



## STORTINGET

# Innst. 167 S

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget  
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:4 (2022–2023)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel

Til Stortinget

## 1. Sammendrag

### 1.1 Innledning

Det er et overordnet mål at domfelte ikke faller tilbake til ny kriminalitet, men kommer i jobb eller utdanning etter gjennomført straff. 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.

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 Riksrevisjonens undersøkelse 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.

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 pst. manglet bolig, 58 pst. ikke var i jobb, og at 40 pst. opplevde at de ikke hadde nok penger for å klare seg. En landsdekkende undersøkelse av innsattes psykiske helse, også den fra 2014, fant at 92 pst. 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 Riksrevisjonen 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 m.v.
- lov om tannhelsetjenesten
- 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, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og 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 Riksrevisjonens dokument.

## 1.2 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 forvaltningssamarbeidspartners 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.

## 1.3 Utdyping av konklusjoner

### 1.3.1 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.

#### 1.3.1.1 Kriminalomsorgens kartleggingspraksis er mangelfull

Kartlegging gir grunnlag både for å ta beslutninger om tiltak for de innsatte og for å utvikle behandlings-

planer og behandlingsmål. 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 innkomst 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 innkomstfasen. Sammenlignet med førstegangssamtalen er denne kartleggingen mer omfattende. Den kan blant annet dekke den innsattes familiesituasjon, økonomi, utdanning, jobbstatus, sosiale nettverk, helsetilstand og rusutfordringer.

Riksrevisjonen har undersøkt journalføringer for 1 860 innsatte i kriminalomsorgens system Kompis. Undersøkelsen viser at det for 9 pst. av de innsatte i utvalget ikke var registrert noen form for innkomstkartlegging. For 38 pst. 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 innkomstfasen, har Riksrevisjonen gått gjennom et representativt utvalg som består av mappene til 243 innsatte.

Det er stor variasjon i hvilke behov som kartlegges i innkomstfasen 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 innkomstfasen 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 innkomst 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 Riksrevisjonens utvalgte på 1 860 innsatte var det kun 32 pst. som hadde fullført BRIK-kartlegging. Videre viser undersøkelsen at kartleggingene som faktisk hadde blitt gjennomført, i liten grad hadde blitt delt med forvaltningssamarbeidspartnerne, og at kriminalom-

sorgen 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.

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.

### **1.3.1.2 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 kontaktbetjenter 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. 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 pst. av utvalget på 1 860 innsatte. I 2019 var andelen redusert til 3 pst.

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 rele-

vante 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.

Kriminalomsorgen har ansvar for å stille lokaler til disposisjon for forvaltningssamarbeidspartnere. I en del av fengslene skaper imidlertid bygningsmassen utfordringer for kriminalomsorgens muligheter for å tilrettelegge, og for forvaltningssamarbeidspartnernes 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 kvalifiseringen 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 be-

redskapsdepartementet fengsler og bygging av nye. I den forbindelse nevner Riksrevisjonen 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.

### 1.3.1.3 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 løslatelse, 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 pst. 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 oppfølgingstiltak. 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 håndte-

re 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 Riksrevisjonen 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 pst. 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 forbedret og vellykket tilbakeføring til samfunnet.

#### **1.3.1.4 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 rettighe-

ter 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 effektivskjema, saldo på fengselskort og oppslagstavle med informasjon. De får også mulighet til å sende forespørsler til ansatte og til forvaltningssamarbeidspartnerne i fengslet. 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. 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 utsyr 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 kritikkverdige at det er gjort lite for å kompensere for innsattes manglende tilgang til digitale tjenester.

### **1.3.2 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.

Skolen har 276 årsverk i fengslene, primærhelsetjenesten har 168, spesialisthelsetjenesten har 37 og Nav-veiledere i fengsel er representert med 22.

#### **1.3.2.1 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 straffgjennomføring, ved løslatelse og etter endt straffgjennomføring.

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 telefoniløsning 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 kriminalom-

sorgsregioner 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 lesevaner.

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 ressurstuasjonen 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. 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 pst. stilling varierer oppmøtet i fengslet fra en halv til to og en halv ukedag. Oppmøtet for Nav-veiledere med 100 pst. stilling varierer fra én til fem arbeidsdager.

