

---

KRIMINALOMSORGEN

---

# ÅRSRAPPORT 2018



## INNHOLD

Del 1 - Leders beretning	side 3
Del 2 - Introduksjon til virksomheten og tall	side 5
Del 3 - Årets aktiviteter og resultater	side 12
Del 4 - Styling og kontroll i virksomheten	side 48
Del 5 - Vurdering av fremtidsutsikter	side 57
Del 6 - Årsregnskap	Side 60



---

# DEL 1

---

## LEDERS BERETNING

---

Kriminalomsorgen har som en aktør i straffesakskjeden mål om å redusere alvorlig kriminalitet, styrke forebygging av kriminalitet og bidra til en mer effektiv straffesakskjede. I denne sammenheng har kriminalomsorgen i 2018 jobbet systematisk med å redusere soningskøen, sørget for sikkerhet knyttet til straffegjennomføringen, og arbeidet målrettet med innholdet i straffegjennomføringen for å påvirke en vellykket tilbakeføring til samfunnet.

Soningskøen i 2018 viser et historisk lavt nivå. Driften av Norgerhaven fengsel i Nederland ble avsluttet den 31. august 2018. Etableringen av Norgerhaven fengsel gav et vesentlig bidrag til reduksjonen av soningskøen som har bidratt positivt

til at dommer har blitt iverksatt raskt etter at kriminalomsorgen har mottatt domsavsigelse. Videre har kriminalomsorgen vært i stand til å stille varetektsplasser til disposisjon for politiet innen fastsatte frister. Det var i 2018 ingen tilfeller av brudd på fristen for overføring fra politiarrest til fengsel som følge av mangel på plass i fengslene. Disse forholdene er viktige i målet om en mer effektiv straffesakskjeden.

Jeg vil også fremheve den innsatsen som gjøres ved friomsorgskontorene. 2018 var det første året i historien hvor det ble iverksatt flere dommer ved friomsorgskontorene enn ved fengslene. Dette skyldes i stor grad bruk av elektronisk kontroll (EK) som straffegjennomføringsform. Vi kan imidlertid ikke vise til full kapasitetsutnyttelse knyttet til EK, og ser derfor viktigheten av et utvidet anvendelsesområde. Forskning viser at Ek som straffegjennomføringsform har en forebyggende effekt i forhold til å begå ny kriminalitet etter endt straffegjennomføring. En god kapasitetsutnyttelse av EK er derfor et viktig mål i et kriminalitetsforebyggende perspektiv.

Effekten av innsatsen for å nå målsettingen om å redusere alvorlig kriminalitet, viser seg blant annet i at fengslene har en tilfredsstillende sikkerhet. Det var ingen rømminger fra fengsel med høyt sikkerhetsnivå i 2018, noe som er viktig for å bygge opp under samfunnets tillit til straffesakskjeden. Innsatsen i arbeidet med Regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme er styrket, noe som gir bedre forutsetninger til å kunne identifisere og sette inn tiltak overfor personer som utgjør en risiko for å begå terrorhandlinger. Dette bidrar til økt samfunnsikkerhet.

Kriminalomsorgen har også i 2018 styrket sin innsats når det gjelder innholdet og aktiviteten i de ulike soningsformene, særlig mot sårbare domfelte som unge og innsatte med psykiske lidelser og rus. Det er utviklet kunnskapsbaserte strategier knyttet til nevnte og andre utfordringsforhold, som det arbeides målrettet og systematisk i forhold til. Jeg vil fremheve det arbeidet som er gjort med oppfølgingen av *Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017 – 2021*, som har bidratt til en utvikling av forvaltningssamarbeidet knyttet til levekårsproblemer blant innsatte og domfelte.



*Lise Sannerud, direktør*

Norge har en lav tilbakefallsprosent sett i sammenheng med de fleste sammenlignbare land. Innholdet i straffegjennomføringen og et godt tverrsektorielt samarbeid med andre etater, kommuner og frivillige organisasjoner er viktige forutsetninger for å hindre ny kriminalitet og fremme en vellykket tilbakeføring.

Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter KRUS, har en betydelig rolle i å bidra til en kunnskapsbasert kriminalomsorg. Det er svært gledelig at Kunnskapsdepartementet i 2018 godkjente et nytt bachelorstudium ved høgskolen som vil tilføre kriminalomsorgen økt kompetanse.

På tross av styrket innsats i forhold til aktivisering har tilsynsorganer påpekt at et antall innsatte i kriminalomsorgen ikke har et tilfredsstillende fellesskap eller tilbud om aktivisering. Dette har ulike årsaksforklaringer. Jeg ser svært alvorlig på dette, og har iverksatt ulike tiltak for å redusere omfanget av dette problemet.

Utbyggingen av Agder fengsel startet i 2018. Det er den største enkeltstående utbygging av fengselskapasitet i norsk historie. Agder fengsel vil sette en ny standard for hvordan fengselsbygg og digitale løsninger i fengsel brukes for å understøtte tilbakeføringen av innsatte til samfunnet. Enhetene blir bygget for å legge til rette for varetekt og straffegjennomføring med så liten grad av isolasjon som mulig.

For å innrette organisasjonen for effektiv styring og oppgaveløsning er digitalisering et viktig virkemiddel. Det er besluttet at kriminalomsorgen skal gå til anskaffelse av et nytt elektronisk fagsystem for hele kriminalomsorgens virksomhet, og det er i igangsatt et viktig arbeid i den sammenheng. Systemet vil bidra til en mer effektiv intern saksbehandling, og sikkerhet, i tillegg til målet om en mer effektiv samhandling i straffesakskjeden.

Samlet sett har kriminalomsorgen en tilfredsstillende måloppnåelse, spesielt sett opp imot en håndtering av et betydelig rammekutt over de senere år. Dette har krevd stor innsats av alle medarbeidere og ledere, i tillegg til et konstruktivt samarbeid med de tillitsvalgte



Lise Sannerud  
Direktør, Kriminalomsorgsdirektoratet

---

# DEL 2

---

## INTRODUKSJON TIL VIRKSOMHETEN OG HOVEDTALL

---

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

KDI er lokalisert i Lillestrøm og Horten, og er organisert i 6 avdelinger og to staber. KDI har 102 ansatte (medregnet ansatte i engasjementer og vikariater), fordelt på ca. 98 årsverk. Ledelsen i direktoratet består av:

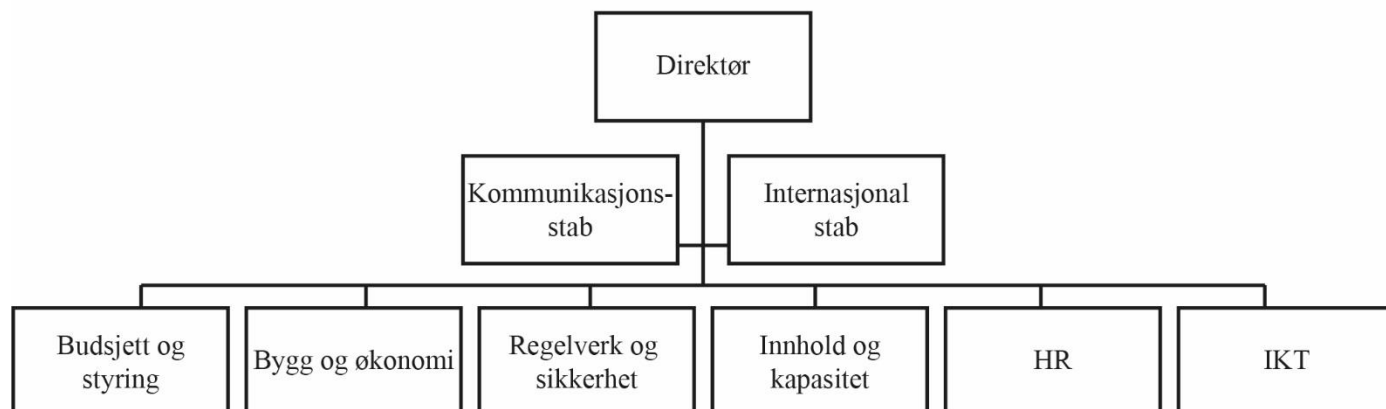
- Lise Sannerud, direktør
- Jan-Erik Sandlie, assisterende direktør og leder for avdeling for budsjett og styring samt kommunikasjonsstaben
- Rune Trahaug, avdelingsdirektør, avdeling for bygg og økonomi
- Susanne Nor, avdelingsdirektør, HR-avdelingen
- Tone Traa, avdelingsdirektør, IKT-avdelingen
- Heidi Bottolfs, avdelingsdirektør, avdeling for innhold og kapasitet
- Tom A. Enger, avdelingsdirektør, avdeling for regelverk og sikkerhet
- Kim Ekhaugen, avdelingsdirektør, internasjonal stab

Regionene og Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter KRUS ledes av følgende ansatte:

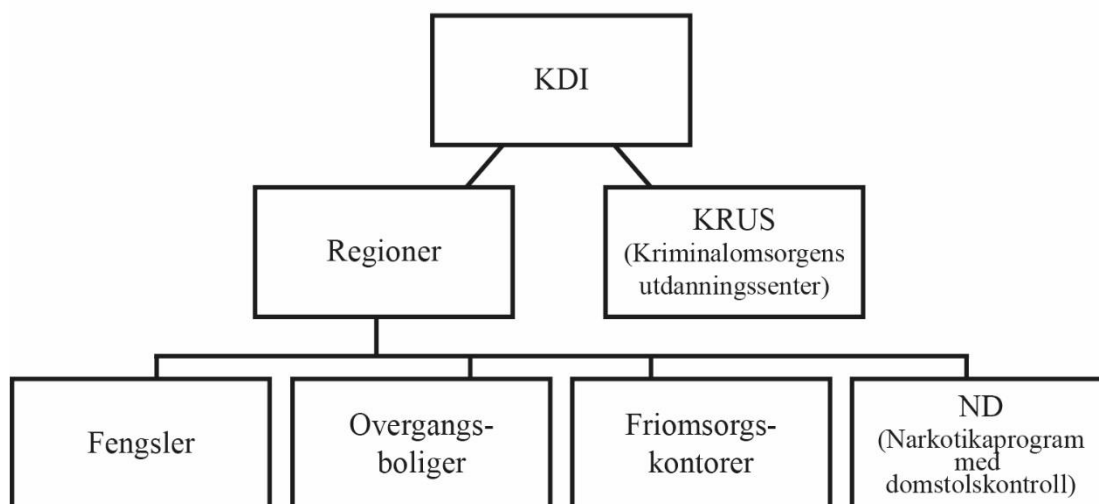
- Jorid Midtlyng, regiondirektør for Kriminalomsorgen region nord
- Per Sigurd Våge, regiondirektør for Kriminalomsorgen region vest
- Gudmund Idsø, regiondirektør for Kriminalomsorgen region sørvest
- Stig Storvik, kst. regiondirektør for Kriminalomsorgen region øst
- Rita Kilvær, regiondirektør for Kriminalomsorgen region sør
- Hans-Jørgen Brucker, direktør for Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter KRUS

