører kortere fengselsstraff. Det skal i nødvendig utstrekning tas kontakt med offentlige myndigheter, organisasjoner eller privatpersoner som kan yte bistand for å oppnå ordnede boligforhold, arbeid, opplæring eller andre tiltak som kan bidra til en lovlydig livsførsel etter løslatelse. I kriminalomsorgens retningslinjer til straffegjennomføringsloven § 41 konkretiseres innholdet i paragrafen, og det heter blant annet at fengselsleder i god tid før løslatelse skal vurdere den innsattes behov for hjelp og veiledning, spesielt til å skaffe seg bolig, arbeid eller opplæringstilbud.

I St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* presenteres en tilbakeføringsgaranti. Garantien beskriver både hvilke rettigheter som inngår gjennom straffegjennomføring og løslatelse, og hvordan det skal tilrettelegges for at tjenestene skal utløses i samsvar med lovverket. De viktigste elementene i tilbakeføringsgarantien er at innsatte sikres

- tilfredsstillende bolig
- muligheter for utdanning eller opplæring

- arbeid og arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og virkemidler
- sosiale tjenester, blant annet en individuell plan
- helsetjenester, blant annet nødvendig behandling for psykiske lidelser og rusproblemer
- økonomisk rådgivning og bistand ved gjeldsproblemer

I Innst. S. nr. 169 (2008–2009) til St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* gir komiteen sin støtte til opprettelsen av en tilbakeføringsgaranti. Innsatte skal tilbys et helhetlig tilbud ved løslatelse, og komiteen presiserer at de første timene og dagene etter løslatelse er avgjørende for hvordan det går med den løslatte. En tilbakeføringskoordinator må involveres på et så tidlig tidspunkt som mulig.

St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* peker på at fengselsleder har ansvar for at tilbakeføringsarbeidet under soning skjer i tråd med intensjonene i tilbakeføringsgarantien. Skal tilbakeføringsgarantien bli effektiv, må kriminalomsorgen sørge for at innsatte kartlegges, at det utarbeides en soningsplan, at rehabiliteringsopplegget følges opp under soning, at det settes en fast dato for løslatelse, og løslatelsen blir trygg og forutsigbar. Sammen med et forpliktende samarbeid mellom kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne i kommune, fylkeskommune og helseforetak legger dette grunnlaget for en vellykket tilbakeføring.

I tilbakeføringsstrategien vises det til at tilbakeføringsarbeidet er et felles ansvar på tvers av sektorer og forvaltningsnivå, og at kriminalomsorgen har hovedansvaret for å planlegge tilbakeføringen, mens kommunen har ansvar for oppfølgingen. Her kan det oppstå en glippsoner. Kriminalomsorgen, de samarbeidende etatene og kommunene må derfor samordne virkemidlene sine og legge til rette for at innsatte får de tjenestene de har krav på, og at de har mulighet til å endre handlingsmønsteret sitt.²⁶⁵

9.3 Krav til helsetjenester

9.3.1 Krav om å sørge for nødvendige og likeverdige tjenester

Ifølge helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 skal kommunen sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester.²⁶⁶ Det gjelder også personer som oppholder seg i fengsel. Etter spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 har staten det overordnede ansvar for at befolkningen gis nødvendig tilgang til spesialisthelsetjenester. Hva som ligger i kravet om nødvendige tjenester, må sees i sammenheng med kravet til forsvarlige tjenester, som betyr at tjenesten må holde tilfredsstillende kvalitet, ytes i tide og i tilstrekkelig omfang.²⁶⁷ Retten til nødvendige tjenester går også frem av pasient- og brukerrettighetsloven.

Et viktig formål med både spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven er videre å bidra til et likeverdig tjenestetilbud for hele befolkningen. Av forarbeidene til begge lovene går det frem at dette innebærer at befolkningen skal sikres lik tilgang til helsetjenester uavhengig av forhold som økonomi, sosial status, alder, kjønn mv.²⁶⁸

9.3.2 Krav om å sørge for forsvarlige helse- og omsorgstjenester

Kravet om forsvarlige helse- og omsorgstjenester følger av helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven og helsepersonelloven.

Helsepersonell skal utføre arbeidet sitt i samsvar med de krav til faglig forsvarlighet og omsorgsfull hjelp som kan forventes ut fra helsepersonellens kvalifikasjoner, arbeidets karakter og situasjonen for øvrig, jf.

²⁶⁵ Prop. 1 S (2018–2019) For budsjettåret 2019. Justis- og beredskapsdepartementet

²⁶⁶ Med helse- og omsorgstjenester menes blant annet den kommunale helse- og omsorgstjenesten, spesialisthelsetjenesten og private tilbydere av helse- og omsorgstjenester, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 1-3.

²⁶⁷ Prop. 99 L (2015–2016) Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven og helse- og omsorgstjenesteloven (rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester – kriterier og ventelister).

²⁶⁸ Ot.prp. nr. 10 (1998–99) Om lov om spesialisthelsetjenesten og Prop. 91 L (2010–2011) Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.

helsepersonelloven § 4. Forsvarlighetskravet skal både beskytte pasienten mot handlinger som ikke er i tråd med faglige normer, og mot at helsepersonell *ikke* handler. Helsepersonell har et selvstendig ansvar for forsvarlig yrkesutøvelse, men arbeidsgiver/leder skal legge forholdene til rette slik at det er mulig å utøve forsvarlig virksomhet.

Kravet til forsvarlighet innebærer et krav om at tjenestene skal være individuelt tilrettelagt og tilpasset den enkeltes behov.²⁶⁹

9.3.3 Kommunenes og fylkeskommunenes ansvar

I de kommunene hvor det ligger fengsler, skal kommunen ha tilbud om helse- og omsorgstjenester for de innsatte, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9. Det lovpålagte ansvaret kommunen har for å tilby nødvendige helse- og omsorgstjenester, innebærer en plikt til å legge til rette for samhandling mellom ulike deltjenester innad i kommunen og med andre tjenesteytere der dette er nødvendig for å tilby tjenester som er omfattet av loven, jf. § 3-4. Kommunen skal blant annet legge til rette for samarbeid mellom kommunen og fastlegene og mellom fastlegene og andre tjenesteytere. Fengselslegen overtar fastlegerollen for de innsatte.

Fylkeskommunen har ansvar for den offentlige tannhelsetjenesten, jf. tannhelsetjenesteloven, og skal sørge for at tannhelsetjenester, blant annet tannlegespesialisttjenester, i rimelig grad er tilgjengelige for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i fylket. Ifølge Helsedirektoratets rundskriv IK-28/89 skal tannhelsetjenesten for innsatte i fengsler drives som en integrert del av den fylkeskommunale tannhelsetjenesten.

9.3.4 Spesialisthelsetjenestens ansvar

Regionale helseforetak skal sørge for at personer som oppholder seg i helseregionen, får tilbud om nødvendige spesialisthelsetjenester i og utenfor institusjon, blant annet sykehus tjenester, laboratorietjenester, radiologiske tjenester og ambulansetjenester. Tjenesten omfatter utredning, spesialisert behandling m.m., jf. spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 a. Helseforetakene har plikt til å yte tjenester innenfor somatikk, psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling, blant annet LAR-behandling.

Helseinstitusjoner som omfattes av spesialisthelsetjenesteloven, har plikt til å gi videre den informasjon som er nødvendig for at allmennheten skal kunne ivareta sine rettigheter, jf. pasient- og brukerrettighetsloven.

Ifølge spesialisthelsetjenesteloven § 6-3 skal helsepersonell som er ansatt i statlige helseinstitusjoner, gi den kommunale helse- og omsorgstjenesten råd, veiledning og opplysninger om helsemessige forhold som er nødvendig for at den kommunale helse- og omsorgstjenesten skal kunne løse sine oppgaver etter lov og forskrift.

Ifølge St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* er det et mål at rus og psykiatribehandling som begynner inne i fengslene, følges opp etter løslatelse, eventuelt ved gjennomføring av straff i institusjon i henhold til straffegjennomføringsloven § 12.

9.3.5 Kriminalomsorgens ansvar

Kriminalomsorgen plikter å sette den innsatte i kontakt med helsetjenesten hvis den innsatte ber om det, eller noe tyder på at den innsatte er syk, jf. forskrift om straffegjennomføring § 3-16. Kriminalomsorgen kan ved behov fremstille innsatte utenfor fengslet med følge av ansatte dersom ikke sikkerhetsmessige eller kapasitetsmessige hensyn taler imot, jf. straffegjennomføringsloven § 34 og forskrift om straffegjennomføring, § 3-32.

