



Innst. S. nr. 37

(2005-2006)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:14 (2004-2005)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelsen i kriminalomsorgen

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

Kriminalomsorgen har som hovedmål å gjennomføre varetektsfengsling og straffereaksjoner som er betryggende for samfunnet og motvirker straffbare handlinger. Det skal legges til rette for at lovbryster kan gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere måloppnåelsen i arbeidet med straffegjennomføringen.

I St.meld. nr. 27 (1997-1998), jf. Innst. S. nr. 6 (1998-1999), ble det varslet en dreining i arbeidet med straffegjennomføringen i retning av mer fokus på faglig innhold. Justiskomiteen framhever at en av kriminalomsorgens hovedutfordringer er å finne fram til tiltak og metoder som kan bidra til å motvirke framtidig kriminalitet, og dermed øke tryggheten i samfunnet. Komiteen uttaler at straffefullbyrdingen i rehabiliteringsøyemed må ta utgangspunkt i individuelle behov og forutsetninger som støtter opp om domfeltes ansvar for, og vilje til å bryte med kriminaliteten. Komiteen viser til kriminalomsorgens virkemidler for å forebygge nye straffbare handlinger.

Soningsforhold og straffegjennomføring har høy politisk aktualitet. Etter behandlingen av St.meld. nr. 27 (1997-1998) har det vært stor oppmerksomhet rundt det å styrke det faglige innholdet i arbeidet med straffegjennomføringen, blant annet gjennom virkemidler som kontaktbetjentordning, forvaltningssamarbeid og programvirksomhet. De siste årene har det også vært et

mål å øke kapasiteten for straffegjennomføringen. Kriminalomsorgens regnskap viser en økning på 14 pst., fra 1,7 mrd. til 1,9 mrd. kroner, i perioden 2001-2003. Midlene er i all hovedsak knyttet til økt fengselskapasitet og videreutvikling av det faglige tilbudet til de domfelte.

Kriminalomsorgen ble omorganisert fra 1. januar 2001 med opprettelsen av seks regioner som består av fengsler og friomsorgskontorer med en felles ledelse. En ny linjeorganisasjon med tre nivåer innebar delegering av oppgaver, ansvar og myndighet fra sentralt nivå til regionalt og lokalt nivå. Delegeringen av ansvaret og myndigheten er uttrykt i ny lov om gjennomføring av straff av 18. mai 2001 (straffegjennomføringsloven) som trådte i kraft fra 1. mars 2002.

I den nye loven legges det mer vekt på straffeinnholdet, og at det skal være mer fleksible former for gjennomføring av straffen. For arbeidet med straffegjennomføringen skal det legges til rette for at innsatte/domfelte sikres de tjenestene og rettighetene som de har lovlig krav på, og dessuten at gjennomføringen tilpasses individuelt, og preges av målrettet samhandling mellom tilsatte og domfelte/innsatte. Det er også en målsetting at varetektsplasser stilles til disposisjon og straffereaksjon settes i verk raskt.

Det forelå ikke statistikk som fanget opp tilbakefallsprosenten i den perioden som undersøkelsen pågikk. Derfor er målet om å motvirke straffbare handlinger og svikt under gjennomføringen av soning ikke dekket av undersøkelsen.

1.2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsen er gjennomført i perioden 2003-2004. Den omfatter de tre nivåene i kriminalomsorgen: lokalt nivå som består av fengsler og friomsorgskontorer, regionalt nivå som består av seks regionskontorer og Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) som utgjør sentralt nivå. Problemstillingene er belyst ved spørreundersøkelse til alle fengslene og friomsorgs-

kontorene i 2004. I tillegg er regionsdirektørene og KSF forelagt spørsmål skriftlig. Det er også gjennomført en dokumentanalyse av blant annet KSFs årsrapport og regionenes rapportering i forhold til tildelingsbrevet for 2003. Reformarbeidet, herunder omorganisering og ny lov, hadde hatt en virketid på to år på undersøkelsestidspunktet.

Undersøkelsen har avdekket flere svakheter i arbeidet med straffegjennomføringen. Dette gjelder blant annet måloppnåelse for hurtig straffereaksjon, tjenester og rettigheter til innsatte/domfelte, individuell tilpasset soning og målrettet samhandling mellom domfelte og ansatte.

1.2.1 Straffereaksjon og kapasitet

I tildelingsbrevet for 2003 fra KSF til regionene er det stilt krav om at varetektsfanger skal overføres til fengselscelle innen 24 timer. Undersøkelsen viser at 12 pst. av varetektsfangene satt mer enn 24 timer i politi-arrest i 2003.