:

## Organisasjonskart for KDI



## Organisasjonskart for Kriminalomsorgen



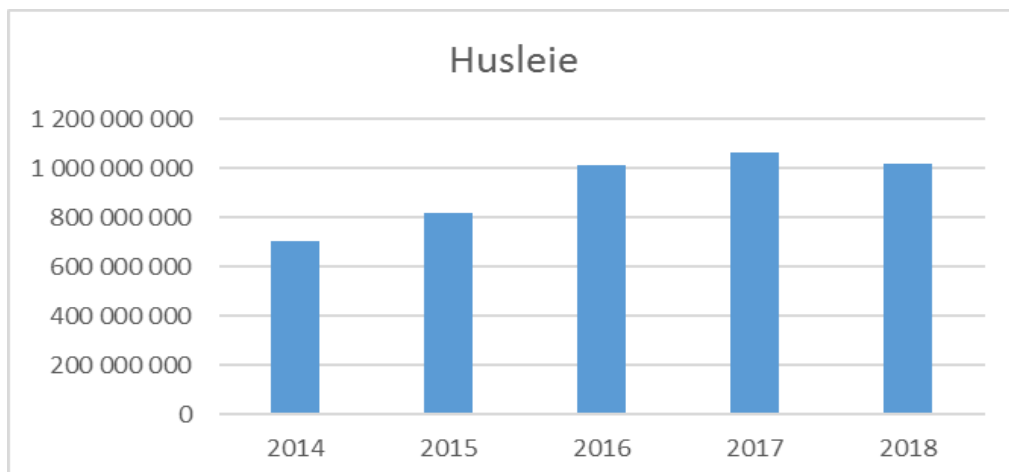
**Noen utvalgte nøkkeltall fra årsregnskapet i perioden 2014-2018 (fra artskontorrapport, vedlegg til regnskapsrapporten):**

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Driftsinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet</b>					
Innbetalinger fra tilskudd og overføringer	5 652 901	6 522 814	7 141 779	5 323 621	15 183 958
Salgs- og leieinntekter	89 485 291	94 700 018	98 150 379	99 667 333	101 389 703
Andre inntekter	9 624 483	13 373 731	15 670 480	14 541 550	6 760 326
Sum inntekter fra drift	104 762 675	114 596 564	120 962 639	119 532 504	123 333 987
<b>Driftsutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet</b>					
Utbetalinger til lønn	2 670 375 742	2 745 027 878	2 829 295 048	3 301 315 564	3 408 923 766
Andre utbetalinger til drift	1 298 170 453	1 353 966 131	1 573 491 180	1 651 109 420	1 624 531 459
Sum utbetalinger til drift	3 968 546 196	4 098 994 009	4 402 786 229	4 952 424 984	5 033 455 225
<b>Netto rapporterte driftsutgifter</b>	<b>3 863 783 520</b>	<b>3 984 397 445</b>	<b>4 281 823 590</b>	<b>4 832 892 480</b>	<b>4 910 121 238</b>

Regnskap i andeler	2014	2015	2016	2017	2018
Lønnsandel av utbetalinger til drift	67 %	67 %	64 %	67 %	68 %
Driftsandel av utbetalinger til drift	33 %	33 %	36 %	33 %	32 %
Inntekter av driftsutgifter	3 %	3 %	3 %	2 %	3 %
Utgifter lokaler som andel av driftsutgifter	54 %	61 %	64 %	64 %	63 %
Kjøp av fremmede tjenester som andel av driftsutgifter	17 %	15 %	13 %	13 %	13 %

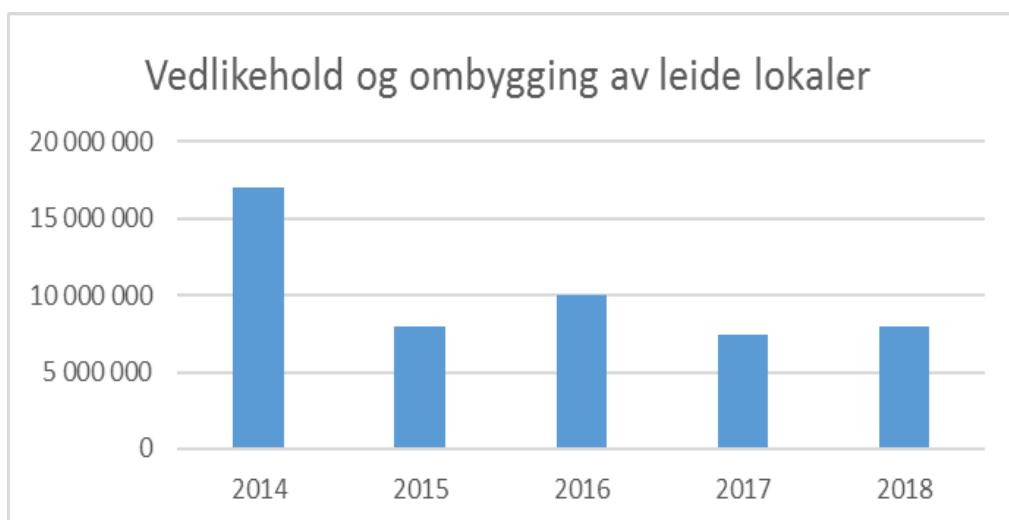
**Utvikling i husleie og vedlikehold av bygg:**

Andre utbetalinger til drift	2014	2015	2016	2017	2018
Husleie	705 859 269	819 383 538	1 011 491 144	1 063 361 857	1 018 789 197
Vedlikehold, ombygging leide lokaler	16 997 621	7 955 894	10 045 478	7 458 021	7 926 322



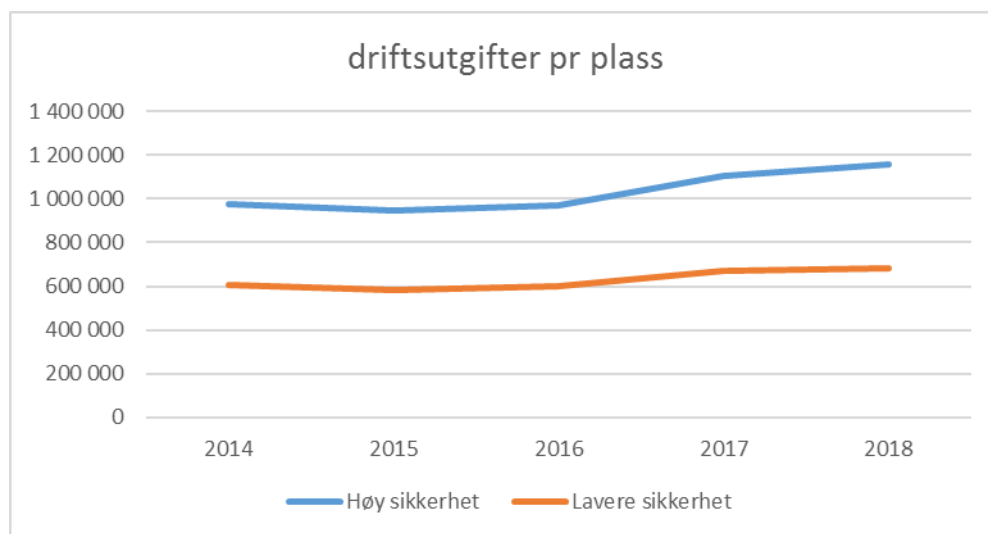
Driftsutgifter pr fengselsplass	2014	2015	2016	2017	2018
Høy sikkerhet	977 000	948 000	968 000	1 107 000	1 160 000
Lavere sikkerhet	609 000	583 000	600 000	668 000	683 000

Tabellen over viser driftsutgifter per fengselsplass. I driftsutgifter pr. fengselsplass inngår plasser med blandet sikkerhet på begge sikkerhetsnivåer. På lavere sikkerhetsnivå inngår også overgangsboligene.