²⁶⁹ Prop. 81 L (2016–2017) *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)*

De europeiske fengselsreglene fremhever at fengselshelsetjenestene skal søke å avdekke og behandle de fysiske eller mentale sykdommer eller mangler som innsatte måtte lide av.²⁷⁰

9.3.6 Krav om samarbeid og samarbeidsavtaler

Det følger av helse- og omsorgstjenesteloven § 6-1 at kommunene har en lovpålagt plikt til å inngå samarbeidsavtaler med regionale helseforetak eller med helseforetak som det regionale helseforetaket bestemmer. Formålet med samarbeidsavtaler er å fremme samhandlingen mellom kommuner og helseforetak ved å konkretisere oppgave- og ansvarsfordelingen og etablere gode samarbeidsrutiner på sentrale samhandlingsområder. Den overordnede hensikten med avtaler er å bidra til at pasienter og brukere opplever at tjenestene er samordnet og av god kvalitet, og at det alltid er klart hvem som skal yte de aktuelle tjenestene. Dette vil gjelde for rusproblemer, somatisk og psykisk helse. En avtale om samarbeid om helse- og omsorgstilbudet til innsatte i fengsel bør inngå som del av samarbeidsavtalen.²⁷¹

Helse- og omsorgsdepartementets og Justis- og politidepartementets rundskriv G-8/2006 konkretiserer kravene til samarbeid mellom kommunehelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten, kommunenes sosialtjeneste og kriminalomsorgen overfor innsatte og domfelte rusmiddelavhengige.

Justiskomiteen peker i Innst. S. nr. 169 (2008–2009) til St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* på at det er viktig å styrke helsetjenestene til innsatte. Mange innsatte har psykiske problemer, rusproblemer og andre helseproblemer som krever mer langvarig behandling enn det som kan bli gitt under soning. Komiteen viser til at det er viktig med et bedre og tettere samarbeid mellom primærhelsetjenesten i fengslet og kommunehelsetjenesten i hjemkommunen til den innsatte. Komiteen mener at innsatte ikke skal miste behandlingsopplegget som de hadde under soning, og starte på nytt i behandlingsskø etter løslatelsen. Videre peker komiteen på at alle store fengsler på sikt bør ha behandlings- og rehabiliteringstilbud for innsatte med rusproblemer.

9.3.7 Krav til styring og ledelse av helse- og omsorgstjenestene

Sørge-for-ansvaret i helse- og omsorgstjenesteloven og spesialisthelsetjenesteloven innebærer også en plikt til å planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere virksomheten, slik at tjenestenes omfang og innhold er i samsvar med krav fastsatt i lov eller forskrift. Enhver som yter helse- og omsorgstjenester etter loven skal sørge for at virksomheten arbeider systematisk for kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet.

Ifølge forskrift om kvalitet i pleie og omsorgstjenestene skal kommunen etablere et system av prosedyrer som søker å sikre at:

- tjenesteytere kontinuerlig passer på at den enkelte bruker får de tjenester vedkommende har behov for til rett tid, og i henhold til en individuell plan når slik finnes
- det gis et helhetlig, samordnet og fleksibelt tjenestetilbud som ivaretar kontinuitet i tjenesten
- brukere av pleie og omsorgstjenester, og eventuelt pårørende/verge/hjelpeverge, medvirker ved utforming eller endring av tjenestetilbudet. Den enkelte bruker gis medbestemmelse i forbindelse med den daglige utførelse av tjenestene.

Tilskuddsordninger til fengselshelsetjenester og tannhelsetjenester skal bidra til at kommunene og fylkeskommunene yter nødvendige helse- og omsorgstjenester til innsatte. Kommunene og fylkeskommunene må selv vurdere om det er behov for å bevilge midler ut over det årlige tilskuddet for å ivareta ansvaret sitt. Kommunene og fylkeskommunene står fritt til å bestemme hvordan oppgavene skal organiseres, men Helsedirektoratet anbefaler at helsepersonell er til stede i fengslet til faste tider.²⁷²

Spesialisthelsetjenesten finansieres i hovedsak av statlige tilskudd til de regionale helseforetakene, som videreformidler tilskudd til sykehus og andre tjenesteytere som de har avtaler med.

²⁷⁰ De europeiske fengslingstjenester pkt. 40.4.

²⁷¹ Helsedirektoratet (2013) *Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel*, veileder, sist oppdatert desember 2016.

²⁷² Prop. 1 S (2018–2019) *For budsjettåret 2019*. Helse- og omsorgsdepartementet.

9.4 Krav til opplæringstjenester

9.4.1 Retten til opplæring

Innsatte i fengsler har samme rett som andre borgere til opplæring. Denne retten er hjemlet i opplæringsloven og gjelder grunnskole og videregående skole. Fylkeskommunen hvor fengslet ligger, har ansvar for å oppfylle retten til opplæring, mens kriminalomsorgen har ansvar for å stille egnede lokaler til disposisjon, jf. opplæringsloven § 13-2 a.

9.4.2 Ungdomsrett

Opplæringsloven § 3-1 definerer retten til videregående opplæring for ungdom. Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har etter søknad rett til tre års heltids videregående opplæring. Ungdomsretten må som regel tas ut i løpet av en sammenhengende periode på fem år og før fylte 25 år.

9.4.3 Voksenrett

Voksne har rett på grunnskoleopplæring dersom de er over opplæringspliktig alder og trenger opplæring på grunnskolenivå, og opplæringen skal tilpasses den enkeltes behov, jf. opplæringsloven § 4 A-1. Voksne kan ha rett til spesialundervisning på grunnskolens område, jf. opplæringsloven § 4 A-2.

Voksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring, har etter søknad rett til videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 4 A-3. Dette gjelder voksne fra og med det året de fyller 25 år, og opplæringen skal tilpasses den enkeltes behov. Voksne som har rett til videregående opplæring, har også rett til å få realkompetansen sin vurdert og til kompetansebevis. Fylkeskommunen skal gi kompetansebevis på grunnlag av realkompetansevurdering på videregående opplæringsnivå.

9.4.4 Krav til kvalitet i opplæringen

Elevene og lærlingene skal utvikle kunnskap, ferdigheter og holdninger for å kunne mestre livene sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet, jf. opplæringsloven § 1-1. Innholdet i opplæringen er konkretisert i læreplanverket, gjennom overordnet del og læreplaner for fagene.

I Innst. S. nr. 196 (2004–2005) til St.meld. nr. 27 (2004–2005) *Enda en vår* satte Stortinget som mål å styrke omfanget av og kvaliteten i opplæringen til innsatte i norske fengsler. I Innst. S. nr. 169 (2008–2009) til St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* understreker en samlet justiskomite at opplæringstilbudet og arbeidstilbudet må være av en slik kvalitet at man forbedrer de innsattes mulighet til å få arbeid ved løslatelse. Opplæringen skal følge gjeldende læreplanverk, jf. opplæringsloven § 2-3 og § 3-4.

9.4.5 Krav til kartlegging, informasjon og motivasjonsarbeid

I Innst. S. nr. 196 (2004–2005) til St.meld. nr. 27 (2004–2005) *Enda en vår* påpeker flertallet i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen at det er viktig med en god kartlegging av de innsattes utdanningsbakgrunn og dermed utdanningsbehov, slik at det kan legges en strukturert og målrettet plan for å gjennomføre en kompetansegivende utdanning. I St.meld. nr. 27 (2004–2005) *Enda en vår* vises det til at det er stor variasjon i hvilken informasjon de innsatte får om skolen, og at skolen i større grad bør involveres i fengslets informasjonsarbeid. Videre bør skolen motivere de innsatte til å ta opplæring og også satse på de som ikke har formell rett til opplæring.

Rundskriv G-1/2008 konkretiserer ansvarsfordelingen og innholdet i forvaltningssamarbeidet mellom kriminalomsorgen og opplæringssektoren. Rundskrivet er under revisjon.²⁷³

9.4.6 Krav til tilpasset, relevant og dokumentert opplæring

Opplæringen skal tilpasses den enkeltes evner og forutsetninger, jf. opplæringsloven § 1-3. Både St.meld. nr. 27 (2004–2005) *Enda en vår* og St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* poengterer at den enkeltes behov, ønsker og forutsetninger så langt som mulig skal være utgangspunktet for hvilket tilbud skolen gir. I Innst. 196 (2004–2005) og Innst. 169 (2007–2008) til de ovennevnte meldingene poengteres det at realkompetansevurdering er et viktig og godt verktøy både for å kartlegge kompetanse og for å dokumentere oppnådd kompetanse. Videre slås det i St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* fast at god og tilpasset opplæring er et av de viktigste virkemidlene for å få straffedømte til å mestre livet etter endt soning, og at det er et viktig kriminalitetsforebyggende tiltak.