I St. prp. nr.1 (2001-2002), jf. Budsjett-innst. S. nr. 4 (2001-2002), går det fram at kriminalomsorgen skal gjennomføre de reaksjoner som fastsettes av påtalemyndigheten eller besluttes av domstol straks de er rettskraftige. Kriminalomsorgen skal sette i verk straffereaksjoner straks de er mottatt, og senest innen to måneder når ikke annet er bestemt. I en analyse av 311 straffesaker som ble gjennomført i forbindelse med Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i straffesakskjeden, jf. Dokument nr. 3:15 (2004-2005), framgår det at domfelte i 41 av 64 aktuelle saker (64 pst. av tilfellene), ventet i mer enn to måneder på å sone i fengsel. Det er her ikke tatt hensyn til i hvilken grad politiet har innvilget soningsutsettelse i de undersøkte sakene. KSF opplyser at det samarbeides på tvers av regionsgrensen for å avhjelpe køen. Det framgår også av rapporteringen at kapasitetsutnyttelsen i kriminalomsorgen er høy. Rapportene fra 2004 viser nedgang i soningskøen.

Undersøkelsen har også avdekket manglende måloppnåelse når samfunnsstraffdommer og promilleprogram settes i verk. Samlet krav for regionene var at maksimalt 80 dommer og programmer for 2003 ikke skulle overstige kravet om iverksettelse innen to måneder etter mottak av rettskraftig dom. Rapporteringen viser imidlertid at 174 dommer eller program ikke var iverksatt ved utgangen av 2003, noe som gir et avvik på 117 pst. Flere iverksettelser innen fristen vil kunne avhjelpe den totale kapasiteten for straffegjennomføringen.

1.2.2 Tjenester og rettigheter til domfelte og varetektsfanger

AKTIVITETSTILBUD

Kriminalomsorgen skal i henhold til straffegjennomføringsloven § 18 legge til rette for at innsatte får et aktivitetstilbud på dagtid. Aktivitetstilbud defineres som minimum en halv dag med arbeidsplassering (for eksempel i kjøkken eller på verksted), skole eller andre aktivitetsprogrammer. Programvirksomhetens mål er å

motvirke kriminalitet ved å øke domfeltes kompetanse og å stimulere den domfelte til å endre holdninger. Med bakgrunn i tildelingsbrevet til regionene, skal det rapporteres på resultatindikatorerne "andel dager uten aktivitet på dagtid som følge av manglende tilbud til domsonere" og "andel dager uten aktivitet på dagtid som følge av manglende tilbud til varetektsinnsatte".

Undersøkelsen viser tilfredsstillende måloppnåelse for kravet til aktivitet på dagtid for de som soner. Når det gjelder varetektsfanger, rapporterer derimot fem av seks regioner avvik fra kravet om aktivitet på dagtid. Dette indikerer at varetektsfanger har et dårligere aktivitetstilbud enn de domfelte i fengslene.

Undersøkelsen viser også at over en tredjedel av de små fengslene oppgir at aktivitetstilbudet i liten grad dekker de domfeltes behov for et individuelt tilrettelagt og kvalifiserende tilbud innen arbeidsdrift, kultur og fritid.

FORVALTNINGSSAMARBEID

Det følger av straffegjennomføringsloven § 4 at Kriminalomsorgen gjennom samarbeid med andre offentlige etater skal legge til rette for at domfelte og innsatte i varetekt får de tjenestene som lovgivningen gir dem krav på.

Forvaltningssamarbeid mellom kriminalomsorgen og helsesektoren, sosialsektoren, utdanningssektoren og arbeidsmarkedsetaten skal bidra til å sikre domfelte og varetektsfanger aktuelle tjenester og rettigheter. Undersøkelsen viser at 30 pst. av fengslene og friomsorgskontorene mener de har for liten kontakt med sosialsektoren, mens 20 pst. mener det er for liten kontakt med arbeidsmarkedsetaten, helsesektoren og utdanningssektoren. Sentrale avtaler som er videreført på regionalt nivå er ikke inngått for andre enn arbeidsmarkedsetaten. Arbeidet med ettervern er et felles ansvarsområde for både kriminalomsorgen og offentlige etater. Et godt samarbeid krever forpliktende avtaler mellom de ulike aktørene. Det kan stilles spørsmål ved om manglende avtaler kan svekke målet om et godt forvaltningssamarbeid, som er en viktig forutsetning for den innsatte i oppfølgingen etter løslatelsen.