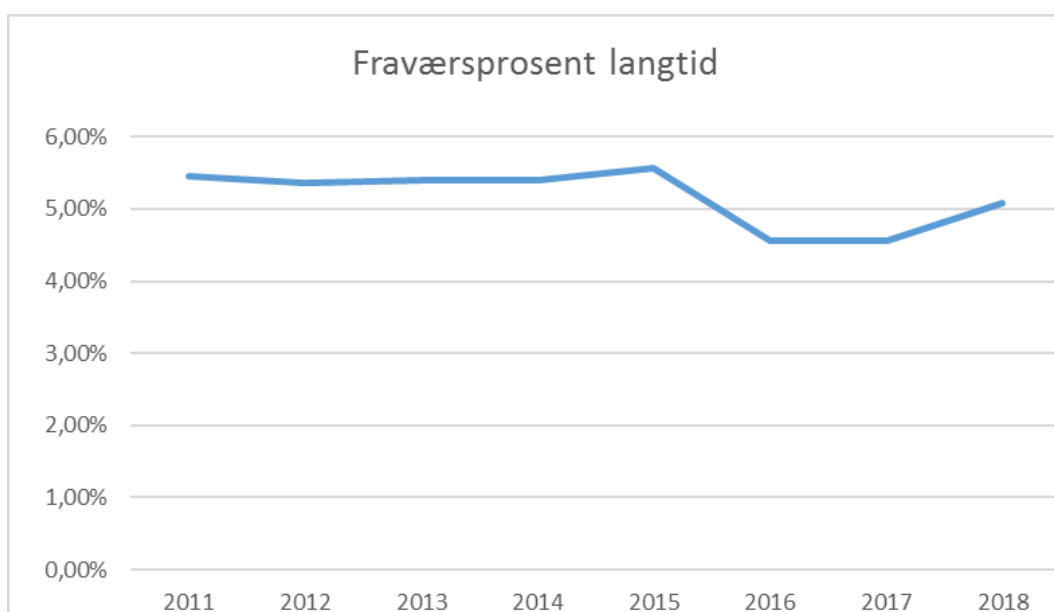
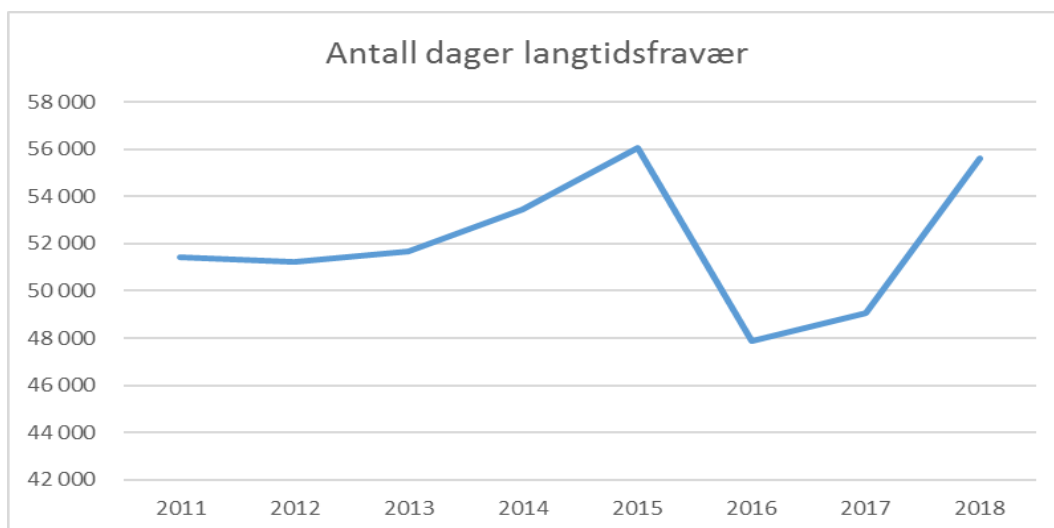
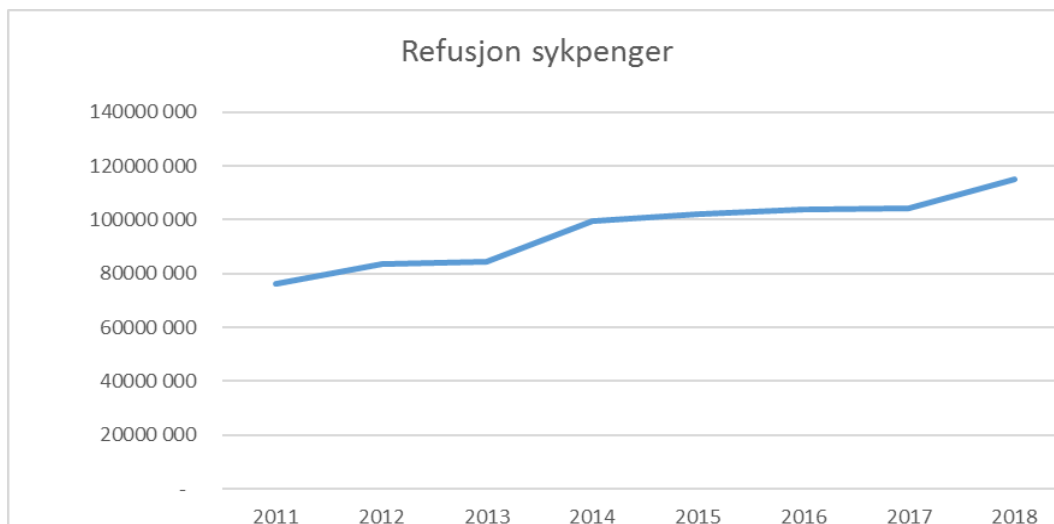
Utvikling i driftsutgifter pr fengselsplass på høy sikkerhet og lavere sikkerhet:



Driftsandel stiger i 2016 som følge av leie av fengselsplasser i Nederland. Lønnsandelen stiger i 2017 som følge av SPK ordningen (pensjonsutgifter belastes den enkelte virksomhet).

Utvikling i langtids sykefravær og refusjon sykepenge:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Refusjon sykepenge	76 028 807	83 628 942	84 557 665	99 599 144	102 029 288	103 958 784	104 284 700	114 855 859
Antall dager langtidsfravær	51 444	51 225	51 669	53 476	56 049	47 864	49 045	55 629
Fraværprosent langtid	5,5 %	5,4 %	5,4 %	5,4 %	5,6 %	4,6 %	4,6 %	5,1 %
Innkrevd refusjon pr fraværsdag	1 478	1 633	1 637	1 863	1 820	2 172	2 126	2 065



**Noen volumtall vedrørende innsettelse i fengsel, varetekt og gjennomførte døgn med fengselsstraff:**

Nyinnsettelse i fengsel/iverksettelse av dom	2018
Nyinnsettelse i varetekt	3146
Nyinnsettelse på dom	3958
Iverksatte saker elektronisk kontroll helgjennomføring	2791
Iverksatte saker elektronisk kontroll delgjennomføring	327
Iverksatte saker samfunnsstraff	1782

Gjennomførte fengselsdøgn i 2018	
Totalt	1 428 664
I fengsel	1 256 440
Utenfor fengsel	172 224
EK	112 493
§ 16.1	7 641
§ 12	41 396
I sykehus	10 694

År	Antall dommer	Antall døgn
2009	9 830	888 342
2010	10 213	992 290
2011	10 031	1 013 434
2012	9 821	1 057 658
2013	10 362	1 024 317
2014	10 256	1 113 395
2015	10 307	1 119 599
2016	10 540	1 218 455
2017	9 417	1 078 590
2018	8 882	975 420

# DEL 3

## ÅRETS AKTIVITETER OG RESULTATER

### *Ressursrammer og ressursbruk i 2018*

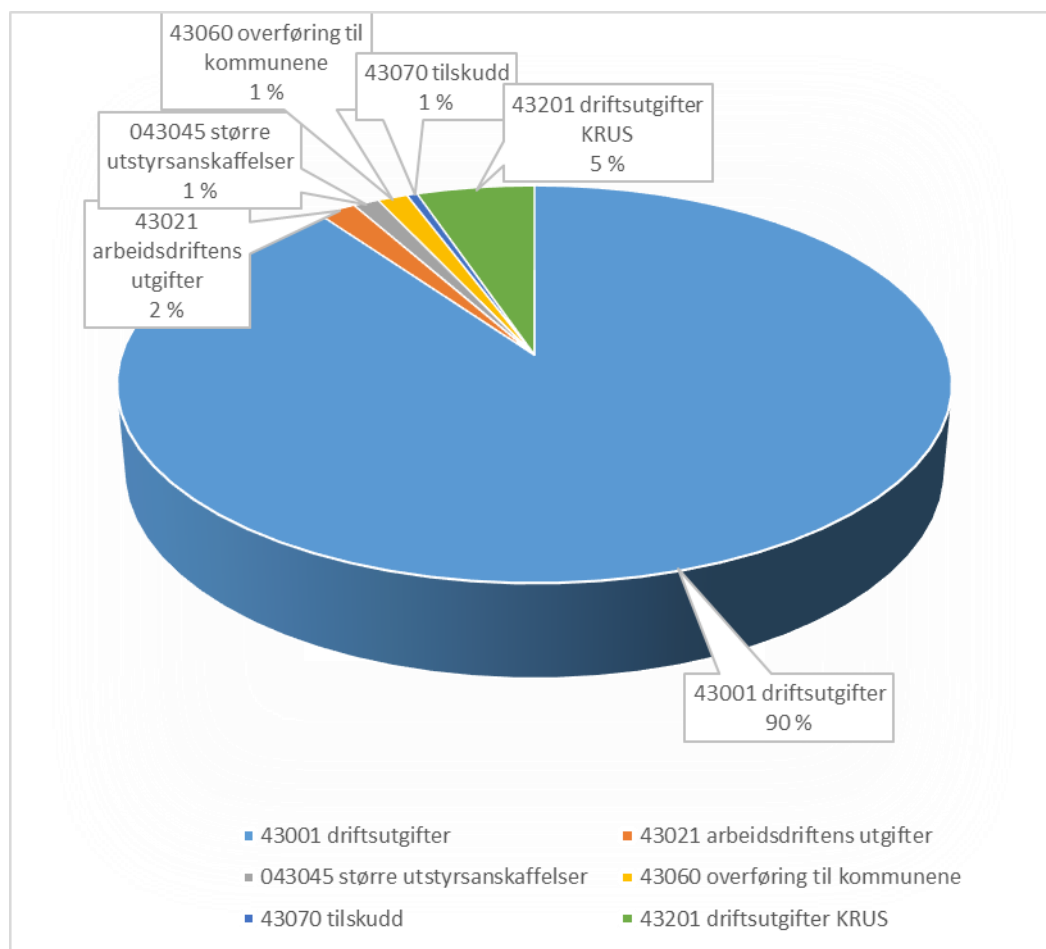
Kriminalomsorgens samlede tildeling (post 01-70) utgjorde 5 230 136 000 kr i 2018.

Fordeling på kapittel og postnivå for kriminalomsorgen:

Samlet tildeling på kapittel og post	Beløp	Andel i prosent
43001 driftsutgifter	4 711 181 000	90,1 %
43021 arbeidsdriftens utgifter	90 027 000	1,7 %
043045 større utstyrsanskaffelser	60 255 000	1,2 %
43060 overføring til kommunene	69 792 000	1,3 %
43070 tilskudd	24 544 000	0,5 %
43201 driftsutgifter KRUS	274 337 000	5,2 %
<b>sum</b>	<b>5 230 136 000</b>	<b>100,0 %</b>

90,1 prosent av den totale bevilgningen til kriminalomsorgen går til post 01 ordinære driftsutgifter, 5,2 prosent tildeles Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS), arbeidsdriftens budsjetttramme utgjør 1,7 prosent, post 60 overføringer til kommuner (forvaringsdømte) utgjør 1,3 prosent mens post 70 tilskudd frivillige organisasjoner utgjør 0,5 prosent og post 45 større utstyrsanskaffelser utgjør 1,2 prosent. Det vises for øvrig til Ledelseskomentaren i del 6 Årsregnskapet for nærmere forklaring av vesentlige forhold ved kriminalomsorgens regnskap.

Samlet tildeling pr. post:



### Vurdering av ressursbruken:

KDI mener at ressursbruken i kriminalomsorgen har vært effektiv i 2018. Samlet sett har kriminalomsorgen en god måloppnåelse, og aktivitetene er gjennomført innenfor budsjettammene.

Kriminalomsorgen har en krevende budsjettsituasjon, og det ble meldt inn i rapporten etter annet tertial at det var fare for at man ikke ville klare å overholde budsjettammen. KDI er tilfreds med at etaten også i 2018 klarte oppnå et mindreforbruk. KDI har søkt om å overføre mindreforbruket på kap. 430 post 01 fra 2018 til 2019.

Samlet sett har kriminalomsorgen håndtert rammekutt i perioden 2014-2018 på om lag 150 mill. kr. I tillegg kommer effektiviseringsgevinster på ca. 40 mill. kroner i denne perioden, som følge av at kriminalomsorgen er pålagt nye oppgaver innenfor budsjettammen.

## Målsettingen om å redusere alvorlig kriminalitet

### *Tilstandsindikator 1: Radikalisering og voldelig ekstremisme i kriminalomsorgen*

På rapporteringstidspunktet er det totalt 28 personer under kriminalomsorgens ansvar som er registrert i målgruppen for arbeidet mot radikalisering og voldelig ekstremisme. Omlag en tredjedel av disse er siktet eller dømt for terrorhandlinger eller hatkriminalitet.