St.meld. nr. 27 (2004–2005) *Enda en vår* peker på at yrkesfaglig opplæring vil gi bedre muligheter for arbeid etter løslatelse. Derfor bør opplæringen i fengsel tilby både yrkesfaglige opplæringsprogram og korte yrkesrettede kurs. At korte yrkesrettede kurs bør videreutvikles, presiseres også i Innst. S nr. 169 (2008–2009) til St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*. Et nært samarbeid med arbeidsdriften er en forutsetning for å utvikle det yrkesfaglige skoletilbudet, jf. St.meld. 27 (2004–2005) *Enda en vår*.

I begge de ovennevnte meldingene slås det fast at opplæringen må dokumenteres i form av kompetansebevis.

9.4.7 Krav til bruk av IKT i fengselsundervisningen

Digitale ferdigheter er en av fem grunnleggende ferdigheter, og elever skal arbeide med digitale ferdigheter i alle fag, jf. læreplanverket. Det er en viktig forutsetning for videre læring og for aktiv deltakelse i et arbeidsliv og et samfunn i stadig endring. Elevene i fengsel kan utvikle digitale ferdigheter ved å benytte digitale ressurser til å tilegne seg faglig kunnskap og til å uttrykke egen kompetanse.

I Innst. S. nr. 196 til St.meld. nr. 27 (2004–2005) *Enda en vår* understreker flertallet i komiteen hvor viktig det er at også elever som får undervisning i fengsel, får mulighet til å utvikle god IKT-kompetanse, slik at undervisningen i fengslet ikke utvikler seg til å bli en annenrangs utdanning. Flertallet slår fast at IKT må utvikles og anvendes som læringsverktøy innenfor opplæringen, og at Kunnskapsdepartementet i samarbeid med kriminalomsorgsmyndighetene må finne frem til løsninger som tilfredsstillende både de pedagogiske og de sikkerhetsmessige utfordringene.

I Innst. 19 S (2016–2017) til Meld. St. nr. 28 (2015–2016) *Fag – fordypning – forståelse* peker en samlet kirke-, utdannings- og forskningskomité på at digitale ferdigheter er en viktig forutsetning for videre læring og for aktiv deltakelse i et arbeidsliv som stadig er i endring. I ovennevnte melding pekes det på at det er behov for å videreutvikle hva utvikling av digitale ferdigheter som grunnleggende ferdighet er, og samtidig legge økt vekt på digital teknologi som en integrert del av innholdet i fagene. En slik utvikling i skolen er viktig for å følge den digitale utviklingen i samfunnet for øvrig.

9.4.8 Oppfølging ved løslatelse

I St.meld. nr. 27 (2004–2005) *Enda en vår* skildres behovet for et godt tverretattlig samarbeid ved løslatelse for å gi de løslatte målrettet hjelp til å fullføre utdanningen. Oppfølgingsklassene er viktige i dette arbeidet. Fordi oppfølgingsklassene bare fanger opp en liten del av de innsatte som tar opplæring i fengsel, er det også viktig å utvikle et godt samarbeid med de ordinære skolene og voksenopplæringssentrene. I Innst. S.

²⁷³ Riksrevisjonen (2022) Verifisert referat fra møte med Kunnskapsdepartementet, 1.3.2022.

nr. 196 til St.meld. nr. 27 (2004–2005) *Enda en vår* understreker flertallet i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen at opplæringen må utgjøre en del av en helhetlig plan som blir fulgt opp etter avsluttet soning, og at det må lages klare avtaler mellom eksterne og interne etater som det er enkelt for den løslatte å forholde seg til, og som forplikter de ulike etatene til å samarbeide. I Innst. S. nr. 169 (2008–2009) til St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* påpeker flertallet i justiskomiteen at det bør legges til rette for at innsatte som starter på et utdanningsløp i fengsel, kan fullføre dette etter endt soning.

9.5 Krav til arbeidskvalifisering og velferdstjenester

Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) er forankret i *lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (NAV-loven) og består av Arbeids- og velferdsetaten og de delene av kommunens tjenester som inngår i de felles lokale kontorene. Stat og kommune har gjennom et likeverdig partnerskap et felles ansvar for driften av NAV-kontoret og skal sikre et samordnet tjenestetilbud til brukerne.

Den statlige delen av NAV, kalt Arbeids- og velferdsetaten, forvalter de statlige tjenestene og ytelsene som reguleres i blant annet folketrygdloven, NAV-loven og *forskrift om arbeidsrettede tiltak*. Kommunen forvalter tjenestene etter sosialtjenesteloven. Dette er tjenester som skal tilbys i det lokale NAV-kontoret, blant annet til dem som har behov for det under straffegjennomføring, ved løslatelse og etter endt straffegjennomføring. De fem obligatoriske tjenestene som NAV-kontoret skal tilby er opplysning, råd og veiledning, stønad til livsopphold, midlertidig botilbud, rett til individuell plan og kvalifiseringsprogram. *Under råd og veiledningsplikten ligger blant annet økonomisk rådgivning*. En del kommuner har i tillegg lagt andre kommunale tjenester til NAV-kontoret, for eksempel oppfølging av rusmiddelavhengige og bostøtte.

Samarbeidet mellom NAV-kontoret og kriminalomsorgen tar utgangspunkt i et prinsipp om at tilbud til innsatte skal utføres av den tjenesteyteren som også leverer tjenester til den øvrige befolkningen, jf. Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Målet er at brukere med sammensatte behov skal få rett tjeneste til rett tid. Meldingen understreker hvor viktig det er med et godt samarbeid mellom kriminalomsorgen og NAV-kontoret og andre aktuelle samarbeidspartnere i god tid før løslatelse.

I Innst. 506 S (2012–2013) til Meld. St. 17 (2012–2013) *Bygginge – bu – leve* viser flertallet fra kommunal- og forvaltningskomiteen til at en god bolig sammen med muligheten for arbeid, retten til utdanning og nødvendige helse- og omsorgstjenester er pilarene i det norske velferdssamfunnet. Videre viser flertallet til at boligpolitikken, sammen med annen velferdspolitik, skal sikre at de som faller utenfor, får den hjelpen de trenger for å bo trygt og godt.

Det er hjemkommunen/oppholdskommunen forut for innsettelsen som har ansvar for å yte tjenester etter sosialtjenesteloven til innsatte under soning. Etter løslatelsen skal de sosiale tjenestene ytes av den kommunen der vedkommende tar opphold, jf. sosialtjenesteloven § 3.

Hvis personen bosetter seg i en annen kommune enn hjemkommunen/oppholdskommunen forut for soningen, overtar den nye kommunen ansvaret for å yte tjenester etter at løslatelsen har funnet sted. Da kan den nye kommunen kreve refusjon av utgiftene fra oppholdskommunen forut for soningen, jf. sosialtjenesteloven § 3.

Det er kommunene som er ansvarlige for at tjenestene som ytes, er forsvarlige, både når det gjelder tilgjengelighet, kompetanse, innhold og omfang. Ot.prp. nr. 103 (2008–2009) presiserer at forsvarlighetskravet er en rettslig minstestandard, og setter en nedre grense for hva som kan aksepteres før det regnes som svikt i tjenestene. Det vil i stor grad være opp til kommunene å vurdere hvordan forsvarlighetskravet skal sikres. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV (R35-00) veiledet kommunene i hvordan de kan oppfylle forsvarlighetskravet. Rundskrivet er normerende og retningsgivende for kommunene innenfor rammen av forsvarlige tjenester i

sosialtjenesteloven. Rundskrivet omtaler også samarbeid mellom kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen, kriminalomsorgen og det kommunale boligkontoret for å oppnå forsvarlige, helhetlige løsninger og etablere gode overganger for innsatte.

St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* fremhever at samarbeid mellom kriminalomsorgen og kommunen den domfelte ønsker å bosette seg i, er nøkkelen til en vellykket tilbakeføring. I Innst. S. nr. 169 (2008–2009) til meldingen peker justiskomiteen på at utydelig ansvarsfordeling mellom oppholdskommunen før straffegjennomføring og bosettingskommunen etter løslatelse kan være til hinder for å få gjennomført tilbakeføringsgarantien på en best mulig måte.

9.5.1 Krav til opplysning, råd og veiledning

Kommunen skal gi opplysninger, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer jf. sosialtjenesteloven § 17. Under veiledningsplikten ligger blant annet økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning. Om kommunen ikke selv kan gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det, jf. sosialtjenesteloven § 17. Videre følger det av NAV-loven § 15 at enhver som henvender seg til kontoret, har rett til informasjon om arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og ytelser. Kontoret skal tidligst mulig avklare brukerens helhetlige behov. Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med brukeren.

Ifølge det som står om § 17 i *Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV*, skal NAV-tjenestene styrke den enkeltes mulighet for å mestre egen livssituasjon og baseres på aktiv involvering og deltakelse. NAV-kontoret skal vurdere hvilke behov for råd og veiledning den enkelte har, og tilpasse tjenesten ut fra dette.

NAV er omfattet av forvaltningslovens bestemmelser om veiledningsplikt, saksbehandling og begrunnelse av vedtak.