1.2.3 Individuell tilrettelagt soning og målrettet samhandling

PROGRAM

Det følger av St.meld. nr. 27 (1997-1998), jf. Innst. S. nr. 6 (1998-1999), at programvirksomhetens eksplisitte mål er å motvirke kriminalitet ved å øke de domfeltes kompetanse og stimulere til holdningsendringer. Med bakgrunn i tildelingsbrevet til regionene, skal det rapporteres i forhold til resultatindikatoren om antall gjennomførte programmer i henhold til plan.

Undersøkelsen viser at det er stor variasjon i måloppnåelsen når det gjelder gjennomføringen av antall programmer. Mens to regioner har gjennomført flere programmer enn kravet, lå to andre regioner 25 pst. under resultatkravet. 20 pst. av fengslene og friomsorgskontorene oppgir at programtilbudet ikke er dekkende for domfeltes behov. Denne vurderingen gjøres i størst

grad av små fengsler. Det er i denne sammenheng grunn til å peke på programvirksomhetens mål om å motvirke kriminalitet ved å øke de domfeltes kompetanse og stimulere til holdningsendringer.

ANDRE KRIMINALITETSFOREBYGGENDE TILTAK

Ifølge tildelingsbrevet fra KSF til regionene, skal regionene også rapportere for antall døgn hvor straffen gjennomføres i en institusjon som ikke hører inn under kriminalomsorgen, såkalt § 12-soning. Det skal også rapporteres for andel timer med samfunnsstraff, som har et annet innhold enn samfunnsnyttig arbeid. Innholdet i straffen kan være individuelle samtaler, psykoterapeutisk behandling, medisinsk behandling og konfliktrådsmedling.

Rapporteringen til KSF viser at kravet nås for antall overføringer til § 12-soning. Årsrapporteringen viser imidlertid at fem av seks regioner ikke når kravet knyttet til resultatindikatoren "annet innhold enn samfunnsnyttig arbeid i samfunnsstraffen". I behandlingen av St.prp. nr. 1 (2002-2003), jf. Budsjett-innst. S. nr. 4 (2002-2003), sluttet Stortinget seg til regjeringens forslag om å øke bruken av konfliktrådsmedling som mekanisme for konfliktforebygging og -løsning. Nær halvparten av alle friomsorgskontorene oppgir at konfliktrådsmedling i liten grad fungerer etter hensikten.

BEMANNING OG KOMPETANSE

For å sikre god kvalitet i arbeidet med straffegjennomføringen er det en forutsetning at kriminalomsorgen har tilstrekkelig bemanning og kompetanse. Data fra spørreundersøkelsen viser at friomsorgskontorene totalt har 162,5 ansatte med oppgaver som er knyttet til straffegjennomføring. Antallet ansatte på de enkelte kontorene varierer fra 3 til 19.

Fengslene har totalt 2 380 ansatte med slike oppgaver. Undersøkelsen viser at sykefraværet er relativt høyt. I 2003 hadde 35 pst. av enhetene et sykefravær på over 10 prosent. Funn fra spørreundersøkelsen har avdekket at små fengsler i størst grad viser til bemanningsproblemer. Dette kan tyde på at fengsler og friomsorgskontorer med få ansatte har høy sårbarhet i arbeidet med straffegjennomføringen, noe som kan medføre risiko for at kvaliteten og kontinuiteten på oppfølgingsarbeidet overfor de domfelte svekkes.

Flere enheter på lokalt nivå framhever at nye krav til oppgaver har økt behovet for bemanning. 37 pst. av fengslene oppgir at ressursituasjonen er et hinder for at de ansatte kan delta på relevante kurs og opplærings tiltak. Både lokalt, regionalt og sentralt nivå framhever at kompetansen må økes, følges opp og utnyttes bedre, spesielt for arbeidet med kontaktbetjentordningen. Manglende bemanning og kompetanse kan bidra til å svekke det faglige innholdet i straffegjennomføringen.

KONTAKTBETJENTORDNINGEN

Det følger av tildelingsbrevet for 2003 at regionene skal bidra aktivt til å styrke kompetansen og kvaliteten på kontaktbetjentarbeidet, og sikre at dette arbeidet er forankret i den daglige fengselsdriften. Kontaktbetjentordningen er et viktig virkemiddel i arbeidet med straf-

fegjennomføringen. Alle innsatte skal ha en kontaktbetjent for å sikre best mulig tilrettelegging, veiledning og oppfølging i soningen. Undersøkelsen viser at fengslene har et tilfredsstillende antall kontaktbetjenter i henhold til resultatkravet.