Det er store forskjeller mellom fengslene når det gjelder antall innsatte per årsverk for Nav-veiledere i fengsel. I Innlandet avdeling HS Gjøvik er det 36 innsat-

te 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.

### 1.3.2.2 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 pst. 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.

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.

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 pst. 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.

### 1.3.2.3 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. Riksrevisjonen har undersøkt

dekningsgraden ved å se antallet fysiske skoleplasser ved hver enhet (fulltidsplasser) opp mot antallet fengselsplasser ved enheten.

Ved de to enhetene med lavest dekningsgrad, Verdal fengsel og Haugesund fengsel, er det til enhver tid plass til henholdsvis 17 og 22 pst. 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 pst. De to ungdomsenhetene har begge 100 pst. 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 pst. av de innsatte gjennomfører straff ved fengsler som tilbyr fire eller flere yrkesfag, og 27 pst. 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 lære-kandidater. 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 straffegjennomføringen.

Etter Riksrevisjonens mening kunne et bedre samarbeid mellom skolen og kriminalomsorgen bidratt 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 pst. av det totale antallet soningsplasser i fylket.

#### **1.3.2.4 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 aktivitets-tilbud. 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 pst. i perioden 2016–2019. Det er likevel noe lavere enn målet på 85 pst., 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 pst. 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 verkstedsdrift, vedlikeholdsarbeid og skogbruk; i mange tilfeller gir ikke dette innsatte arbeidserfaring og kompetanseutvikling som er relevant for arbeidslivet.

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.

#### **1.3.3 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. 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.

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.

### **1.3.3.1 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 justis-sektoren, 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, hvilke behov de innsatte har for Nav-tjenester, og hvorvidt disse behovene følges opp og dekkes.

Den siste evalueringen som ble gjennomført på fellet på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, gjaldt perioden 2015–2017. 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 tilste-

deværelse 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 levekår 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. Helse- og omsorgsdepartementet 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. 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 forvaltningssamarbeidspartnerne om felles måloppnåelse. Departementet vil i tillegg kartlegge innsattes levekår, deres tilgang til tjenester og sykkeligheten blant dem. Det som handler om levekår, vil speile

delers av innholdet i den forrige kartleggingen til Statistisk sentralbyrå.

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 lidelser, innsatte med rusmiddelproblematikk, seksuallovbruddsdømte og eldre innsatte.

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.

### 1.3.3.2 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 sikkerhets hensyn 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.

Navs 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 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. 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 og henholdsvis helse- og opplæringssektoren. I 2014 inngikk kriminal-

omsorgen en samarbeidsavtale med Arbeids- og velferdsetaten.

I SIRUS-rapporten Tilbakeføringsgarantien som smuldret bort 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 Tilbakeføringsutvalget, 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 sosialdepartementet og Kunnskapsdepartementet hadde ansvar for, og som skulle bi-

dra 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 avvirket. 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 for-

slag til en ny lov om behandling av personopplysninger under varetekt og straffgjennomføring. 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. Videre opplyser departementet at direktoratene fortsetter sitt samarbeid, blant annet på bakgrunn av en felles føring i tildelingsbrevene for 2022.

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.

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.

## 1.4 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:

- 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

## 1.5 Statsrådenes svar

Dokument 3:4 (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 Riksrevisjonens dokument.

## 1.6 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

## 2. Komiteens behandling

Som ledd i behandlingen av saken sendte komiteen 22. november 2022 brev med spørsmål til justis- og beredskapsministeren. Justis- og beredskapsministeren

svarte på spørsmålene i svarbrev av 29. november 2022. Brevene er vedlagt denne innstillingen.

### 3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Even Eriksen, Lubna Boby Jaffery og Ahmed Lindov, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, og fra Venstre, Grunde Almeland, viser til Dokument 3:4 (2022–2023).

Komiteen viser til at målet med 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. Det er også undersøkt årsaker til mangler i tjenestetilbudet. Undersøkelsen omfatter hovedsakelig perioden 2016–2020.

Komiteen viser videre til at undersøkelsene blant annet har 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 m.v.
- lov om tannhelsetjenesten
- 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 Bygginge – bu – leve. Ein

bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar, jf. Meld. St. 17 (2012–2013)

Komiteen viser til Riksrevisjonens 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 forvaltnings-samarbeidspartners 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.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens konklusjoner.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har funnet ett forhold alvorlig:

- 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.