9.5.2 Krav på stønad til livsopphold og annen økonomisk hjelp

De løslatte har de samme rettighetene som resten av befolkningen når det gjelder økonomisk stønad. Hvis man ikke kan sørge for sitt eget livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har vedkommende krav på økonomisk stønad som er hjemlet i sosialtjenesteloven §§ 18 og 19. Stønad skal sikre tilstrekkelige midler til livsopphold og bør ta sikte på å gjøre vedkommende økonomisk selvhjulpen.

St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* peker på at sosialtjenesten bør strekke seg langt for å bidra til at innsatte med korte fengselsstraffer kan beholde boligen, selv om den etter sosialtjenesteloven ikke plikter å dekke boutgifter for den innsattes private bolig under soning. Meldingen peker videre på at et hensiktsmessig alternativ for innsatte med lengre straffer er å leie ut boligen for å dekke løpende utgifter. I slike tilfeller bør sosialtjenesten være behjelpelig med å ordne med utleie i samarbeid med den innsatte.

9.5.3 Krav om å komme raskere tilbake i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet

Da Arbeids- og sosialkomiteen behandlet NAV-loven, understreket komiteen at arbeids- og velferdsforvaltningen skal legge vekt på arbeidslinjen, hvor målet er å få flere i arbeid og færre på stønad.²⁷⁴

Ifølge St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* er det viktig å styrke innsattes tilknytning til arbeidslivet for å legge til rette for et liv uten kriminalitet etter løslatelse. Videre viser meldingen til at det er behov for å gjøre arbeidstilbudet i fengslene mer tidsmessig. Arbeidsdriften skal være en integrert del av rehabiliteringsarbeidet, og man bør også i større grad benytte tverrfaglig kompetanse ved å trekke skolen, andre etater, kontaktbetjenter og fritidskonsulenter med i dette arbeidet.

²⁷⁴ Innst. O. nr. 55 (2005–2006) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)*.

Ifølge meldingen er det dessuten viktig at innsatte får kompetansebevis når de har gjennomført yrkesfaglige kurs i regi av NAV, skolen eller arbeidsdriften.

I henhold til NAV-loven § 14 a har brukerne som har fått fastslått at de har et bistandsbehov, rett til å være med og utarbeide en konkret plan for hvordan de skal komme i arbeid (aktivitetsplan). Arbeids- og sosialkomiteen har presisert at bistanden skal være tilpasset den enkelte arbeidssøkers behov, og at det må utarbeides konkrete aktivitetsplaner.²⁷⁵

Personer mellom 18 og 67 år med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne har rett til kvalifiseringsprogram. Retten forutsetter at søkeren har gjennomgått en arbeidsevnevurdering. Innholdet i kvalifiseringsprogrammet skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger. Hoveddelen av programmet skal bestå av tiltak som direkte forventes å styrke deltakernes muligheter for overgang til arbeid etter endt program. Programmet kan også inneholde tiltak som kan være med på å støtte opp under og forberede overgangen til arbeid.²⁷⁶ Innsatte i fengsel kan få innvilget kvalifiseringsprogram hvis *oppholdet i fengsel eller forvaring* er av kortere varighet enn seks måneder, eller det er seks måneder eller mindre igjen til *domfelte løslates*. Programmet kan da iverksettes umiddelbart etter løslatelse.²⁷⁷

For at personer med sammensatte utfordringer skal ha nytte av den arbeidsrettede oppfølgingen fra NAV-kontoret, må det ifølge Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* være lagt til rette for hensiktsmessig samhandling mellom enhetene i arbeids- og velferdsforvaltningen og tjenesteytere fra andre sektorer.

9.5.4 Krav på bolig

Hvis den innsatte løslates fra fengsel uten at egen bolig foreligger, kan vedkommende ha krav på et midlertidig botilbud etter sosialtjenesteloven § 27. Tilbudet skal ha forsvarlig kvalitet sett ut fra tjenestemottakerens behov. NAV-kontoret skal påse at det midlertidige botilbudet er forsvarlig.²⁷⁸

Kommunene skal medvirke til å skaffe bolig til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, jf. sosialtjenesteloven § 15. St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* peker på ulike økonomiske ordninger som startlån, boligtilskudd og bostøtte som viktige virkemidler i kommunenes arbeid for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Meld. St. 17 (2012–2013) *Byggje – bu – leve* fremhever viktigheten av samarbeidet mellom kriminalomsorgen og den innsattes hjemkommune og peker på at NAV i kommunen må varsles tidlig om tidspunktet for løslatelse, slik at det er tid nok til å sikre en tilfredsstillende bosituasjon.

St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* slår fast at et av hovedmålene i regjeringens strategi mot bostedsløshet er at ingen skal måtte tilbringe tid i foreløpige løsninger ved løslatelse fra fengsel. Meldingen peker på tre forhold som er avgjørende: å ha bolig ved løslatelse, at bolig er avklart i god tid, og at tilbudet er tilpasset den enkelte.

9.5.5 Krav om samarbeid

Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgavene som den er pålagt etter sosialtjenesteloven.²⁷⁹ Som ledd i disse oppgavene skal kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen gi uttalelser og råd og delta i den kommunale

²⁷⁵ Innst. 15 S (2011–2012) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2012, kapitler under Arbeidsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet (rammeområde 7)*.

²⁷⁶ Sosialtjenesteloven §§ 29 og 30.

²⁷⁷ Rundskriv til sosialtjenesteloven punkt 4.29.2.12

²⁷⁸ Meld. St. 17 (2012–2013) *Byggje – bu – leve*.

²⁷⁹ Sosialtjenesteloven § 13.

og fylkeskommunale planleggingsvirksomheten og i de samarbeidsorganene som blir opprettet, jf. sosialtjenesteloven § 13.

9.6 Samarbeid om individuell plan

Alle som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har rett til å få utarbeidet en individuell plan i samsvar med bestemmelsene i helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven og psykisk helsevernloven.²⁸⁰ Formålet med en individuell plan er at brukeren skal få et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud. En person skal ha bare én individuell plan. Fengselshelsetjenesten må bidra til at arbeidet med den individuelle planen igangsettes før løslatelse.²⁸¹

Dersom en innsatt har behov for tilbud både etter helse- og omsorgstjenesteloven og sosialtjenesteloven, skal kommunen sørge for at det blir utarbeidet en individuell plan, og at planarbeidet koordineres.

Skolen skal, når det er nødvendig for å ivareta elevenes behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud, delta i samarbeid om å utarbeide og følge opp tiltak og mål i en individuell plan hjemlet etter annen lov og forskrift, jf. opplæringsloven § 15-5.

9.7 Krav til statlig styring og oppfølging

Departementene må sikre seg informasjon om måloppnåelse og hvordan statlige virkemidler bidrar til den, jf. reglementet for og bestemmelsene om økonomistyring i staten. Det gjelder både økonomiske, juridiske, organisatoriske og pedagogiske virkemidler. Et viktig formål med økonomiregelverket i staten er å sikre at statlige midler brukes effektivt. Departementene skal følge opp de statlige aktørene og se til at de ivaretar oppgavene sine i samsvar med de målene som fremgår av Stortingets vedtak og forutsetninger.

Ansvarlige departementer skal fastsette overordnede mål, styringsparametere og krav til rapportering for underliggende virksomheter. Styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Virksomhetene skal rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet. Departementet skal sørge for at det blir gjennomført evalueringer for å skaffe kunnskap om effektivitet, måloppnåelse og resultater.

Justis- og beredskapsdepartementet har et overordnet ansvar for at kriminalomsorgen gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer. Departementet har også et overordnet ansvar for at kriminalomsorgen bruker ressurser effektivt, jf. *bestemmelser om økonomistyring i staten*, punkt 1.2.

I henhold til *reglement for økonomistyring i staten* § 4 skal kriminalomsorgen sikre at de når fastsatte mål og resultatkrav, har effektiv ressursbruk og driver virksomheten i samsvar med gjeldende lover og regler, blant annet krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd. Videre skal kriminalomsorgen etablere systemer og rutiner som har innebygget internkontroll, blant annet for å sikre at ressursbruken er effektiv.

Kriminalomsorgen er delt inn i Kriminalomsorgsdirektoratet, regionalt nivå og lokalt nivå, jf. straffegjennomføringsloven § 5. Kriminalomsorgsdirektoratet har det overordnede ansvaret for tilrettelegging av regelverk, rundskriv, sentrale samarbeidsavtaler og faglige veiledere.