FRAMTIDSPLAN OG GJENNOMFØRINGSPLAN

Justiskomiteen framhever i Innst. S. nr. 6 (1998-1999), jf. St.meld. nr. 27 (1997-1998), viktigheten av å utarbeide individuelle soningsplaner med tiltak som kan hjelpe de innsatte til å føre et lovlydig liv.

Ved påbegynt soning skal de domfelte både i fengsel og friomsorgen få tilbud om en framtidspan som skal utarbeides i fellesskap mellom kontaktbetjenten og domfelte. Framtidspanleggingen omfatter prosessen fra kartlegging, prioritering av tiltak, utarbeiding av selve dokumentet, til gjennomføring og evaluering. Undersøkelsen viser at 88 pst. av de domfelte i fengslene og 94 pst. av de domfelte i friomsorgen ikke har framtidspan. Årsakene til dette kan være at mange soner korte dommer, at det er et frivillig tilbud, eller at arbeidet ikke blir prioritert hos ledelsen. Fravær av individuelle planer kan svekke målsettingene om en individuell tilrettelagt soning for de domfelte.

I tillegg til framtidspan, skal friomsorgen utarbeide en gjennomføringsplan for den domfelte, jf. retningslinjer til straffegjennomføringsloven og forskrift til loven. Innholdet i dette dokumentet er, sammenlignet med framtidspanen, på et mer detaljert nivå. Gjennomføringsplanen skal blant annet vise domsslutninger, brev med krav til domfelte, og eventuelle vilkår som domstolen har satt eller som kriminalomsorgen setter. Undersøkelsen viser at 41 pst. av de domfelte ikke har gjennomføringsplan.

Manglende bruk av gjennomføringsplan kan redusere måloppnåelsen i forhold til individuell tilrettelagt soning.

INFORMASJON OG INTERNT SAMARBEID

Det følger av rundskriv fra kriminalomsorgens sentrale forvaltning at det må tilrettelegges for at kontaktbetjentarbeidet for den enkelte innsatte blir dokumentert, og at dokumentasjonen følger den innsatte til eventuelle nye soningssteder. Undersøkelsen viser at 79 pst. av friomsorgskontorene i liten grad mottar nødvendig dokumentasjon, som for eksempel framtidspaner og notater fra samtaler som er gjennomført mellom domfelt og kontaktbetjent. Undersøkelsen viser også at en tredjedel av fengslene og friomsorgskontorene mener det er for lite kontakt mellom de to instansene i arbeidet med straffegjennomføringen. Mangel på internt samarbeid og gjensidig informasjon kan svekke kvaliteten i arbeidet med straffegjennomføringen.

1.2.4 Mål- og resultatstyring

Kravene til mål- og resultatstyring framgår av bevilgningsreglementet §§ 2 og 13 og økonomireglementet for staten av 26. januar 1996 som var gjeldende for den perioden undersøkelsen omfatter. Av økonomireglementet § 3.4 framgår det at hver virksomhet skal

utarbeide plan (årsplan/virksomhetsplan) og rapportere i henhold til fastsatte mål. Statlige virksomheter skal også utarbeide strategisk plan for virksomheten.

Undersøkelsen viser at 65 pst. av fengslene og 90 pst. av friomsorgskontorene ikke har utarbeidet strategisk plan. Videre viser undersøkelsen at omtrent halvparten av fengslene og friomsorgskontorene ikke har utarbeidet årsplan, for 2003. Av de enhetene som har utarbeidet årsplan viser undersøkelsen at i overkant av halvparten av fengslene og 38 pst. av friomsorgskontorene ikke oppfyller kravene i økonomireglementet når det gjelder innholdet i planene. KSF opplyser at det ikke er utarbeidet felles mal på regionsnivået for styrings- og plandokumenter.

Hovedandelen av fengslene og friomsorgskontorene oppgir at indikatorene det rapporteres på i noen grad er tilrettelagt for de systemene som brukes i kriminalomsorgen. Rapporteringen utføres delvis manuelt og oppgis å være tidkrevende. Videre opplyser 30 pst. av fengslene og over halvparten av friomsorgskontorene, at det i liten grad finnes rutiner for kvalitativ rapportering. Flertallet av regionene mener at kvantitative mål tillegges for stor vekt, noe som resulterer i at viktige aspekter i arbeidet med straffegjennomføringen ikke synliggjøres.

Arbeidet med straffegjennomføringen forutsetter god styring. Dette innebærer nær sammenheng mellom fastsatte mål, bruk av virkemidler, de ansattes arbeidsoppgaver og måten arbeidsoppgavene blir utført og rapportert på. Planer og styringsdokumenter skal gi ledelsen av den enkelte enhet vesentlig styringsinformasjon. Manglende styrings- og plandokumenter og mangel på gode rapporteringsrutiner i kriminalomsorgen kan bidra til fragmentert oppfølging av domfelte både på kort og lang sikt.