Vi har de siste årene registrert en økning i antallet fremmedkrigere og voldelige ekstremister som gjennomfører straff i kriminalomsorgen. Disse utgjør en vesentlig risiko for alvorlig kriminalitet, både fordi det er fare for at de selv vil begå nye lovbrudd, og fordi de erfaringsvis vil ha en målsetting om å radikalisere medinnsatte. Dette utgjør en reell og vesentlig trussel for samfunns-sikkerheten.

En grunnleggende forutsetning for å kunne lykkes i arbeidet med å redusere risikoen, er at kriminalomsorgen er i stand til å identifisere både innsatte som antas å utgjøre en fare for å radikalisere andre, og innsatte som er sårbare for slik påvirkning. Mange av de domfelte i målgruppen er dømt for mindre alvorlige forhold, og er således ikke lett identifiserbare. Det er derfor etablert et nært samarbeid med Politiets sikkerhetstjeneste (PST), slik at det kan utveksles informasjon om målgruppen.

Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter KRUS har tatt inn emner vedrørende radikalisering og voldelig ekstremisme både i grunnutdanningen av fengselsbetjenter, og i tilbudet om etter- og videreutdanning.

Mentorordningen er det viktigste tiltaket kriminalomsorgen har til rådighet i arbeidet med denne målgruppen. Det er på rapporteringstidspunktet åtte domfelte inne i ordningen. Ordningen har i 2018 gjennomgått en evaluering. Evalueringsrapporten konkluderer med at mentorordningen er et positivt tiltak i arbeidet mot radikalisering og rekruttering til voldelig ekstremisme. Det fremgår av denne evalueringen at oppfølging av hjemvendte fremmedkrigere og terrordømte opptar hovedtyngden av mentorordningens kapasitet, og at ordningen viser seg å ha en unik relevans for denne målgruppen. Samtidig påpekes det at unge sårbare er underrepresentert i ordningen, til tross for at denne gruppen utgjør en overvekt av bekymringsmeldingene. KDI vil se nærmere på bakgrunnen for dette, og sette inn nødvendige tiltak for å få flere av de unge i målgruppen inn i ordningen.

### *Styrket samarbeid ved løslatelse av radikaliserte personer fra fengsel*

KDI har utarbeidet en mal for oppfølgingsplaner som skal utarbeides for alle innsatte og domfelte som er radikaliserte, eller vurderes som sårbare for radikalisering. Oppfølgingsplanen sikrer god kommunikasjon mellom kriminalomsorgen, domfelte/innsattes hjemkommune og politiet/ PST. Regionkontorene i kriminalomsorgen er pålagt å rapportere fortløpende om alle koordineringsmøter som er fastsatt i oppfølgingsplanene, slik at KDI kan følge opp lokalt samarbeid i dialogen med andre direktorater.

Det er KDIs vurdering at kriminalomsorgen samarbeider godt med kommunene om tilbakeførings arbeid, og om overføring av mentorforløp til kommunale mentorordninger.

*Tilstandsindikator 2: Sikker straffegjennomføring*

Formålet med denne tilstandsindikatoren er å gi en oversikt over sikkerheten i fengsel for innsatte og ansatte. KDI har tatt utgangspunkt i statistikk på en rekke områder som dekker sikkerhetssituasjonen i fengslene, og vil på denne bakgrunn gi en helhetlig beskrivelse av utviklingen.

Rømning og unnvikelse

	Rømt	Unnveket	Uteblitt fra permisjon
2015	3	71	47
2016	1	49	29
2017	2	36	19
2018	0	25	23

Det har i 2018 ikke vært noen rømninger fra fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Når det gjelder antall unnvikelser fra fengsler med lavere sikkerhetsnivå er utviklingen også positiv. I 23 tilfeller har domfelte uteblitt fra permisjoner fra fengsel eller overgangsbolig. Dette er et meget lavt antall, sett opp mot at det er innvilget til sammen mer enn 30 000 permisjoner i 2018.

Ruskontroll i fengslene

Årsrapport	Antall prøver	Illegalt inntak	Prosentandel illegalt inntak	Funn av narkotika	Funn av brukerutstyr	Antall markeringer fra narkohund
2015	21496	2262	10,5	990	992	2561
2016	21514	2161	10,5	807	621	1989
2017	18619	2004	11,3	771	524	1858
2018	15366	1524	9,92	777	611	1346

Andelen positive rusprøver i fengslene ligger på om lag det samme nivået som tidligere år.

Det er innført en ny metode for rustesting, der spytt analyseres. Metoden gir større mulighet for å oppdage stoffer som raskt brytes ned i kroppen.. I tillegg er metoden mindre intimiderende enn urinprøver.

Bruk av tvangsmidler

År	Sikkerhetscelle	Sikkerhetsseng	Gass	Kølle	Skjold
2015	364	11	7	9	54
2016	433	10	14	5	76
2017	445	14	18	7	30
2018	334	13	16	1	39

Det er en nedgang i bruken av sikkerhetscelle i 2018. Bruken av øvrige tvangsmidler ligger på om lag samme nivå som tidligere år.

Beslag av farlige gjenstander og mobiltelefoner mv.

I 2018 ble det igangsatt rapportering av funn av farlige gjenstander og beslag av mobiltelefoner og/eller tekniske innretninger som kan knyttes til mobiltelefoni.

Det er innrapportert 14 funn av farlige gjenstander i 2018. De beslaglagte gjenstandene dreier seg om våpenlignende gjenstander, kniver, barberblader og slagvåpen. Videre er det rapportert om funn av 56 mobiltelefoner/gjenstander som kan knyttes til mobiltelefoni.

Statistikk over vold og trusler mellom innsatte

2014	386
2015	298
2016	418
2017	376
2018	292

Statistikken er basert på manuelle tellinger av et vidt spekter av hendelser, med varierende grad av alvorlighet. Stikkprøver foretatt som kvalitetssikring av tallene har ikke påvist avvik av betydning de siste årene.

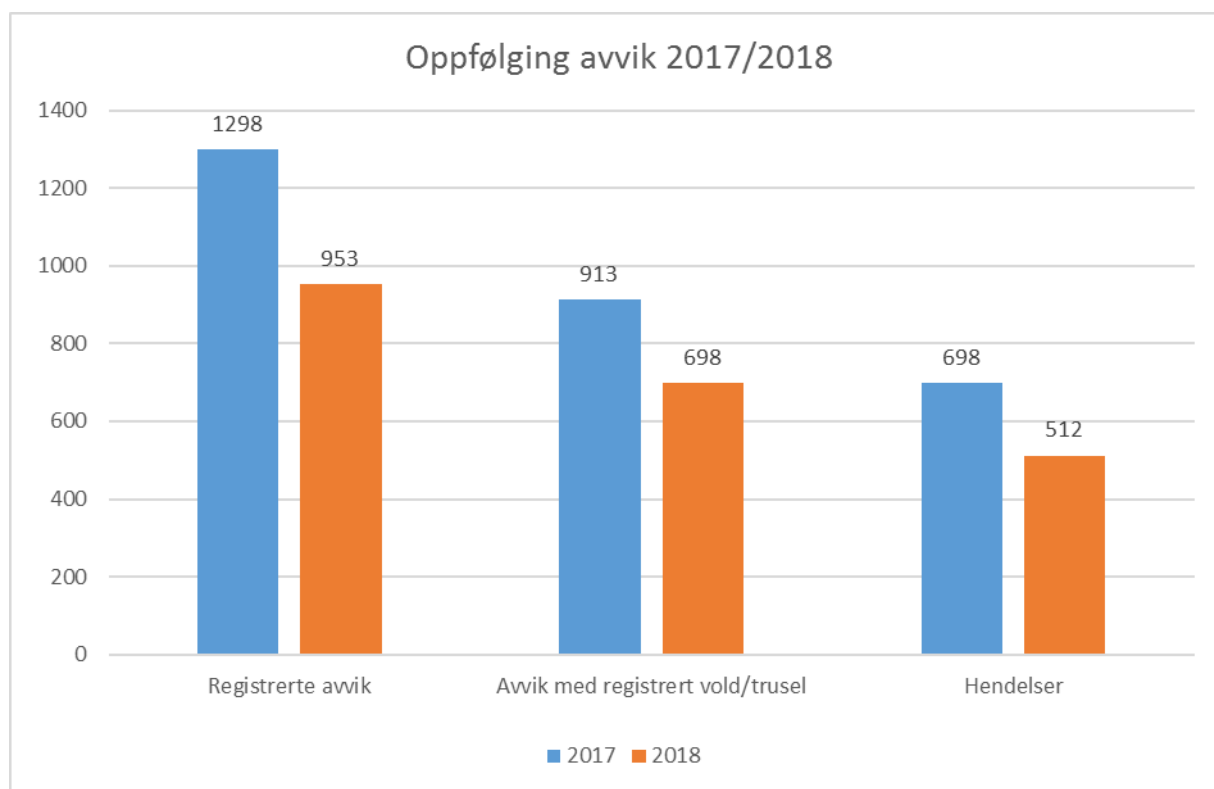
Det er en nedgang i omfanget av vold og trusler mellom innsatte i forhold til tidligere år.