Ifølge St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* er det et mål å ha kunnskapsbasert kriminalomsorg. Meldingen fremhever at forskningen på straff og soningsformer bør styrkes, og at det er behov for forskning som viser effekten av straff på tilbakefall og på innsattes levekår mer generelt. Videre viser meldingen til at det er behov for mer kunnskap om effekten av at domfeltes levekår bedres etter soning, sammenholdt med effekten av tiltak i soningstiden. Det er også behov for mer kunnskap

²⁸⁰ Pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5

²⁸¹ Prop. 1 S (2018–2019) *For budsjettåret 2019*. Helse- og omsorgsdepartementet.

om samarbeidet mellom ulike etater i tilbakeføringsfasen og om hvilken rolle arbeidsmarkedet og deltakelse i samfunnsaktiviteter spiller når det gjelder å lykkes med reintegreringen i samfunnet.

Helsedirektoratet skal ifølge helse- og omsorgstjenesteloven § 12-5 utvikle, formidle og vedlikeholde nasjonale faglige retningslinjer og veiledere som understøtter de målene som er satt for helse- og omsorgstjenesten. Retningslinjer og veiledere skal baseres på kunnskap om god praksis og skal bidra til kontinuerlig forbedring av virksomheten og tjenestene.

Utdanningsdirektoratet skal bidra til at vedtatt politikk for grunn- og videregående opplæringen blir satt i verk, og til at det finnes et godt kunnskapsgrunnlag og systemer for å vurdere kvaliteten, jf. Prop. 1 S (2014–2015) fra Kunnskapsdepartementet.

Arbeids- og velferdsetaten og kommunene skal ha felles lokale kontor som dekker alle kommuner, jf. NAV-lovens kapittel 3. Kontoret skal ivareta oppgaver for etaten og kommunens oppgaver etter sosialtjenesteloven. Kontoret skal opprettes ved avtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen. Avtalen skal inneholde bestemmelser om lokalisering og utforming, organisering og drift av kontoret, hvilke kommunale tjenester som skal inngå i kontoret, og hvordan kontoret skal samhandle med representanter for kontorets brukere og kommunens øvrige tjenestetilbud.

Helsetilsynet og statsforvalterne i de ulike fylkene utgjør samlet de statlige tilsynsmyndighetene for sosiale tjenester og helse- og omsorgstjenester. Statsforvalteren har fått myndighet til å føre tilsyn med tjenestene etter helsetilsynsloven §§ 2 og 3, sosialtjenesteloven §§ 9 og 10 og opplæringsloven § 14-1. Statsforvalteren skal påse at kommunens virksomhet drives i samsvar med lovene og tilhørende forskrifter. Etter sosialtjenesteloven § 9 skal statsforvalteren føre tilsyn med at kommunen oppfyller sine plikter etter kapittel 4 og § 16 første ledd.

10 Vedlegg 2: Fengsler med sikkerhetsnivå og antall fengselsplasser (ordinær kapasitet)

Tabell 20 Fengsler, sikkerhetsnivå og kapasitet i 2019

Navn	Sikkerhetsnivå	Ordinær kapasitet 2019
Agder fengsel, Evje avdeling	Høyt og lavere	30
Agder fengsel, Froland avdeling	Høyt	0
Agder fengsel, Mandal avdeling	Høyt	0
Bastøy fengsel	Lavere	115
Bergen fengsel	Høyt	203
Bjergvin fengsel	Lavere	90
Bjergvin fengsel, Ungdomseininga	Tilpasset	4
Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt	Høyt	45
Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt, avdeling B2	Lavere	19
Drammen fengsel	Høyt	54
Halden fengsel	Høyt	253
Halden fengsel, Sarpsborg avdeling	Høyt	25
Haugesund fengsel	Høyt	18
Hustad fengsel	Høyt og lavere	60
Ila fengsel og forvaringsanstalt	Høyt	124
Indre Østfold fengsel, Eidsberg avdeling	Høyt	102
Indre Østfold fengsel, Trøgstad avdeling	Lavere	90
Innlandet, avdeling HS Gjøvik	Høyt	24
Innlandet, avdeling HS Hamar	Høyt	31
Innlandet, avdeling Kongsvinger G	Høyt	86
Innlandet, avdeling Kongsvinger nye	Høyt og lavere	46
Innlandet, avdeling LS Ilseng	Lavere	91
Innlandet, avdeling LS Valdres	Lavere	25
Nordland, avdeling HS Bodø	Høyt	56
Nordland, avdeling HS Mosjøen	Høyt	15
Nordland, avdeling LS Fauske	Lavere	18

Nordre Vestfold fengsel, Horten avdeling	Høyt	16
Oslo fengsel	Høyt	240
Ringerike fengsel	Høyt	160
Romerike fengsel, Kroksrud avdeling	Lavere	60
Romerike fengsel, Ullersmo avdeling	Høyt	286
Romerike fengsel, Ungdomsenhet øst (Eidsvoll)	Tilpasset	4
Sandeid fengsel	Lavere	88
Sem fengsel	Høyt	62
Stavanger fengsel	Høyt	68
Søndre Vestfold fengsel, Berg avdeling	Lavere	48
Søndre Vestfold fengsel, Larvik avdeling	Høyt	16
Telemark fengsel, Kragerø avdeling	Høyt	18
Telemark fengsel, Skien avdeling	Høyt	82
Tromsø fengsel	Høyt og lavere	63
Trondheim fengsel	Høyt	154
Trondheim fengsel, Kongens gate avdeling	Lavere	10
Trondheim fengsel, Leira avdeling	Lavere	29
Vadsø fengsel	Høyt og lavere	39
Verdal fengsel	Lavere	60
Vik fengsel	Høyt og lavere	39
Østfold friomsorg, Ravneberget fengsel	Lavere	40
Ålesund fengsel	Høyt	27
Åna fengsel	Høyt	140
Åna fengsel, Rødgata avdeling	Lavere	24

Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratet

11 Vedlegg 3: Rusavdelinger

Tabell 21 viser hvilke fengsler som har rusavdelinger, hvilken type rusavdeling, hvor mange plasser det er ved avdelingen, og hvor mange innsatte det er plass til ved hvert fengsel.

Tabell 21 Rusmestringsavdelinger

Fengsel	Sikkerhetsnivå	Type enhet	Antall plasser i enheten	Antall plasser i fengselet
Agder fengsel, Evje avdeling	Høyt og lavere	Rusmestringsenhet	8	30
Bastøy fengsel	Lavere	Rusmestringsenhet	8	115
Bergen fengsel	Høyt	Rusmestringsenhet	6	203
Bjørgvin fengsel	Lavere	Rusmestringsavdeling inspirert av Stifinneren og forsøksprosjekt avrusning i fengsel	Ambulant team og avrusningsprosjekt (6 plasser)	90
Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt, avdeling B2	Lavere	Stifinneravdeling	6	19
Halden fengsel	Høyt	Rusmestringsenhet	10	253
Hustad fengsel	Høyt og lavere	Rusmestringsenhet	7	60
Indre Østfold fengsel, Eidsberg avdeling	Høyt	Rusmestringsavdeling inspirert av Stifinneren	12	102
Indre Østfold fengsel, Trøgstad avdeling	Lavere	Rusmestringsenhet	6	90
Nordland, avdeling HS Bodø	Høyt	Rusmestringsenhet	9	56
Oslo fengsel	Høyt	Stifinneravdeling	19	240
Romerike fengsel, Ullersmo avdeling	Høyt	Rusmestringsenhet	12	286
Stavanger fengsel	Høyt	Rusmestringsenhet	12	68

Telemark fengsel, Skien avdeling	Høyt	Rusmestringsenhet	8	82
Tromsø fengsel	Høyt og lavere	Rusmestringsenhet	7	63
Trondheim fengsel	Høyt	Rusmestringsavdeling inspirert av Stifinneren	15	154
Trondheim fengsel, Leira avdeling	Lavere	Rusmestringsenhet	8	29
Østfold friomsorg, Ravneberget fengsel	Lavere	Rusmestringsenhet	7	40
Sum antall plasser			166²⁸²	1980

Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratets statistikk

²⁸² Ambulant team er ikke inkludert.

12 Vedlegg 4: Effektivitets- og produktivetsanalyse

12.1 Produksjonsøkende eller innsatsfaktorbesparende orientering

Et grunnleggende valg når man benytter DEA-metoden er om modellen skal være innsatsfaktorbesparende eller produksjonsøkende. Dersom modellen har en innsatsfaktorbesparende orientering, vil modellen angi hvor mye en enhet kan redusere innsatsfaktorene med samme mengde produksjon dersom enheten var like effektiv som den mest effektive enheten i sitt sammenligningsområde. Dersom modellen har en produksjonsøkende orientering angir modellen hvor mye en enhet kan øke produksjonen for samme mengde innsatsfaktorer dersom enheten var like effektiv som den mest effektive. I denne undersøkelsen har vi valgt en produksjonsøkende orientering, noe som er vanlig når det reelle handlingsrommet ligger i å øke produksjonen fremfor å redusere ressurstilgangen som allerede er begrenset av tildelt budsjett.