1.3 Justisdepartementets kommentarer

Justisdepartementet påpeker at rapporten gir viktige innspill og dokumenterer flere forhold som departementet ser alvorlig på, og som vil bli fulgt opp framover.

Departementet viser til at det arbeides med å utvikle en bedre statistikk for tilbakefall til ny kriminalitet etter straffegjennomføring. Arbeidet koordineres med utviklingen av tilsvarende statistikk i de andre nordiske landene, og det tas sikte på å presentere den nye statistikken i løpet av 2005.

Justisdepartementet understreker at kapasitetsutnyttelsen i kriminalomsorgen var på 96,6 pst. i 2004. Hovedårsaken og forklaringen på at fristen for iverksettelse av dommer og overføringer av varetektsinnsatte brytes, er ifølge departementet at produksjonen i politiet og domstolene er større enn det antall plasser kriminalomsorgen kan stille til disposisjon. Hovedårsaken til manglende måloppnåelse er derfor ikke manglende rutiner i kriminalomsorgen, manglende samarbeid i straffesakskjeden, eller mangelfulle IKT-verktøy.

Justisdepartementet opplyser at kriminalomsorgen i annet halvår 2004 tok i bruk et nytt bookingsystem for fengslene og friomsorgskontorene. Det nye systemet

effektiviserer iverksettelsen av dommer og gir kontinuerlig oversikt over soningskøen.

Justisdepartementet uttaler at de følger utviklingen av køen på samfunnsstraffer tett. Resultatet i 2003 var lite tilfredsstillende. I 2004 ble det iverksatt 2 094 samfunnsstraffdommer mot 1 352 i 2003, noe Justisdepartementet er tilfreds med. Køen av samfunnsstraffdommer som ikke ble iverksatt innen to måneder etter at de ble mottatt i kriminalomsorgen, var 104 dommer i 2004 mot 165 dommer i 2003. Kravet var at ingen dommer skulle være i kø. Justisdepartementet er ikke fornøyd med at 104 samfunnsstraffdommer på tidspunktet for rapportering ble satt i verk senere enn kravet, og følger utviklingen nøye.

Departementet opplyser at resultatene, spesielt for aktivisering av varetektsinnsatte, er svakere enn forventet. Det gjøres samtidig oppmerksom på at ikke alle aktiviseringstiltak registreres i IKT-systemet (KOM-PIS Reskontro). Aktiviseringen er derfor noe bedre enn det målemetoden gir et bilde av. Justisdepartementet er kjent med at kriminalomsorgen arbeider med å videreutvikle rapporteringen slik at flere aktiviseringstiltak fanges opp.

Departementet viser til at resultatene for gjennomføring av programmer er tilfredsstillende når en tar i betraktning den svært høye kapasitetsutnyttelsen. Kriminalomsorgen har utarbeidet ny fagstrategi på innholdssiden, og arbeidet som pågår med enhetsstruktur i etaten vil kunne påvirke programtilbudet i regionene. Justisdepartementet forventer at Kriminalomsorgens sentrale forvaltning fortsetter arbeidet med å videreutvikle programtilbudet til innsatte og domfelte som gjennomfører straff i regi av friomsorgskontorene.

Justisdepartementet forventer at minimum 25 pst. av innholdet i samfunnsstraffen skal bestå av programmer, individuelle samtaler, konfliktrådsmedling, behandling og andre kriminalitetsforebyggende tiltak.

Justisdepartementet har videre forventninger til at innføringen av brukerundersøkelser som omhandler innsattes opplevde kvalitet av kontaktbetjentarbeidet, skal bidra til ytterligere styrking av kvaliteten i ordningen.

Departementet sier seg enig i at det finnes et forbedringspotensial for samhandling og overføring av dokumentasjon mellom fengsler og friomsorgskontorer, og vil følge dette opp overfor KSF.

Justisdepartementet påla KSF å vurdere tiltak for å øke bruken av framtidsplaner i 2004. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe som skulle initiere bedre koordinering av planarbeidet i kriminalomsorgen mot individuell plan fra helse- og sosialtjenesten, opplæringsplan i skolen og handlingsplan i Aetat.