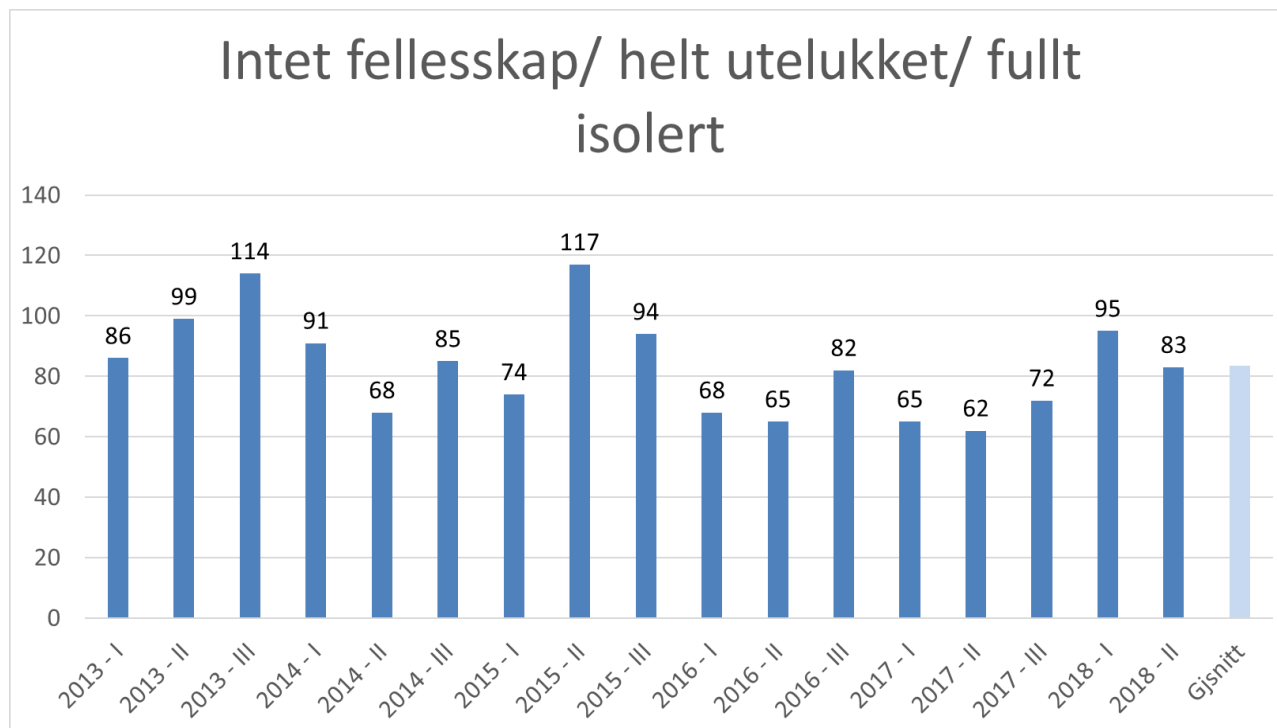
### Statistikk over vold og trusler mot ansatte/oppfølging av tiltaksplanen for å motvirke vold og trusler mot ansatte

Det er registrert 345 færre avviksmeldinger i 2018 enn i 2017. Noe av årsaken til nedgangen ligger i at avviksoppfølgingen som KDI foretar har medført en bedre kvalitet i avviksregistreringen, med nedgang i antallet feilregistrerte avvik. Men det har også vært en nedgang i antall faktiske hendelser; fra 698 i 2017 til 512 i 2018. Dette indikerer at det har vært en reell nedgang i vold og trusler mot ansatte i 2018.

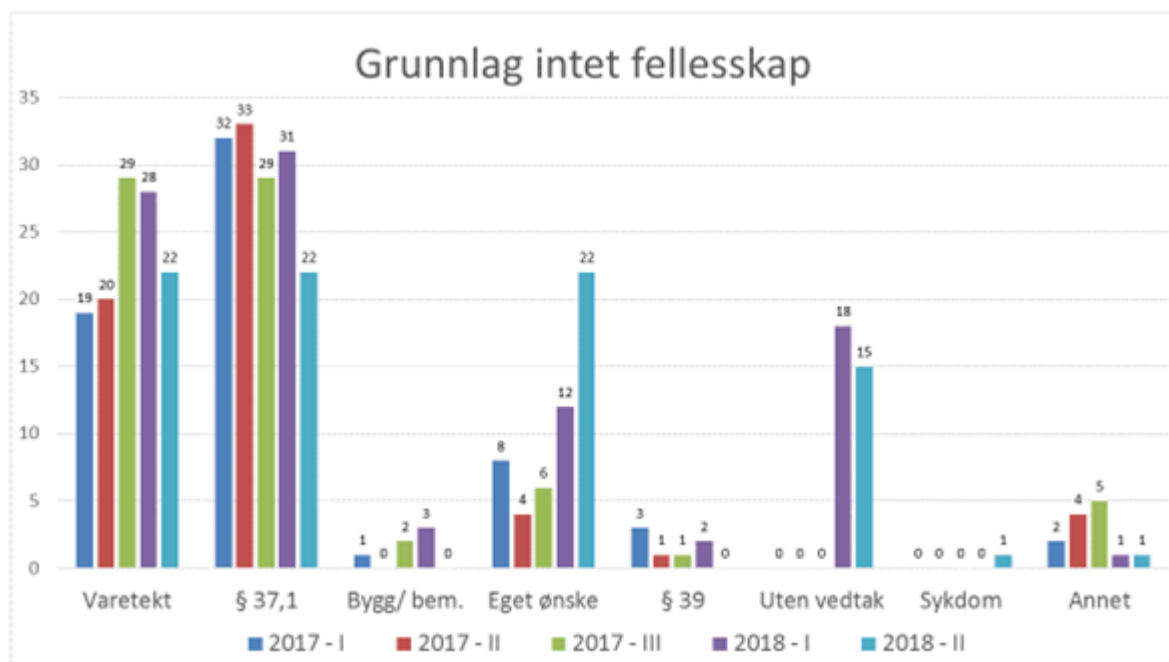
Arbeidet mot vold og trusler mot ansatte har vært høyt prioritert. Det har også hatt betydning at belegget i fengslene har vært lavt, noe som har gitt bedre muligheter for motivasjonsarbeid og annet innhold i straffegjennomføringen, noe som bidrar til å styrke den dynamiske sikkerheten.



Tiltaksplanen for å motvirke vold og trusler mot ansatte i kriminalomsorgen er utarbeidet og forbedret i løpet av 2018, og skal følges opp regionalt og lokalt i 2019-2020. Tiltaksplanen er omtalt i disponeringsbrevet for 2019, og blir tema i styringsdialogen med regionene.

Utelukkelse fra fellesskapet. Isolasjon

Data i figuren ovenfor er basert på dagsmålinger i alle fengsler, og viser antall innsatte i fengsel som er isolert på grunnlag av beslutning fra retten, antall innsatte som er utelukket etter vedtak fra kriminalomsorgen, og antall innsatte som ikke har fellesskap med medinnsatte av andre grunner. Det fremkommer at det har vært en økning i 2018 av antall innsatte som ikke har hatt fellesskap, sett i forhold til målingene i 2016 og 2017.



Figuren over viser grunnlaget for utelukkelsene. Det fremkommer at det i 2018 har vært en markant økning i utelukkelse etter innsattes eget ønske. Kategorien «Uten vedtak» omfatter innsatte som er på avdelinger som ikke er tilrettelagt for felleskap.

KDI har særlig en ambisjon om å redusere omfanget av utelukkelse som skyldes bygnings- og bemanningsmessige forhold, samt utelukkelse som er vedtatt på grunnlag av innsattes eget ønske. Det er etablert en arbeidsgruppe som har mandat om å analysere situasjonen og gi anbefalinger om tiltak. Blant aktuelle tiltak som skal utredes er organisatoriske forhold, regelverksendringer, samt justering av turnus og bemanning.

I noen grad har omfanget av utelukkelse sammenheng med forekomsten av psykiske lidelser i fangebefolkningen. Et av tiltakene som ble foreslått i oppfølgingen av Cramers forskningsrapport vedrørende psykisk helse tilstand blant innsatte (2014), er etablering av en områdefunksjon innen psykisk helsevern for innsatte med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer. En områdefunksjon vil innebære at et regionalt helseforetak beslutter hvilken behandlingstilstand som skal ha hovedansvaret for å yte tjenester til fengsler i den aktuelle regionen. Dette vil innebære en bedre samordnet tjeneste og en styrking av kompetansen på behandlingsbehovene for denne gruppen innsatte.

#### *Samlet vurdering av sikkerhetstilstanden i fengslene*

KDI vurderer i utgangspunktet sikkerhetstilstanden i fengslene som tilfredsstillende. De fleste indikatorene ligger stabilt på om lag samme nivå som tidligere år. KDI er også svært tilfreds med at det kan konstateres en nedgang i antall tilfeller av vold og trusler mot ansatte i fengslene.

Det er imidlertid enkelte forhold som må utbedres. For det første er omfanget av isolasjon et alvorlig problem, som KDI vil prioritere å sette inn tiltak mot i 2019.

For det andre viser statistikk over antall beslag av mobiltelefoner og relatert utstyr at den kommunikasjonskontrollen som fengslene er lovpålagt å utføre, stadig blir utfordret.

Dette gjør det nødvendig å styrke adgangskontrollen. Dette er også nødvendig for å kunne redusere omfanget av rusmisbruk i fengslene.

#### *Straffgjennomføring i samfunnet – bidrag til å redusere alvorlig kriminalitet*

Det er mange domfelte som gjennomfører straff og som skal tilbakeføres til samfunnet som utgjør en mulig risiko for alvorlig kriminalitet. I 2018 ble prøvetiden for 7<sup>1</sup> forvaringsdømte avsluttet. Ingen av disse var siktet for nye kriminelle forhold. Av til sammen 627 domfelte som avsluttet prøvetiden med møteplikt for friomsorgskontorene etter løslatelse fra fengsel i 2018, var det 16 som var siktet for nye kriminelle forhold.

I 2018 har kriminalomsorgen bedret sikkerheten for ansatte ved friomsorgskontorene gjennom innføringen av personalarmer. En pilot ble avsluttet i januar 2018 med anbefaling om utrulling, og KDI har i løpet av høsten gjennomført opplæring, og delt ut 200 mobiltelefoner med nødvendig programvare og utstyr installert. Det planlegges at løsningen også skal tilbys eksterne kontrollører i løpet av 2019.

#### *Vurdering av måloppnåelsen*

KDI mener at resultatoppnåelsen på området i 2018 har vært god. Det er ikke registrert rømninger fra fengsel med høyt sikkerhetsnivå, og det har vært et lavt antall unnvikelser fra fengsler med lavere sikkerhetsnivå. Denne vurderingen understøttes av at en svært lav andel av de domfelte som gjennomfører straff i samfunnet er registrert med ny kriminalitet.

I vurderingen legges det også vekt på at antall registrerte tilfeller av vold og trusler mot ansatte er redusert.

Når det gjelder arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme er KDI tilfreds med arbeidet som er gjennomført, men det er samtidig for tidlig å si noe sikkert om effekten av de tiltakene som kriminalomsorgen har iverksatt.

---

<sup>1</sup> Erfaringsvis vil det være et visst omfang av etterregistreringer av tall på dette området. Det kan derfor forekomme en differanse i forhold til tall som senere vil bli publisert i kriminalomsorgens årsstatistikk.

## Målsettingen om å styrke forebyggingen av kriminalitet

### Tilstandsindikator 3: Prosent tilbakefall

KRUS har gjort en analyse av tilbakefall hos domfelte som ble løslatt fra fengsel eller som fikk iverksatt straffegjennomføring i samfunnet i 2014. Dette er den foreløpig siste årgangen det foreligger data om. Analysen viser at en andel på 20 prosent av de som ble løslatt fra fengsel fikk en ny dom som må sones i kriminalomsorgen innen 2 år etter løslatelsen. Denne andelen er lik den som ble målt i den nordiske tilbakefallsstudien som ble publisert i 2010, som omhandlet domfelte som ble løslatt i 2005.