12.1.1 Skalautbytte

Skalautbytte forteller om det relative forholdet mellom produksjon- og innsatsfaktorer, altså hvor mye man kan forvente at produksjonen endrer seg ved en gitt endring i innsatsfaktorene eller motsatt. Man skiller mellom to hovedformer for skalautbytte, henholdsvis konstant- og variabelt skalautbytte. Konstant skalautbytte omhyller enhetene i et lineært forhold mellom innsats- og produksjonsfaktorer som er konstant over tid. Det betyr at dersom et fengsel med 2 årsverk produserer 100 dager med aktivisering, bør et fengsel med 20 årsverk produsere 1000 dager. Konstant skalautbytte tar slik sett ikke hensyn til at størrelse på produksjonen vil kunne påvirke effektiviteten. Et variabelt skalautbytte åpner for at det eksisterer stordriftsfordeler, slik at størrelsen på produksjonen kan påvirke enhetenes effektivitet. Dersom et fengsel med 2 årsverk produserer 100 dager, kan vi altså forvente at 20 årsverk kan produsere mer enn 1000 plasser (økende skalautbytte). I vår modell har vi valgt variabelt skalautbytte, da vi antar at større enheter kan ha stordriftsfordeler ved gjennomføring av aktivitet. I analysene av produktivitetsutviklingen har vi benyttet konstant skalautbytte. Dette er vanlig praksis i slike analyser, og er basert på en teoretisk antakelse av at man kan tilpasse mot optimal størrelse over tid.

12.2 Vekting

I analysen av fengslenes effektivitet er de ulike enhetene vektet ut fra om de er høysikkerhetsfengsler eller lavsikkerhetsfengsler med eller uten rusmestringsplasser, og antall forvaringsplasser. Kriminalomsorgens budsjettfordelingsmodell fra 2021 er lagt til grunn for vektingen. Alle enhetene er vektet ut fra den relative andelen standardiserte plasser. En standardisert plass er beregnet som summen av antall forvaringsplasser, antall plasser høy- og lavsikkerhet og antall plasser for høy- og lavsikkerhet med rusmestringsenhet. Vekten er forholdet mellom antall plasser ved enheten og antall standardiserte plasser ved enheten. Vekten er konstruert slik at verdien er et tall mellom 0 og 1. Enheter som bare har lavsikkerhetsplasser vil få høyeste vektverdi på 1, mens mer ressurskrevende enheter får et lavere tall mellom 0 og 1. Når vi veker ressursiden for de mer ressurskrevende enhetene ved å gange med tall som er mindre enn 1 vil disse få en lavere vektet ressursinnsats i analysen, noe som gjør de mer sammenlignbare med mindre ressurskrevende enheter. Vekten som benyttes i analysen kan skrives på følgende måte:

$$Vekt = \frac{K_i}{S_i}$$

$$\text{hvor } S_i = +n_F * 3,6 + n_H * 1,5 + n_L * 1,0 + n_{RH} * 2,1 + n_{RL} * 1,6$$

K_i = antall plasser ved en enhet i

S_i = standardisert plasser ved en enhet i

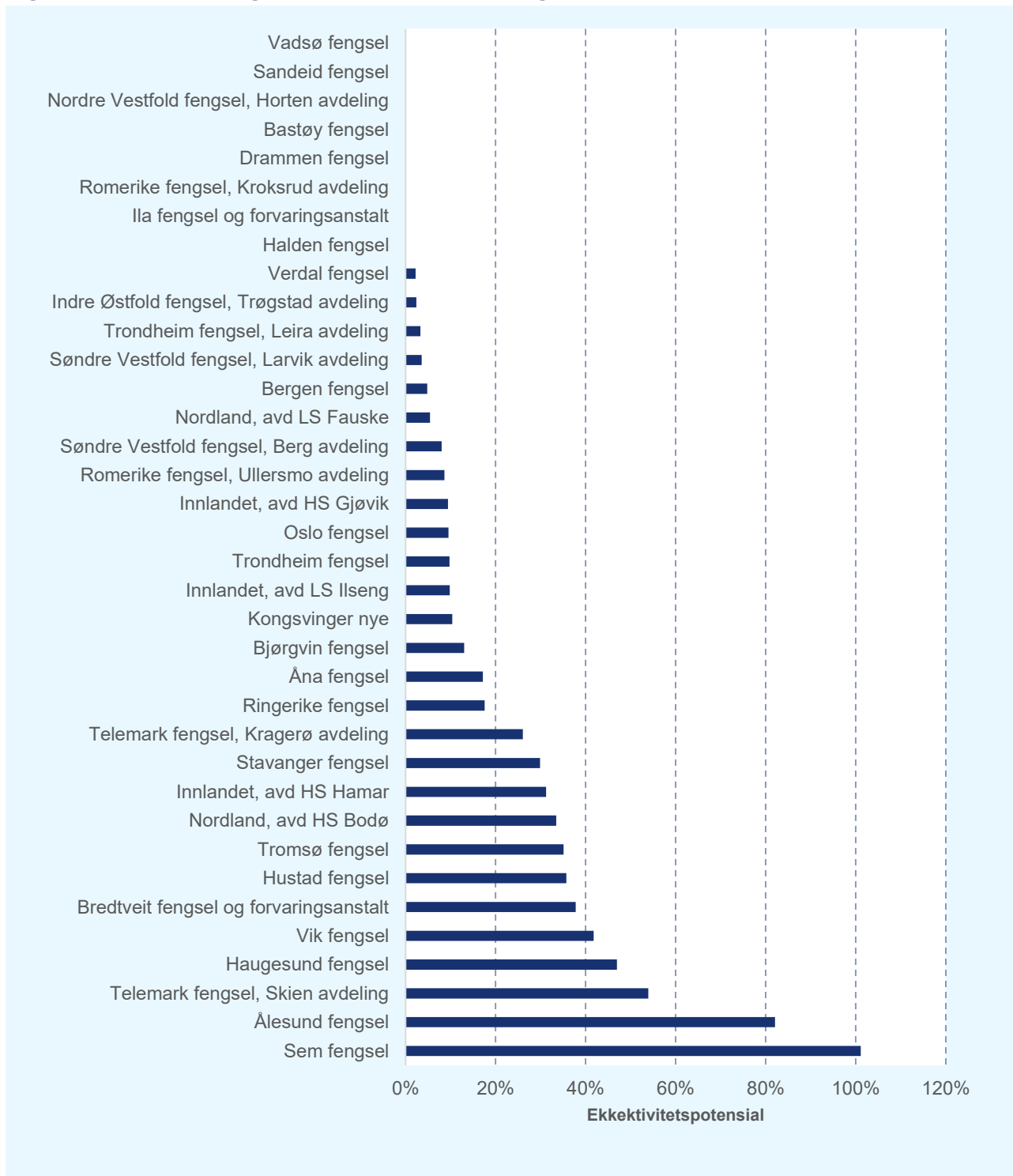
n_F = antall forvaringsplasser

$n_{H/L}$ = antall plasser med høyt og lavere sikkerhetsnivå

$n_{RH/RL}$ = antall rustmestringplasser i fengsel med høyt og lavere sikkerhetsnivå