For rusmisbrukere utarbeider Justisdepartementet sammen med helse- og sosialsektoren et rundskriv om ansvarsfordelingen for innsatte og domfelte rusmisbrukere. Departementet gjør også oppmerksom på at det arbeides med et felles rundskriv om opplæring i kriminalomsorgen sammen med Utdannings- og forskningsdepartementet. Arbeidet med å etablere forpliktende samarbeid om bolig er igangsatt som et ledd i oppfølgingen av St.meld. nr. 23 (2003-2004) Boligmeldin-

gen. Det er et mål at ingen skal tilbringe tid i midlertidige botilbud som hospitser når de løslates fra fengselsopphold. Det skal også arbeides med å etablere en sentral samarbeidsavtale med Kirke- og kulturdepartementet. Justisdepartementet forventer at prioriteringen av arbeidet og koordineringen av etatens planarbeid mot forvaltningssamarbeidspartnere vil øke både antallet innsatte/domfelte med planer og kvaliteten på planene.

De siste års satsing på økt utdanningstakt av fengselsbetjenter (også som følge av kapasitetsutvidelser) innebærer at det etter Justisdepartementets vurdering er tilfredsstillende grad av utdannede fengselstjenestemenn i norske fengsler. Bemanningen i norske fengsler er også tilfredsstillende. Departementet viser til at det er et høyt sykefravær i kriminalomsorgen, og forventer at etaten benytter avtalen om inkluderende arbeidsliv aktivt i arbeidet med å redusere sykefraværet.

Justisdepartementet nedsatte høsten 2003 en arbeidsgruppe som skulle se nærmere på hvilke tiltak som må settes i verk dersom grunnutdanningen ved kriminalomsorgens utdanningssenter skal kunne godkjennes på høghskolenivå tilsvarende to studieår. Arbeidsgruppen avga sin innstilling høsten 2004. Justisdepartementet vil avgi innstilling i løpet av 2005.

Justisdepartementet har merket seg de svakhetene som undersøkelsen har avdekket når det gjelder styringsdokumenter, og vil følge dette opp i styringsdialogen med Kriminalomsorgens sentrale forvaltning.

Justisdepartementet opplyser at KSF har utarbeidet, og vil fortsette arbeidet med strategidokumenter som vil bli benyttet aktivt i styringen av etaten. Det er utarbeidet en fagstrategi for innholdet i soningen. Det arbeides for tiden med strategier innen enhetsstruktur, arbeidsdriften, IKT, tilsyn og sikkerhet. Disse flerårige strategiske dokumentene vil benyttes sammen med de årlige styringsdokumentene i tilknytning til statsbudsjettet.

1.4 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen viser til at arbeidet med straffegjennomføringen ikke fullt ut tilfredsstillende Stortingets mål og forutsetninger om hurtig straffereaksjon og faglig innhold i soningen. Undersøkelsen har også avdekket manglende forvaltningssamarbeid, internt samarbeid, bruk av framtidsplaner, styrings- og plandokumenter og svakheter knyttet til rapporteringsrutinene.

Riksrevisjonen har merket seg at Justisdepartementet vil følge utviklingen av køen på samfunnsstraffdommer tett, og at departementet vil følge opp samhandling og overføring av dokumentasjon mellom fengsel og friomsorgskontorene. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet også vil følge opp arbeidet med styrings- og plandokumenter i styringsdialogen med Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, og at det arbeides med å videreutvikle rapporteringen slik at flere aktivitetstilbud fanges opp.

Undersøkelsen har avdekket at små fengsler i større grad enn mellomstore og store fengsler oppgir at de mangler et tilfredsstillende aktivitets- og programtilbud. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Justisde-

partementet har vurdert spesielle tiltak for i størst mulig grad å sikre alle domfelte de tjenester og rettigheter som følger av lovgivningen.

Lokalt og regionalt nivå i kriminalomsorgen framhever at kompetansen i etaten må økes, følges opp og utnyttes bedre. Riksrevisjonen registrerer at departementet mener det er tilfredsstillende grad av utdannede fengselstjenestemenn i norske fengsler.

Riksrevisjonen har merket seg at det i løpet av 2005 vil foreligge statistikk for tilbakefall til ny kriminalitet etter straffegjennomføringen. Denne statistikken vil være av stor betydning for å kunne følge opp kriminalomsorgens overordnede mål om å motvirke at de domfelte begår nye straffbare handlinger og å legge til rette for en tilværelse uten kriminalitet etter gjennomført straff.

1.5 Justisdepartementets svar

Saken har vært forelagt Justisdepartementet. Det fremgår av statsrådets svarbrev til Riksrevisjonen av 6. mai 2005:

"(...)