Det vil i løpet av 2019 bli gitt ut en ny nordisk tilbakefallsstudie, som gjelder løslatte i 2014. Tilbakefallet er målt som ny dom innen 2 år som skal gjennomføres under kriminalomsorgen. Det er målt følgende tilbakefall i de nordiske landene:

Finland	35%
Danmark	34 %
Island	20 %
Norge	20 %
Sverige	34 %

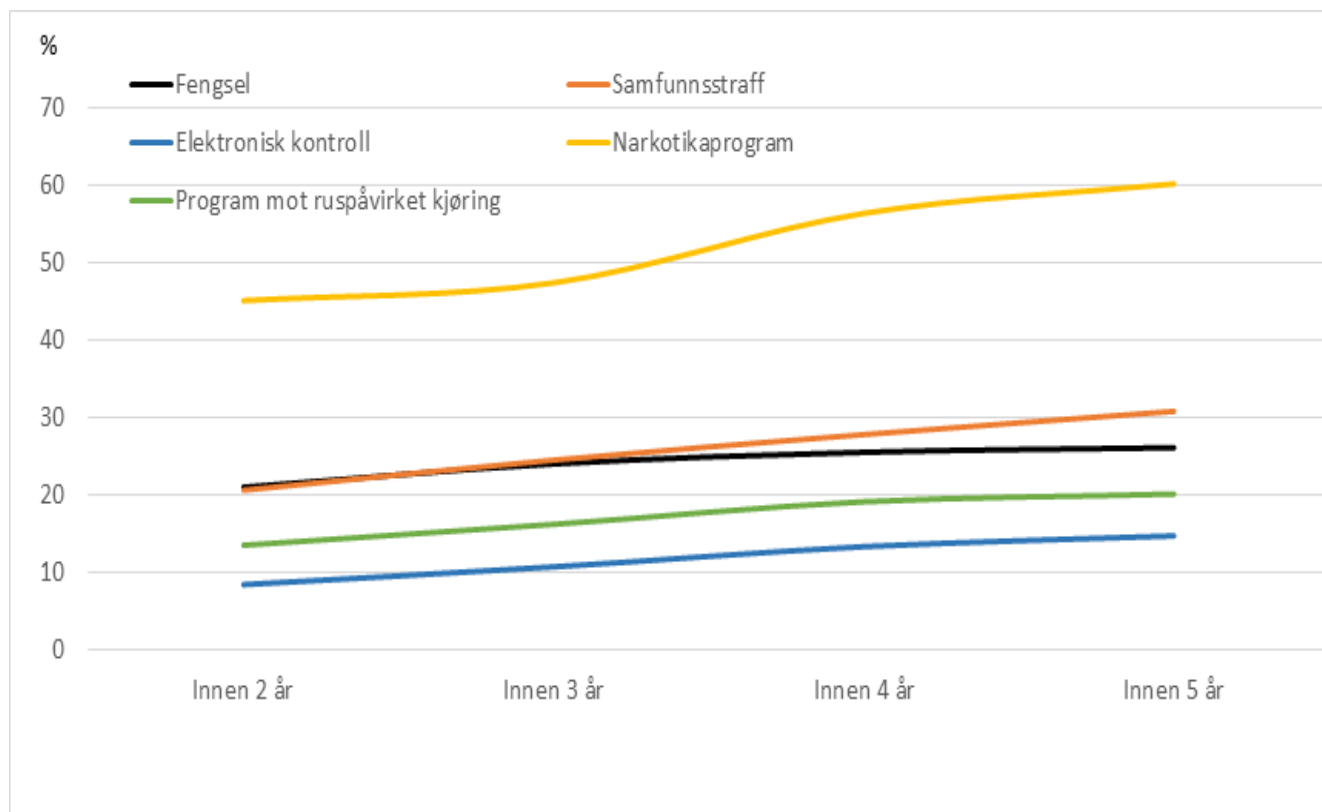
Tilbakefall for henholdsvis løslatte fra fengsel og domfelte som fikk iverksatt dom som ble gjennomført i samfunnet i 2014 (i prosent):

Gjennomføringsform	Andel innen 2 år	
	Ny gjerning	Ny dom
Løslatte fra fengsel	24	20
Narkotikaprogram (ND)	41	30
Rusprogram (RK)	13	1
Elektronisk kontroll	8	5
Samfunnsstraff	17	12

Av tabellen fremgår at dersom tiden frem til første nye *gjerning* etter løslatelsen brukes som kriterium for tilbakefall, øker tilbakefallet for løslatte fra fengsel i 2014 fra 20 til omlag 24 prosent.

For straffereaksjonene som gjennomføres i samfunnet er det store forskjeller når det gjelder tilbakefall. Som grafen under viser kommer tilbakefallet også senere enn for løslatte fra fengsel, og øker derfor litt mer over tid. Målt over fem år vil domfelte som har gjennomført narkotika-program med domstolskontroll ha høyest tilbakefall. Hele 60 prosent av de domfelte er da registrert med nytt straffbart forhold. Samfunnsstraffdømte og løslatte fra fengsel kommer ganske likt ut. Årsaken til at samfunnsstraffdømte er registrert med et noe høyere tilbakefall ligger mest sannsynlig i forskjeller i kriminalitetstype og aldersfordeling.

Grafen nedenfor viser utviklingen i gjerningsdatobasert tilbakefall over 5 år for alle som ble løslatt i årene 2010 – 2014:



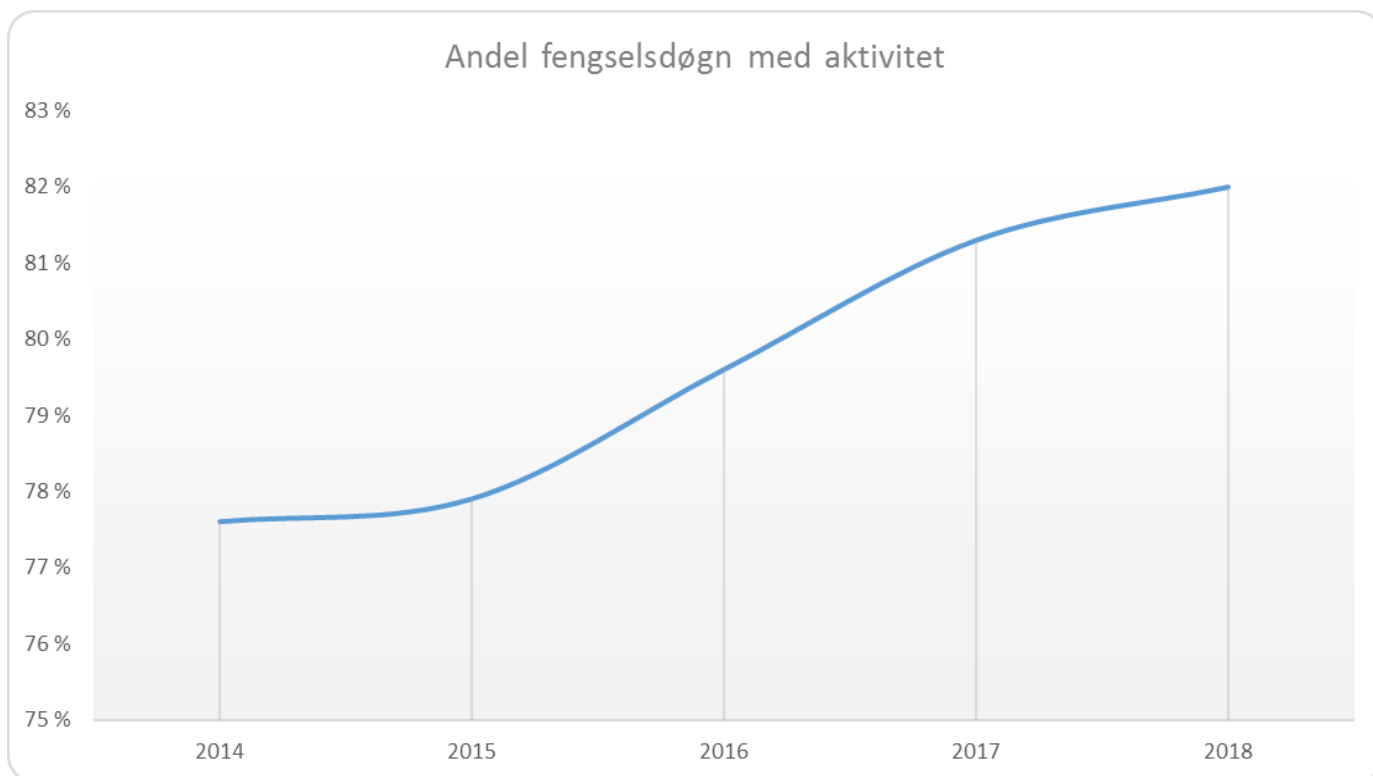
I utgangspunktet gir det forholdsvis lave tilbakefallet i Norge en indikasjon på at kriminalomsorgen har satt inn de riktige virkemidlene i arbeidet med å forebygge ny kriminalitet. Imidlertid er dette resultatet også en effekt av innsatsen både til andre etater i justissektoren, og innsatsen til andre forvaltningssamarbeidspartnere. Det er derfor vanskelig å trekke entydige konklusjoner i diskusjonene om hvilke virkemidler som har effekt, og følgelig også om utfordringer i egen og andre etater.

KRUS er i ferd med å utarbeide en større tilbakefallsstudie. Denne studien forventes å foreligge i løpet av første halvår av 2019. KDI vil på bakgrunn av denne ha et bedre grunnlag for å vurdere virkemiddelbruk. Studien vil også gi bedre grunnlag for dialogen med andre direktorater om prioritering av innsats. For å se nærmere på hvilke innsatser som har størst effekt trenger kriminalomsorgen i tillegg såkalte longitudinale studier av domfeltepopulasjonen.

#### *Styringsparameter 1: Andel fængselsdøgn med aktivitet*

Aktivitetstilbudet i fængslene skal legge et grunnlag for en kriminalitetsfri tilværelse etter løslatelse. Tilbudet består hovedsakelig av arbeidstrening og utdanning, med sikte på å gi domfelte bedre forutsetninger for en tilknytning til arbeidslivet eller fortsatt utdanning etter løslatelse. Aktiviseringen er også begrunnet i normalitetsprinsippet, og er av vesentlig betydning for å oppnå et klima i fængslene som legger til rette for tilbakeføringsarbeidet.

I 2018 oppnådde kriminalomsorgen et resultat på 82 prosent på denne styringsparameteren. Dette innebærer en økning fra 81 prosent i 2017.



Om lag 96 prosent av døgn med aktivitet er registrert i kategoriene arbeid, skole og program. De resterende antall døgn er registrert i kategorien *Fritidsaktiviteter*, som blant annet tilbys innsatte som av forskjellige årsaker er isolert.