Komiteen viser videre til at Riksrevisjonen har funnet tre forhold kritikkverdige:

- 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.
- Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at det er gjort lite for å kompensere for innsattes manglende tilgang til digitale tjenester.
- 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.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens kritikk. Komiteen viser til Riksrevisjonens 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:

- 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

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteen viser videre til svarene fra arbeids- og inkluderingsministeren, helse- og omsorgsministeren, justis- og beredskapsministeren og kunnskapsministeren. Komiteen merker seg at statsrådene vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og konklusjoner.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt, viser til at det har vært stor oppmerksomhet rundt forhold ved kriminalomsorgen i perioden rapporten omhandler. Flertallet viser til 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. Sivilombudsmannens temarapport fra 2016 om kvinner i fengsel dokumenterte at kvinner i fengsel er en særlig sårbar gruppe.

Flertallet viser til Riksrevisjonens funn om at det lages svært få fremtidsplaner for de innsatte, 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 pst. av utvalget på 1 860 innsatte. I 2019 var andelen redusert til 3 pst. Før 2016 var antall fremtidsplaner en styringsparameter som kriminalomsorgen ble målt på, men den ble tatt bort.

Flertallet understreker betydningen av kontaktbetjentordningen, som 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. Flertallet viser til Riksrevisjonens funn om at 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 opptil to måneder mellom hver gang den innsatte møter kontaktbetjenten. Flertallet viser til Riksrevisjonens funn om 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.

Flertallet viser til at kriminalomsorgen i perioden 2015–2021 fikk et årlig budsjettkutt på mellom 0,3 og 0,7 pst. av tidligere års budsjett. Til sammen utgjorde ABE-kuttene 176 mill. kroner. Flertallet viser til at regjeringen Solberg i august 2018 mottok en analyse av driftssituasjonen i kriminalomsorgen etter innføringen av ABE-reformen i perioden 2012–2017. Denne analy-

sen viste at ABE-reformen hadde medført at de økonomiske rammene for kriminalomsorgen isolert sett hadde blitt strammere i perioden fra 2015–2017. Det var ikke blitt utarbeidet noen tiltaks- og effektiviseringsplan for etaten samlet eller på regionalt nivå knyttet til ABE-reformen. Det var i stor grad opp til den enkelte enhet å vurdere hvilke eventuelle effektiviseringstiltak og innsparinger som skulle gjennomføres.

Flertallet viser til at regjeringen Solbergs analyse i 2018 påpekte at effektiviseringspotensialet for hver enkelt enhet allerede var tatt ut, og at Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI), regioner og fengslene hadde en klar oppfatning av at driftssituasjonen var blitt mer krevende under ABE-reformen. Dette skyldtes, i tillegg til trange økonomiske rammer, at innsattpopulasjonen var blitt mer krevende og at førstelinjen ble pålagt flere administrative oppgaver som reduserte tiden sammen med de innsatte.

Flertallet viser til at Sivilombudet i Dokument 4:3 (2018–2019) Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler uttalte følgende:

«Flere fengsler forklarer lang innlåsingstid delvis med manglende midler til å øke bemanningen etter omlegging til ny turnus i 2014. En annen årsak synes å være redusert bruk av vikarer. Dette har ombudsmannen funnet dokumentert ved flere fengsler. I flere tilfeller blir arbeidsdriften stengt slik at verksbetjentene kan dekke opp sykefraværet på de ordinære fengselsavdelingene. De innsatte som skulle vært på arbeid, blir da låst inne på egen celle i den tiden de skulle arbeidet.»

Flertallet viser til at en samlet kontroll- og konstitusjonskomité i Innst. 172 S (2019–2020) pekte på behovet for ressurser, særlig til bemanning. Komiteen mente at tilstrekkelige ressurser måtte avses, slik at bemanningssituasjonen i fengslene ikke gir økt bruk av isolasjon.

Flertallet viser til at regjeringen Solberg fortsatte de årlige kuttene i kriminalomsorgens budsjett etter at dette var kjent. Flertallet viser videre til Riksrevisjonens påpekning i Dokument 3:4 (2022–2023) om at indikatorene i kriminalomsorgen ikke vektlegger innhold eller kvalitet, men at styringsdialogen i senere tid har lagt vekt på tiltak for å motvirke isolasjon.