I vedlegget til dokumentet, under kap. 4.2.2 Kapasitetsutnyttelse og soningskø opplyses det at soningskøen økte i 2003 og ble redusert i 2004. Jeg vil til orientering opplyse om at soningskøen har økt i 2005 og at køen av ubetingede dommer i soningskø 31. mars 2005 var på 2517 dommer.

Det er mange små fengsler i Norge og det er andre utfordringer knyttet til aktivisering og programvirksomhet i mindre fengsler enn det er i større fengsler. Samtidig er det viktig at innsatte har nærhet til familie og nærmiljø. Dette kan være en fordel bl.a. i forbindelse med avslutningen på straffegjennomføringen. Jeg er kjent med at kriminalomsorgen når det er praktisk, økonomisk og sikkerhetsmessig forsvarlig flytter innsatte med spesielle behov knyttet til for eksempel skolegang, og innsatte med spesielle dommer, mellom fengsler ut fra de innsattes behov. Jeg forventer at Kriminalomsorgens sentrale forvaltning fortsetter arbeidet med å videreutvikle aktivitets- og programtilbudet til innsatte og domfelte som gjennomfører straff. Jeg forutsetter også at innsattes behov søkes ivare tatt selv om vi opplever svært høy kapasitetsutnyttelse og presset på fengselsplasser er stort over hele landet.

Når det gjelder å sikre at domfelte får de tjenester og rettigheter de har krav på innenfor de begrensninger som følger av at de er under straffegjennomføring så påhviler det forvaltningssamarbeidspartnere å tilby tjenestene. Kriminalomsorgen skal sørge for å tilrettelegge for at samarbeidspartnere kan tilby tjenestene. Som det framgår i kap. 3. av Justisdepartementets kommentarer arbeides det med en rekke tiltak for å styrke forvaltningssamarbeidet ytterligere.

Selv om vi nå er i en situasjon med tilfredsstillende andel av fagutdannende tjenestemenn i norske fengsler vil arbeidet med å øke kompetansen ytterligere og utnytte denne på en stadig bedre måte være sentral for videreutvikling av etaten. Justisdepartementet vil i 2005 bl.a. som ledd i arbeidet med økt kompetanse i kriminalomsorgsetaten ta stilling til om Kriminalomsorgens utdanningssenter skal omgjøres fra etatsutdanning til høghskole."

1.6 Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonen har merket seg at Justisdepartementet mener undersøkelsen gir viktige innspill og dokumen-

terer flere forhold som departementet vil følge opp framover.

Undersøkelsen har blant annet vist at små fengsler i større grad enn mellomstore og store fengsler mangler et tilfredsstillende aktivitets- og programtilbud og at det er andre utfordringer knyttet til aktivisering og programvirksomhet i de mindre fengslene enn i de større fengslene. Riksrevisjonen har merket seg at kriminalomsorgens sentrale forvaltning fortsetter arbeidet med å videreutvikle aktivitets- og programtilbudene, og at arbeidet med å øke kompetansen ytterligere vil være viktig for videreutvikling av etaten.

Riksrevisjonen konstaterer at det i perioden etter undersøkelsestidspunktet er iverksatt flere tiltak for å øke måloppnåelsen i arbeidet med straffegjennomføringen. Dette gjelder tiltak knyttet til soningskø, forvaltningssamarbeid, rapportering og plan- og strategidokumenter. Riksrevisjonen har imidlertid merket seg at soningskøen igjen har økt i 2005, og at køen av ubetingede dommer i soningskø 31. mars 2005 var på 2 517 dommer.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Tone Merete Sønsterud, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Inge Ryan, fra Kristelig Folkeparti, Dagfinn Høybråten, og fra Senterpartiet, Magnhild Meltveit Kleppa, viser til Dokument nr. 3:14 (2004-2005).

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonens undersøkelse om måloppnåelse i kriminalomsorgen blant annet viser at straffegjennomføringen ikke fullt ut tilfredsstillende de mål og forutsetninger som Stortinget har satt om hurtig straffereaksjon og faglig innhold i soningen. Interne samordningsutfordringer, sviktende rutiner og manglende forvaltningssamarbeid vanskeliggjør rehabiliteringsprosessen for de straffedømte. Komiteen ser med bekymring på dette.

Komiteen har videre merket seg at Justisdepartementet ser alvorlig på funnene i undersøkelsen, og i sine kommentarer til rapporten forsikrer om at man vil arbeide for å forbedre kvaliteten i kriminalomsorgen. Komiteen mener at departementets holdning i saken er konstruktiv og nødvendig. Det er positivt at flere tiltak allerede er iverksatt blant annet for å styrke forvaltningssamarbeidet og for å sikre tilstrekkelig kvalifisert bemanning i fengslene i årene fremover.