12.3 Effektiviseringspotensial per fengselsenhet 2016–2018

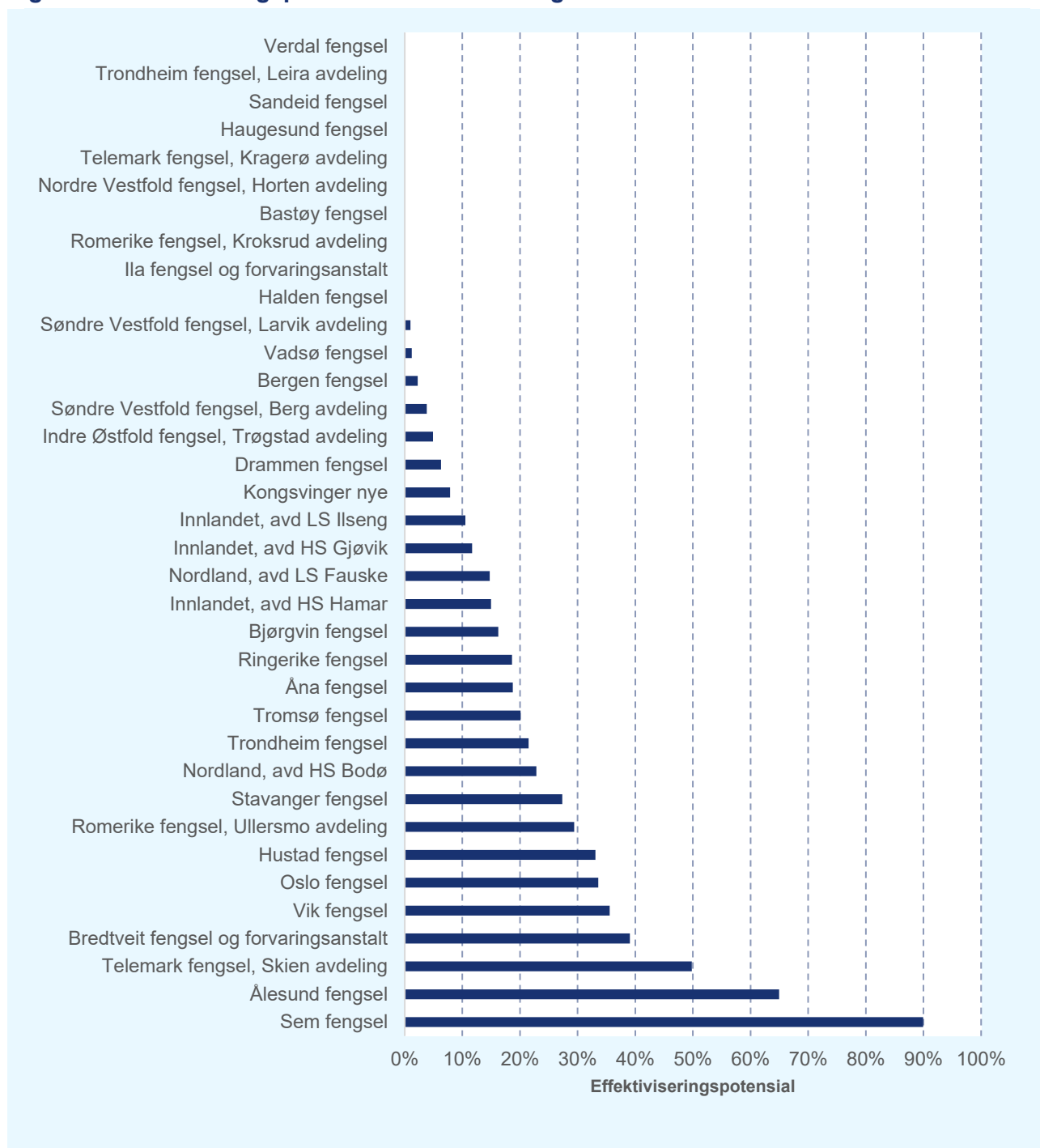
Figur 31 Effektiviseringspotensial for aktivisering 2016



Kilde: Riksrevisjonens effektivitets- og produktivitetsanalyse n=36²⁸³

²⁸³ Fengslene Indre Østfold, avdeling Eidsberg, Trondheim avdeling Kongensgate og Nordland, avd. HS Mosjøen er fjernet fra utvalget ettersom de har en så særegen miks av innsats og produksjonsfaktorer at vi ikke kan si noe om hvor effektive de er.

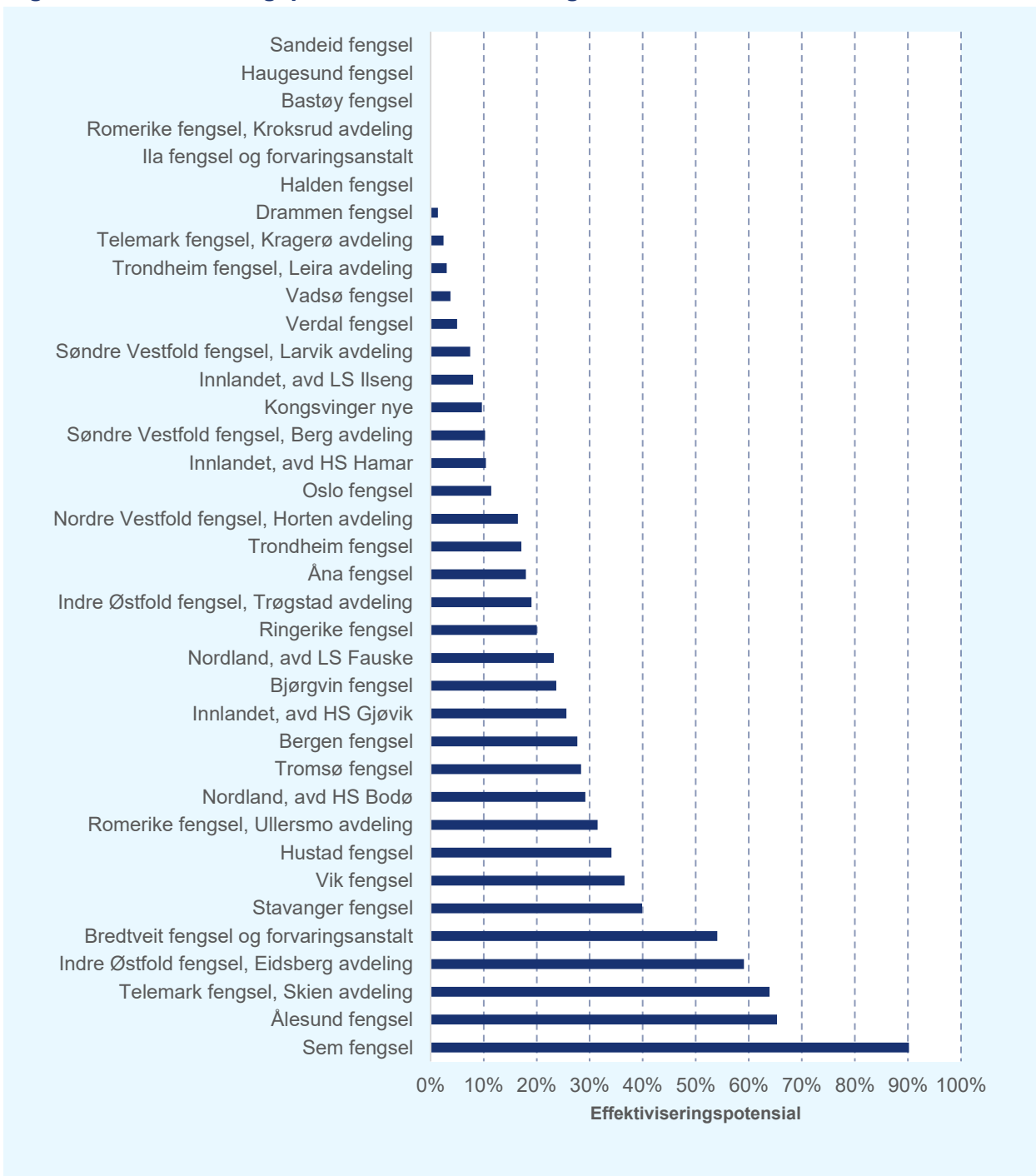
Figur 32 Effektiviseringspotensial for aktivisering 2017



Kilde: Riksrevisjonens effektivitets- og produktivitetsanalyse n = 36²⁸⁴

²⁸⁴ Fengslene Indre Østfold, avdeling Eidsberg, Trondheim avdeling Kongensgate og Nordland, avd. HS Mosjøen er fjernet fra utvalget ettersom de har en så særegen miks av innsats og produksjonsfaktorer at vi ikke kan si noe om hvor effektive de er.