Flertallet mener Riksrevisjonens og Sivilombudets rapporter, sammen med regjeringen Solbergs egen evalueringsrapport, dokumenterer at ABE-kuttene i kriminalomsorgens driftsbudsjett i perioden 2015–2021 var kombinert med manglende styring og oppfølging av effektiviseringsarbeidet og av kvalitet og innhold i kriminalomsorgen. For flertallet fremstår det som om politisk prioritering av kutt har trumfet andre vesentlige hensyn. Det viser en manglende forståelse for kriminalomsorgens samfunnsoppdrag og er en viktig årsak til manglene Riksrevisjonen har påvist i tjenestetilbudet til

de innsatte. Flertallet mener dette forklarer behovet for den vedtatte økningen i kriminalomsorgens driftsbudsjett for 2022 og 2023 på til sammen 145 mill. kroner.

Flertallet vil trekke frem den manglende kunnskapen om samordning av tiltakene i departementene og manglende samordnet tilrettelegging for å sikre en best mulig tilbakeføring til samfunnet. Det er flertallets vurdering at dette hensynet ikke har fått den oppmerksomheten det fortjener, og flertallet peker særlig på at kriminalomsorgen ikke tilrettelegger godt nok for at de innsatte skal ha tilgang til forvaltningssamarbeidspartners digitale løsninger.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at kriminalomsorgen ble styrket på flere områder under regjeringen Solberg. Det gjelder blant annet etablering av nye, og rehabilitering av gamle, fengselsbygg, satsing på sikkerhet i kriminalomsorgen, tilbud for rusavhengige innsatte og innsats mot isolasjon. Moderne fengsler gir bedre forhold for både innsatte og ansatte og legger til rette for et godt innhold i soningen. Disse medlemmer viser for øvrig til Høyres merknader i Innst. 6 S (2022–2023).

Disse medlemmer viser til at det i offentlig sektor har vært og vil være en produktivitetsvekst som kan hentes ut, uten at tilbud og aktivitet nødvendigvis må reduseres. Disse medlemmer viser til at regjeringen Solberg forutsatte at offentlig sektor effektiviserer 0,5 pst. av driften sin hvert år, uten at det førte til redusert aktivitet. Ved å ha en fast, årlig reduksjon i driftsutgiftene som bevilges over statsbudsjettet, stimuleres virksomhetene til å iverksette varige effektiviseringstiltak.

Disse medlemmer mener at avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) har vært et viktig steg i arbeidet med å redusere byråkrati og skaffe nødvendig rom for politiske prioriteringer. ABE-reformen bidro med betydelige midler til statsbudsjettet som også gikk til å prioritere nye tiltak innenfor kriminalomsorgen, herunder ovennevnte tiltak iverksatt av regjeringen Solberg.

Disse medlemmer viser videre til Meld. St. 39 (2020–2021) Kriminalomsorgsmeldingen – fremtidens kriminalomsorg og straffegjennomføring. Av stortingsmeldingen, med videre henvisninger, fremkommer det at Norge er blant medlemslandene i Europarådet som har de høyeste utgiftene per innsatt.

Disse medlemmer viser videre til den nevnte analysen fra regjeringen Solberg i 2018, Analyse av driftssituasjonen i kriminalomsorgen etter innføringen av ABE-reformen. Av rapporten fremkom det at både enhetslederne, regionadministrasjonene og KDI vurderte at det var et stort effektiviseringspotensial i kriminalomsorgen som ikke var realisert. Det ble pekt på at

ytterligere effektiviseringspotensial lå i hvordan kriminalomsorgen som helhet er organisert.

Disse medlemmer viser i den anledning videre til at regjeringen Solberg i Prop. 143 L (2019–2020) foreslo å omorganisere kriminalomsorgen for å redusere byråkrati og øke kvaliteten i kriminalomsorgen. Forslaget innebar å styrke lokalt nivå, å sørge for en helhetlig straffegjennomføring som sikret progresjon og bedre rehabilitering, økt rettssikkerhet og likebehandling og tydeligere ledelse. Målet var å oppnå en tydeligere etatsledelse, større likhet i fangesaksbehandlingen, bedre sammenheng i straffesakskjeden og en effektiv ressursutnyttelse der mer av ressursene går til tjenesteproduksjon og mindre til administrasjon. Disse med-

lemmer mener det er beklagelig at forslaget ikke ble vedtatt.