### Vurdering:

I 2018 har kriminalomsorgen lagt ned et omfattende arbeid for å øke aktiviseringsgraden innenfor de rammer som budsjett og eksisterende bygningsmasse setter. I tråd med *Strategi for utvikling av kriminalomsorgens arbeidsdrift (2015-2018)* har flere fengsler deltatt i Prosjekt tilpasset arbeidsdag (tidligere Prosjekt delt arbeidsdag). Fengslene som har deltatt i prosjektet har hatt en økning i andelen døgn med aktivisering. Et vel så viktig resultat av prosjektet er at kriminalomsorgen ved å sikre god samhandling mellom arbeidsdriften og øvrige deler av fengslenes virksomhet, samt med samarbeidspartnere som skolen og NAV, har oppnådd å lage skreddersydde tilbud til den enkelte innsatte. Arbeidet med arbeidsdriftsstrategien har også bidratt til en utvikling av samarbeidet mellom skole og arbeidsdrift i alle fengsler, noe som har resultert i at et stort antall innsatte har fått utstedt kompetansebevis og praksisattester. Dette gir bedre forutsetninger for arbeid eller videre utdanning etter løslatelse.

For å fylle ut bildet av det arbeidet som kriminalomsorgen gjør på dette området, vil KDI også vise til innsatsen for å etablere tilfredsstillende aktiviseringstilbud for sårbare innsatte med psykiske lidelser eller psykisk utviklingshemming som ikke klarer å fungere i ordinær arbeidsdrift. Disse lavterskelaktivitetene er ressurskrevende for fengslene, men det totale omfanget av disse fremkommer ikke i målingen som gjøres på styringsparameteren *Andel døgn med aktivitet*.

Selv om kriminalomsorgen har gjort en stor innsats på dette området i 2018, som har gitt effekt i form av en høyere andel døgn med aktivisering, lavterskeltilbud til flere sårbare innsatte og en styrkning av samarbeidet med skolen, er KDI likevel ikke fornøyd med måloppnåelsen. Kriminalomsorgen har ikke klart å omfordele tilstrekkelige ressurser til dette området, og dette må prioriteres høyere i 2019 som et ledd i det viktige arbeidet med å redusere omfanget av isolasjon i fengslene.

### **Tiltak:**

I 2019 vil flere av de store fengslene delta i Prosjekt tilpasset arbeidsdag. Det tas også sikte på å utarbeide et rundskriv som skal sikre en bedre kvalitet på føringer av data om aktivisering i fagsystemet.

For å skape økonomisk handlingsrom til å øke aktiviseringen er det viktig å øke omsetningen av produktene til arbeidsdriften. I 2018 har KDI startet et arbeid med en profesjonalisering av arbeidsdriften, med fokus på produktutvikling, markedsføring og prissetting. I 2019 vil det bli opprettet en nasjonal nettside som vil gi bedre muligheter for markedsføring.

### *Styringsparameter 2: Antall domfelte som er kartlagt med BRIK*

Kriminalomsorgen er avhengig av å kartlegge behov og ressurser hos domfelte for å kunne gi disse et målrettet tilbud. En kartlegging av levekårsproblemer er også nødvendig for at kriminalomsorgen skal kunne legge til rette for en målrettet innsats fra samarbeidende etater. Verktøyet som brukes til dette er Behovs- og ressurskartlegging i kriminalomsorgen (BRIK), som er en IKT-basert kartlegging av domfelte. Kriminalomsorgen bringer videre opplysninger om levekårsproblemer som avdekkes i kartleggingen til velferdsetater som NAV, skole, og helse-tjeneste, som på grunnlag av dette tar initiativ til tiltak overfor domfelte.

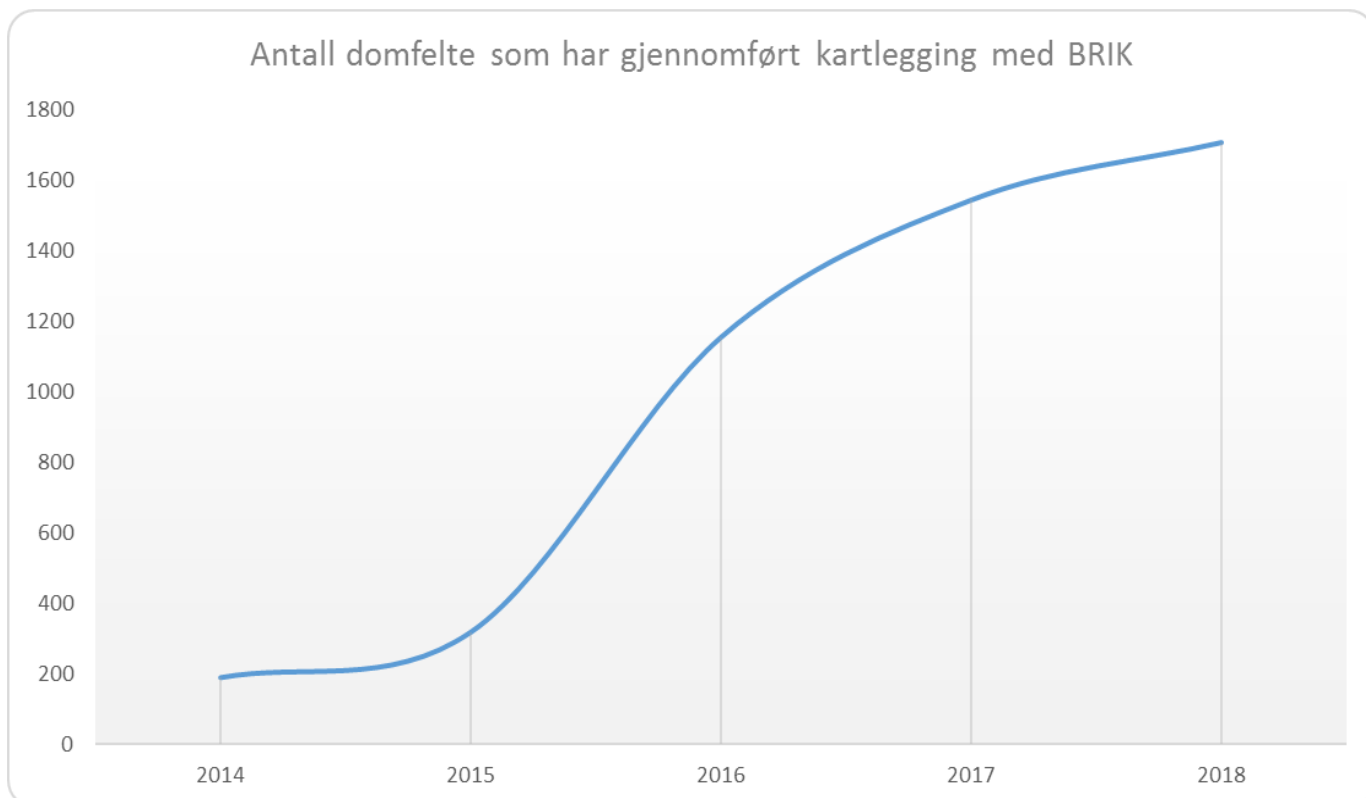
I tillegg er kartleggingsprosessen i seg selv en viktig arena for motivasjonsarbeid, som kriminalomsorgens ansatte bruker til å innlede en dialog med domfelte om levekårsproblemer og andre kriminogene faktorer som avdekkes, og motivere domfelte til å få bistand til å avhjelpe disse.

I 2018 ble det fullført 1 707 kartlegginger med BRIK. Målkravet var på 1 700 kartlegginger, og KDI er tilfreds med måloppnåelsen. Det legges til at kriminalomsorgen i tillegg har gitt tilbud om kartlegging til 770 domfelte som takket nei til dette.

### **Vurdering:**

Omfanget av bruken illustrerer at BRIK nå er godt implementert i det daglige arbeidet i kriminalomsorgen. Dette bidrar til å legge til rette for arbeidet til rusomsorgen og helsetjenesten for øvrig, skolen, domfeltes hjemkommuner og andre instanser som har ansvar for velferdstjenester til domfelte.





### Tiltak:

KDI ser et behov for å utvide anvendelsesområdet for BRIK til også å omfatte innsatte i varetekt. Dette vil kreve en forskriftsendring. Erfaring viser at mange domfelte avslår tilbudet om kartlegging fordi samtykkeskjemaet fremstår som tungt språklig. KDI har derfor satt i gang et arbeid med å forenkle dette.

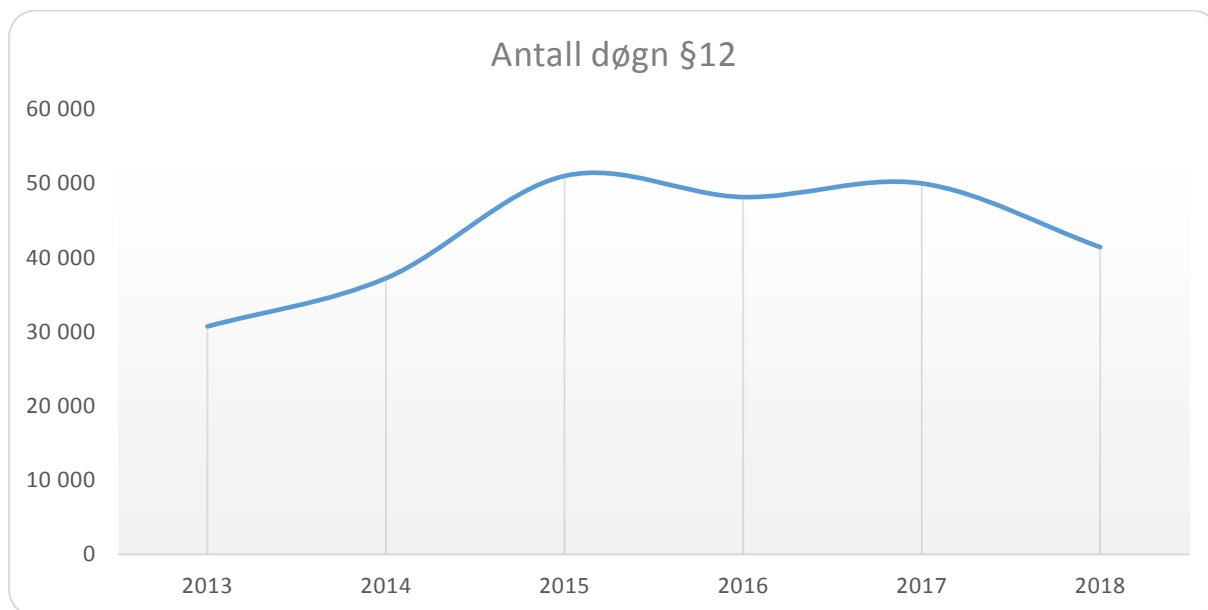
### *Styringsparameter 3: Antall døgn med straffegjennomføring etter straffegjennomføringsloven § 12*

Straffegjennomføringsloven § 12 gir hjemmel for at fengselsstraff i særlige tilfeller helt eller delvis gjennomføres ved heldøgnsopphold i institusjon. Vilkåret er at et slikt opphold er nødvendig for å bedre domfeltes evne til å fungere sosialt og lovlydig, eller at andre tungtveiende grunner taler for det.