Det er viktig at man på alle nivå i kriminalomsorgen arbeider aktivt for å nå de mål og forutsetninger som er satt av Stortinget. Ikke minst er dette viktig for å gi den enkelte straffedømte best mulige forutsetninger for et kriminalitetsfritt liv etter endt soning.

Det er etter komiteens mening svært positivt at det for fremtiden skal utarbeides en bedre statistikk for tilbakefall til ny kriminalitet etter straffegjennomføring.

Kunnskapen som slike undersøkelser vil gi, danner et godt grunnlag for å forbedre og eventuelt korrigere innholdet i kriminalomsorgen.

Komiteen tar Dokument nr. 3:14 (2004-2005) til orientering.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at det er mange forhold i Riksrevisjonens Dokument nr. 3:14 (2004-2005) som er bekymringsfulle. Det mangler etter disse medlemmers syn en gjennomgående helhetstenkning som ivaretar de overordnede mål. Det vises i den anledning til avvik innen hurtig straffereaksjon, ikke gjennomført iverksetting av dommer i henhold til gitte krav og mangel på strategiplanverk.

Disse medlemmer er opptatt av at 5 av 6 regioner innen Kriminalomsorgen i 2003 ikke overholder kravet om overføring av varetektsfanger til fengselsceller innenfor gitte frister. Likeledes viser disse medlemmer til at variasjonen innen de respektive regioner også innehar store forskjeller mht. programarbeid. Likeledes at "20 % av fengslene og friomsorgskontorene oppgir at programarbeidet ikke er dekkende for domfeltes behov".

Siden forutsetningen for bruk av programarbeid er at det skal tilføre den innsatte noe som kan bidra til å endre egen livsstil, er det etter disse medlemmers syn viktig at programmene gir nettopp denne effekten. Siden det er tvil om det, fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen gjennomgå dagens bruk av programarbeid i norske fengsler for å undersøke funksjonaliteten av disse, og melde tilbake til Stortinget på en egnet måte."

Disse medlemmer er også bekymret for innspillet fra friomsorgskontorene når det gjelder bruk av konfliktrådsmedling. Det vises til følgende uttalelse: "Nær halvparten av alle friomsorgskontorene oppgir at konfliktrådsmedling i liten grad fungerer på en hensiktsmessig måte. Det kan tyde på at ordningen med samfunnsstraff, herunder konfliktrådsmedling, ikke fungerer slik som forutsatt".

Dette bekymrer disse medlemmer, som derfor fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen gjennomgå ordningen med konfliktrådsmedling for å se om denne fungerer i henhold til forutsetningen, og gjennomgå ordningen med bruk av samfunnsstraff, herunder oppfølging av brudd på vilkår for samfunnsstraff."

Disse medlemmer vil avslutningsvis vise til at 65 pst. av fengslene og 90 pst. av friomsorgskontorene ikke hadde utarbeidet strategiplaner i 2003. I innspill fra berørte parter vises det til at rapporteringen er lite hensiktsmessig. Det hevdes at "30 % av fengslene og over halvparten av friomsorgskontorene opplyser at det i liten grad finnes rutiner for kvalitativ rapportering. Flertallet av regionene mener at det blir lagt for stor

vekt på kvantitative mål, noe som resulterer i at viktige aspekter i arbeidet med straffegjennomføringen ikke synliggjøres".

De tilbakemeldinger som er beskrevet ovenfor, bekymrer disse medlemmer sterkt. Det forutsettes at slikt manglende plan og styringsverktøy, samt rutiner for rapportering, kan ramme oppfølgingen av de innsatte. Dette vil igjen ramme både den innsatte og kriminalomsorgens forventninger til hverandre.

Disse medlemmer ber derfor Regjeringen sørge for å oppklare de eventuelle uklarheter som finnes og således sørge for at de mål som er satt, tydeliggjøres, så vel for de innsatte som for kriminalomsorgen.

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen gjennomgå dagens bruk av programarbeid i norske fengsler for å undersøke

funksjonaliteten av disse, og melde tilbake til Stortinget på egnet måte.

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen gjennomgå ordningen med konfliktrådsmedling for å se om denne fungerer i henhold til forutsetningen, og gjennomgå ordningen med bruk av samfunnsstraff, herunder oppfølging av brudd på vilkår for samfunnsstraff.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 3:14 (2004-2005) - Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelsen i kriminalomsorgen - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 6. desember 2005

Lodve Solholm
leder

Dagfinn Høybråten
ordfører