## 4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:4 (2022–2023) – Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 31. januar 2023

**Peter Frølich**

leder og ordfører



Statsråd Emilie Enger Mehl  
Justis- og beredskapsdepartementet  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

Vår ref.:  
2022/3993

Deres ref.:

Dato:  
22.11.2022

### **Vedr. Dokument 3:4 (2022-2023)**

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til Dokument 3:4 (2022-2023) Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel som komiteen har til behandling. Undersøkelsen omfatter perioden 2016-2020. Komiteen vil i den forbindelse stille følgende spørsmål:

1. Den norske straffegjennomføringssystemet er basert på humanistiske prinsipper, blant annet normalitetsprinsippet. Det innebærer at innsatte skal ha samme rettigheter som andre borgere. Straffen skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger. Det er betryggende for samfunnet og sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold, jf. straffegjennomføringsloven § 2.
  - Hvordan har Justis- og beredskapsdepartementet i perioden 2016-2020 sørget for at normalitetsprinsippet praktiseres som en integrert del av importmodellen i kriminalomsorgen?
  - Hvilke tilbakemeldinger og innspill fikk departementet fra Kriminalomsorgen, organisasjoner og andre instanser om situasjonen i perioden 2016-2020? Hvordan ble disse fulgt opp (gjørne tabulatorisk fremstilling)?
2. I 2015 nedsatte Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet en arbeidsgruppe som foreslo flere tiltak for å få en mer samordnet tilbakeføring. Hva var begrunnelsen for tiltakene som ble nedfelt i Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017-2021 (tilbakeføringsstrategien)? Hvilket departement var ansvarlig for oppfølging og samordning?



3. Hva var begrunnelsen for at tilbakeføringsstrategien formelt ble avsluttet og samarbeidet mellom departementene gjennom tilbakeføringsutvalget avvirket? På hvilket nivå ble avgjørelsen tatt?

Komiteen ber om svar innen 29. november 2022.

Med vennlig hilsen  
Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Peter Frølich  
komitéleder





DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

*Justis- og beredskapsministeren*

Stortinget - Kontroll- og konstitusjonskomiteen  
Stortinget  
0026 OSLO

Deres ref.  
2022/3993

Vår ref.  
22/4528 - JOHE

Dato  
29.11.2022

**Dokument 3:4 (2022-2023) Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings og velferdstjenester til innsatte i fengsel**

Jeg viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens brev av 22. november 2022. Under følger mine svar på komiteens spørsmål til Riksrevisjonens undersøkelse Dokument 3:4 (2022–2023) *Undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel.*

1. Det norske straffegjennomføringssystemet er basert på humanistiske prinsipper, blant annet normalitetsprinsippet. Det innebærer at innsatte skal ha samme rettigheter som andre borgere. Straffen skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger. Det er betryggende for samfunnet og sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold, jf. straffegjennomføringsloven § 2. Hvordan har Justis- og beredskapsdepartementet i perioden 2016–2020 sørget for at normalitetsprinsippet praktiseres som en integrert del av importmodellen i kriminalomsorgen?

**Svar:**

Normalitetsprinsippet er et viktig prinsipp i straffegjennomføringen og innebærer bl.a. at tilværelsen under straffegjennomføringen så langt som mulig skal være lik tilværelsen ellers i samfunnet. Fengselsstraff innebærer frihetsberøvelse, ikke tap av andre rettigheter, og domfelte og innsatte har den samme rett til offentlige velferdstjenester som andre borgere. Derfor er det de ulike sektordepartementene som har både faglig og økonomisk ansvar for velferdstjenester i fengsel, herunder helsetjenester, skole, arbeidsformidling, bibliotek og religiøse tjenester. Dette er

kjernen i importmodellen. Importmodellen skal understøtte normalitetsprinsippet ved at innsatte og domfelte sikres lik kvalitet i velferdstjenestene, høye faglige standarder og spesialistkompetanse på lik linje som andre borgere. I tillegg sikrer importmodellen at velferdstjenestene er underlagt egne tilsyn, tydelige roller og ansvar og uavhengighet. Kriminalomsorgens ansvar er å koordinere og legge til rette for at innsatte kan motta disse tjenestene.