Figur 33 Effektiviseringspotensial for aktivisering 2018

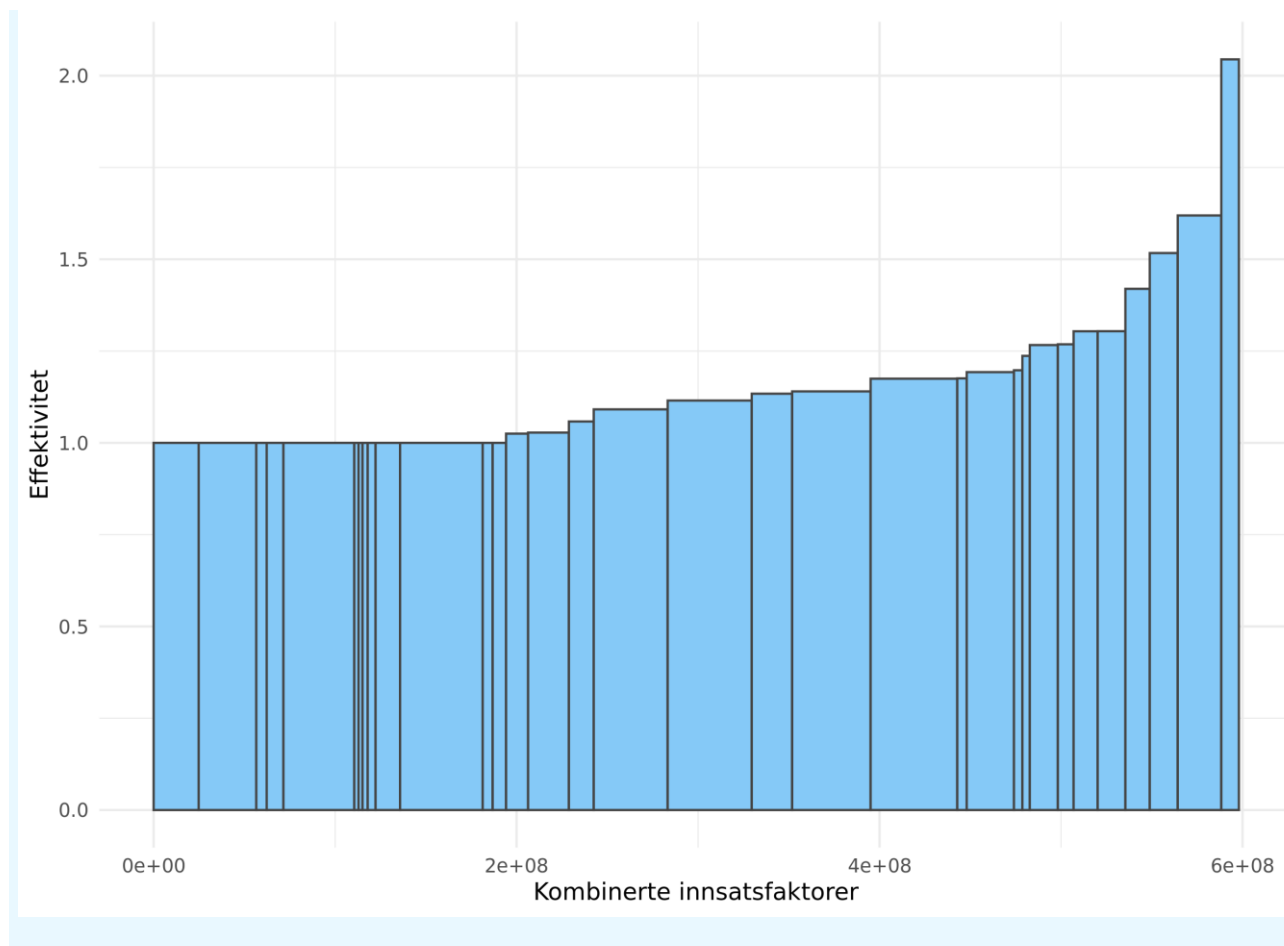


Kilde: Riksrevisjonens effektivitets- og produktivitetsanalyse n = 37²⁸⁵

²⁸⁵ Fengslene Trondheim avdeling Kongensgate og Norland, avd. HS Mosjøen er fjernet fra utvalget ettersom de har en så særegen miks av innsats og produksjonsfaktorer at vi ikke kan si noe om hvor effektive de er.

12.4 Sammenheng mellom effektiviseringspotensial og fengselsenhetenes samlede innsatsfaktorer 2019

Figur 34 Sammenheng mellom effektiviseringspotensial og fengselsenhetenes samlede innsatsfaktorer 2019



Kilde: Kilde: Riksrevisjonens effektivitets- og produktivetsanalyse

Stolpenes bredde viser til fengselsenhetenes størrelse målt som en kombinasjonen av innsatsfaktorer, det vil si antall årsverk, driftskostnader, areal og antall innsatte. Grovt sett kan samlede innsatsfaktorer forstås som fengselsenhetenes størrelse. Stolpenes høyde viser til fengselsenhetenes effektiviseringspotensial, hvor høyere tall viser lavere effektivitet. Vi ser altså lite sammenheng mellom de samlede innsatsfaktorene, visualisert gjennom stolpenes bredde, og effektiviteten. Litt forenklet kan vi se at det både er store og små enheter som kommer ut med effektiviseringspotensial.

12.5 Litteratur om effektivitetsstudier av fengsler

Dedenfor følger en oversikt over tilgjengelige studier av effektiviteten i fengsel. De fleste studiene bruker metoden DEA, mens én studie bruker en annen modell (SFA). Forfatterne har stort sett brukt inputorienterte modeller, men den svenske riksrevisjonen har brukt en outputorientert modell. Når det gjelder skala brukes både et konstant og et variabelt skalautbytte (CRS og VRS), og av og til begge. Når det gjelder input brukes oftest kostnader, i tillegg til mål på kapasitet (som antall plasser og areal). Som output brukes ofte antall innsatte, og ulike typer aktivitet i fengselet.

	Land	Modell	Input	Output	Antall fengsler	Resultat
Ganley og Cubbin (1992),	Storbritannia	DEA, CRS, input	Arbeidskraftkostnader og øvrige kostnader	Overbelegg, fengselsdøgn, antall innsatte som straffes for alvorlige lovbrudd	33	88,3
Butler og Johnson (1997),	Michigan, USA	DEA, CRS, input	Antall sengeplasser, fengselets utgifter, antall ansatte	Antall innsatte, antall innsatte som deltar i program	22	
Nyhan (2002),	Florida, USA	DEA, CRS, input	Driftskostnader, risikoindeks (domfelte)	Prosent som går ferdig behandlingsprogram, kvalitetssikkerhetsvurdering, tilbakefall	36	79,3
Wu og Huang (2003)	Taiwan	DEA, CRS & VRS, input	Driftskostnader, antall ansatte, tilgjengelig areal	Antall innsatte	57	49,4 (CRS) 44,3 (VRS)
Hennebel et al. (2017)	England og Wales	Order M DEA, returns to scale. Både input og output	Kostnader per fange	Antall fengselsplasser, aktiviteter (gjennomsnittlig antall innsatte, antall timer i aktivitet, antall timer utenfor cella), tilbakeføring til samfunnet	34	1,04 (output) 0,98 (input)
Riksrevisjonen (2020)	Sverige	DEA, VRS, output	Arbeidende timer innen behandling og sysselsetting, arbeidende timer innen øvrig, leie, antall usøkende hendelser	Innsattes sysselsetting (timer), antall fengselsdøgn	44	16-22prosent
Holmbukt (2011) (Masteroppgave)	Norge	DEA, CRS & VRS, input	Antall plasser på lav sikkerhet, antall plasser på høy sikkerhet, lønnskostnader, andre driftskostnader	Gjennomsnittlig antall innsatte på dom og bøtesoning), gjennomsnittlig antall innsatte (forvaring) gjennomsnittlig antall innsatte (varetekt)	49	89 (CRS) 95 (VRS)
Marques och Simoes, (2014),	Portugal	DEA, CRS & VRS, input	Driftskostnader, antall ansatte	Antall innsatte, antall innsatte i program	47	62,6
Balassone et al. (2008)	Italien	SFA	Certified normal accommodation (CNA)	Total kostnad	142	97,5
Alda, (2020)	USA	DEA, VRS, input	Antall betjenter, antall annet personell, antall plasser	Antall innsatte før fengsling, antall øvrige innsatte	724	63

Fullstendig liste

- Ganley, J. og Cubbin, J. (1992) *Public Sector Efficiency Measurement: Applications of Data Envelopment Analysis*. Elsevier, Amsterdam, NY
- Butler, T. og Johnson, W. (1997) *Efficiency evaluation of Michigan prisons using Data Envelopment Analysis*. I: *Criminal Justice Review*, 22(1), s. 1–15 (finnes ikke i database)
- Nyhan, R. (2002) *Benchmarking Tools: An Application to Juvenile Justice Facility Performance*. I: *The Prison Journal*, 82(4), s. 423–439
- Wu, A. og Huang, C.J. (2003) *Efficiency Performance and the drivers of efficiency – the test of correctional institutions*. I: *Taiwan Accounting Review*, 3(2), s. 1–29
- Hennebel, V., Simper, R. og Verschelde, M. (2017) Is there a prison size dilemma? An empirical analysis of output-specific economies of scale. I: *European Journal of Operational Research*, 262(1), s. 306–321
- Riksrevisjonen (2020) *Effektiviteten ved Kriminalvårdens anstalter*, RIR 2020:16, Stockholm (forvaltningsrevisjonsrapport)

- Holmbukt, S.B. (2011) *Effektivitetsanalyse av norske fengsler: En ikke-parametrisk studie av fengslene i 2009 og 2010 ved hjelp av Data Envelopment Analysis (DEA)*. Masteroppgave, Handelshøgskolen i Tromsø
- Simões, P. og Marques, R.C. (2009) *How far are Portuguese prisons inefficient? A non-parametric approach*, MPRA Paper No. 19565, Centre of Urban and Regional Systems (CESUR), Technical University of Lisbon
- Balassone, F., Camilletti, M., Grembi, V. og Zanardi, A. (2008) *Evaluating the efficiency of the Italian penitentiary system*, Working Paper no. 136. Eonpubblica, Centre for Research on the Public Sector, Commercial University Luigi Bocconi
- Alda, E. (2020) *Does Size Influence Jail Efficiency? An Analysis of Local Jails in the United States*, *Corrections. I: Policy, Practice and Research*, 7(2), s. 120–140 DOI:10.1080/23774657.2020.1731725