I perioden fra 2016 er det gjennomført flere tiltak som har utviklet normalitetsprinsippet som en integrert del av importmodellen. Det er bl.a. etablert aktiviseringsteam og ressursteam som skal bidra til økt aktivisering og hindre langvarig isolasjon. Ressursteamene skal også bemannes med personell fra spesialisthelsetjenesten, og særlig bistå innsatte med alvorlige psykiske lidelser som har behov for særlig oppfølging fra helsetjenesten i fengsel. Også utviklingen av stedlige spesialisthelsetjenester innen psykisk helsevern og rusbehandling er eksempler på tiltak.

Riksrevisjonen viser i sin undersøkelse til at Kriminalomsorgen ikke tilrettelegger godt nok for at de innsatte skal ha tilgang til forvaltningssamarbeidspartners digitale løsninger. Digitale løsninger er krevende både pga. sikkerhetsmessige hensyn og som følge av mangelfull digital kompetanse blant innsatte. I Agder fengsel pågår det forsøk for sikker bruk av digitale verktøy i opplæringen. Tiltaket kan på sikt legge til rette for at innsatte får ta del i den digitale utviklingen.

Kriminalomsorgen arbeider med å styrke normalitetsprinsippet på flere områder, herunder gjennom økt aktivisering. I 2016 ble det satt i gang et prosjekt for tilpasset arbeidsdag, som økte aktiviseringen i prosjektfengslene frem til utbruddet av Covid 19-pandemien i 2020. Selvforpleining, hvor innsatte kjøper og lager mat selv, slik det er innført i Agder fengsel, er også et eksempel på viktig arbeid som pågår for å styrke normalitetsprinsippet. På enkelte områder er det behov for et kontinuerlige arbeid. Økt kartlegging av innsatte og domfeltes behov, gjennom kartleggingssystemet BRIK, er et eksempel på slikt arbeid.

Det kan også nevnes at samarbeidsavtalen mellom Kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten og «Rundskriv om deling av ansvar mellom kriminalomsorgen og NAV om sosiale tjenester til innsatte i fengsel» er under revisjon.

2. Hvilke tilbakemeldinger og innspill fikk departementet fra Kriminalomsorgen, organisasjoner og andre instanser om situasjonen i perioden 2016–2020? Hvordan ble disse fulgt opp ( gjerne i tabulatorisk fremstilling)?

**Svar:**

Gitt tidsfristen har det ikke vært mulig å gi en full oversikt over relevante tilbakemeldinger og innspill.

Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff (2017–2021) baserte seg bl.a. på et kunnskapsgrunnlag om utfordringer blant innsatte i norske fengsler. Blant relevante undersøkelser var en undersøkelse av levekår i fengsel i 2014 i regi av Statistisk sentralbyrå. Undersøkelsen viste at innsatte har levekårsproblemer på flere områder og at det er en klar sammenheng mellom antallet levekårsproblemer den enkelte har og i hvilken grad man har tro på å kunne klare å unngå nye lovbrudd etter løslatelsen. En undersøkelse foretatt av Kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri for Helseregion Sør-Øst viste at forekomsten av psykiske lidelser blant domfelte er betydelig høyere enn i den øvrige befolkningen. I undersøkelsen hadde 92 pst. av utvalget på undersøkelsestidspunktet tegn på en personlighetsforstyrrelse eller en psykisk lidelse. Justis- og beredskapsdepartementet inngikk høsten 2022 avtale om en ny, grundig undersøkelse av levekår og psykisk helse i fengsel som kan videreutvikle kunnskapsgrunnlaget og danne grunnlag for nye tiltak.

Ett av tiltakene i tilbakeføringsstrategien var etablering av et Direktoratutvalg for tilbakeføring med deltakelse fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet, Husbanken, Utdanningsdirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet. I tillegg til den informasjonen som er oversendt departementene gjennom den ordinære rapporteringen fra underliggende virksomheter, har direktoratsutvalget regelmessig oversendt rapporter til berørte departementer om oppfølging av tiltakene i strategien.

3. I 2015 nedsatte Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet en arbeidsgruppe som foreslo flere tiltak for å få en mer samordnet tilbakeføring. Hva var begrunnelsen for tiltakene som ble nedfelt i Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017-2021 (tilbakeføringsstrategien)? Hvilket departement var ansvarlig for oppfølging og samordning?

**Svar:**

God tilbakeføring og integrering i samfunnet etter gjennomført straff forebygger utenforskap, fremmer deltakelse i arbeidslivet og motvirker ny kriminalitet. Gjennomføring av straff skal skje på en måte som motvirker nye straffbare handlinger. Likevel begår mange domfelte ny kriminalitet etter endt straff. Redusert tilbakefall til ny kriminalitet er et felles ansvar på tvers av flere sektorer og forvaltningsnivåer. Utgangspunktet for tilbakeføringsstrategien var at kriminalomsorgen, samarbeidende etater og kommuner må samordne sine virkemidler bedre og legge til rette for at domfelte kan gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster. Tiltakene i strategien rettet seg primært mot å tette glippsoner mellom fengsel og samfunn, og fordelte seg på tre hovedområder:

- Avtaler, regelverk og rutiner som avklarer ansvar og behov for informasjon
- Virkemidler for samordning mellom departementer, direktorater, fylkesmenn, fylkeskommuner og kommuner

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

Tiltakene i tilbakeføringsstrategien ble fulgt opp av ansvarlige departementer. Justis- og beredskapsdepartementet har hatt et koordineringsansvar, på samme måte som Kriminalomsorgsdirektoratet har ledet direktoratsutvalget for tilbakeføring.

4. Hva var begrunnelsen for at tilbakeføringsstrategien formelt ble avsluttet og samarbeidet mellom departementene gjennom tilbakeføringsutvalget avvirket? På hvilket nivå ble avgjørelsen tatt?

**Svar:**

Tilbakeføringsstrategien hadde en varighet fra 2017 til 2021. Direktoratsutvalget fortsetter imidlertid sitt samarbeid på oppdrag fra departementene, jf. bl.a. føring i tildelingsbrevene for 2022.

I et møte i tilbakeføringsutvalget på departementsnivå våren 2022 orienterte direktoratsutvalget v/Kriminalomsorgsdirektoratet om status for tiltakene i strategien. Det ble bl.a. fremhevet at strategien har bidratt til et bedre kunnskapsgrunnlag, bedre og tettere dialog mellom direktoratene og synliggjort et felles ansvar for redusert tilbakefall. Vurderingen var samtidig at det gjensto arbeid bl.a. knyttet til regelverksutvikling og dimensjonering av tjenestene, digital utnyttelse av tjenestene sett opp mot sikkerhetsdilemmaer og ulik kommunal praksis. Det var også en erkjennelse av behov for mer kunnskap om både kriminalomsorgen og de ulike velferdsetatenes innsats.

Justis- og beredskapsdepartementet delte direktoratsutvalgets vurderinger av gjenstående utfordringer, men mente samtidig at det ikke var nødvendig å videreføre strategien på departementsnivå. Samtidig ble det presisert at det var viktig å videreføre samarbeidet på prioriterte områder. Det legges opp til felles føringer om direktoratssamarbeidet i tildelingsbrevene også for 2023. I tråd med dette, arbeides det også fortsatt med oppfølging av gjenstående tiltak og utvikling av kunnskapsgrunnlaget, jf. bl.a. omtale under punkt 2. Dette arbeidet fortsetter både i hvert enkelt departement og i samarbeid der dette vurderes som hensiktsmessig.

Jeg vil følge opp at de aktuelle, gjenstående tiltakene fra tilbakeføringsstrategien gjennomføres eller slutføres, jf. også Riksrevisjonens anbefalinger.

Jeg vil avslutningsvis nevne at Justis- og beredskapsdepartementet, i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet, har tatt initiativ til nedsettelse av et utvalg som skal vurdere ivaretagelse av innsatte med alvorlig psykisk sykdom eller utviklingshemming.

Utvalget skal både sammenstille et kunnskapsgrunnlag om omfanget av den nevnte gruppen innsatte og vurdere hvordan henholdsvis kriminalomsorgen og helsetjenesten bør innrettes for at disse innsatte kan ivaretas på en tilfredsstillende måte.

Med hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Emilie Mehl', written in a cursive style.

Emilie Mehl