Rusavhengighet er den viktigste kriminogene faktoren for en stor gruppe av de domfelte. For innsatte i fengsel er opphold i rusbehandlingsinstitusjon i medhold av straffegjennomføringsloven § 12, ofte etter et opphold i en rusmestringsavdeling i et fengsel, det aktuelle virkemiddelet for å redusere risikoen for tilbakefall.

I tillegg benyttes overføring til institusjon for domfelte med andre typer problematikk. Som et eksempel kan nevnes kriminalomsorgens samarbeid med Sentral fagenhet for tvungen omsorg ved St. Olavs hospital avd. Brøset, som har gjort det mulig å gi psykisk utviklingshemmede innsatte et målrettet tilbud som reduserer faren for tilbakefall etter løslatelse.

I 2018 oppnådde kriminalomsorgen et resultat på 41 431 døgn. Målkravet på 51 000 døgn er således ikke nådd.

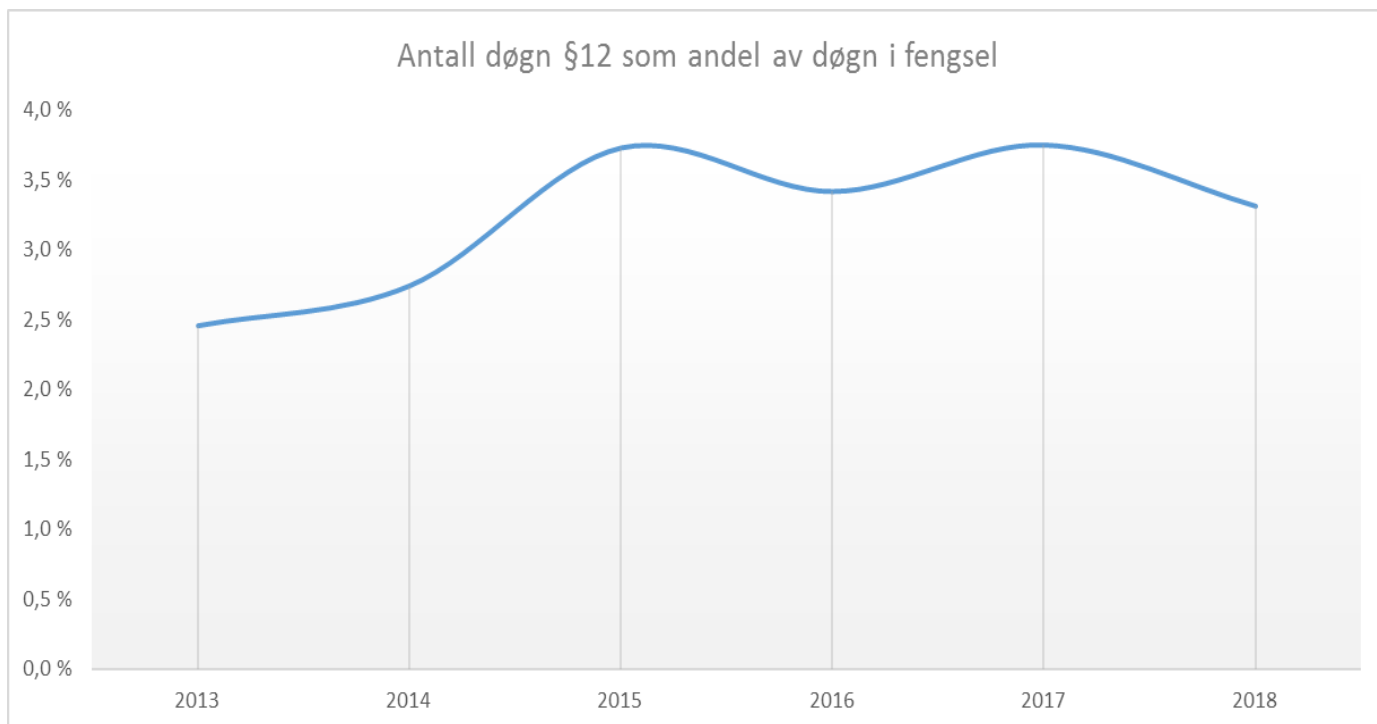


### Vurdering:

Et forhold som har innvirkning på resultatet, er dreiningen i rusbehandlingen fra døgnbehandling og over til økt bruk av poliklinisk behandling, som er en utvikling som er initiert av flere av helseforetakene. KDI vil også peke på økningen i ND-dommer (narkotikaprogram med domstolkontroll), som en faktor som har redusert målgruppen for straffgjennomføring i medhold av § 12. Etter at denne straffereaksjonen ble gjort landsdekkende i 2017 har det vært en markant økning i antall ND-dommer. Svært mange domfelte som gjennomfører straff med ND har vilkår om behandlingstiltak, og ville blitt vurdert opp mot vilkårene i § 12 dersom de hadde gjennomført ubetinget fengselsstraff.

Den vesentligste årsaken til manglende måloppnåelse er nedgangen i antall mottatte dommer, som har resultert i et lavere belegg i fengslene enn det som var forutsett da målkravet ble fastsatt.

Figuren på neste side viser at andelen døgn med straffgjennomføring etter § 12 av det totale fengselsdøgn er på nivå med tidligere år.



### Tiltak:

De viktigste tiltakene for å sikre en bedre måloppnåelse er at flere domfelte blir kartlagt med BRIK, slik at behov for institusjonsopphold blir avdekket. Videre er det viktig at informasjon om ordningen tilflyter domfelte som kan være aktuelle for den. KDI har pålagt fengslene å gjennomføre såkalte utslusningssamtaler, der domfelte blir orientert om muligheter for videre progresjon i straffegjennomføringen, herunder opphold i institusjon eller delgjennomføring med elektronisk kontroll. Disse samtalene registreres i fagsystemet, og regionene er pålagt resultatkrav når det gjelder antall gjennomførte samtaler.

KDI har utarbeidet en ny rutinebeskrivelse som vil bidra til en mer effektiv saksbehandling av søknader om straffegjennomføring i medhold av § 12. Videre vil KDI følge opp overfor regionene at kapasiteten ved Fretex Elevator, der kriminalomsorgen har kontrakt om 30 plasser, fortsatt utnyttes optimalt.

KDI finner også grunn til å nevne overføringen av ansvaret for oppfølgingen av domfelte i institusjon fra fengslene til friomsorgskontorene, som ble iverksatt i 2018. Dette tiltaket forutsettes ikke å få særlig innvirkning på graden av måloppnåelse i henhold til styringsparameteren, men gir en bedre kvalitet på straffegjennomføringen, med en tettere oppfølging fra kriminalomsorgen.

### *Styringsparameter 4: Andel delgjennomføring med EK*

Et grunnleggende element i kriminalomsorgens arbeid mot tilbakefall til ny kriminalitet, er at domfelte skal gjennomgå en fornuftig og sikkerhetsmessig forsvarlig progresjon frem mot et liv i frihet.

Delgjennomføring med elektronisk kontroll gir mulighet for å prøve ut domfelte i en tilnærmet normal livssituasjon, der domfelte bor i egen bolig og arbeider eller tar utdanning, samtidig som vedkommende er undergitt et kontrollregime som reduserer risikoen for tilbakefall.

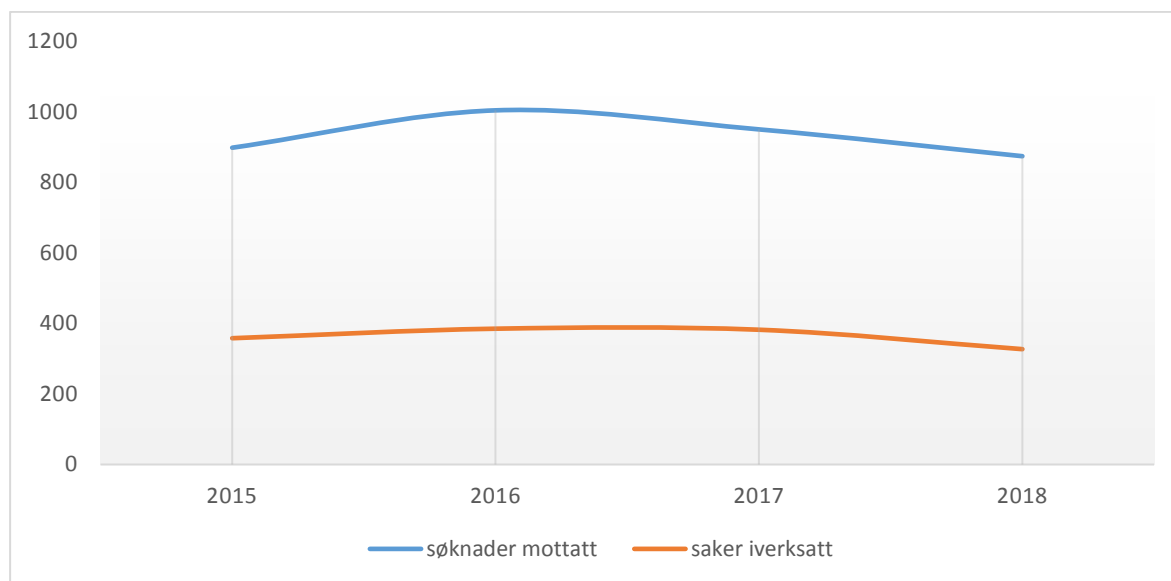
I 2018 var det i gjennomsnitt 60 saker med delgjennomføring med elektronisk kontroll til enhver tid, noe som utgjør en andel på 12 prosent av total kapasitet på 500. Kriminalomsorgen oppnår således ikke målkravet om en andel på 20 prosent av total kapasitet.

Resultatet innebærer en nedgang fra 2017, da det var et gjennomsnitt på 71 saker til enhver tid. Nedgangen i antall saker er på 14 prosent, og nedgangen i antall døgn med straffegjennomføring er på 15 prosent.

### Vurdering:

Årsaken til at det i 2018 har vært et svakere resultat enn i 2017, er det lavere belegget i fengslene, som har medført at det har vært færre domfelte som har blitt vurdert for ordningen. Dette illustreres med at det har vært en nedgang i antall søknader om EK delgjennomføring på 6 prosent. Videre ligger noe av årsaken i utviklingen i fangepopulasjonen, der en større andel av de innsatte har lengre dommer for vold og seksuallovbrudd.

Figuren under viser utviklingen for EK- delgjennomføring i perioden 2015 – 2018.



### Tiltak:

For å sikre en bedre måloppnåelse i 2019, har KDI satt i verk en rekke tiltak. Et sentralt ledd i arbeidet er å sikre at alle domfelte som kan være aktuelle for delgjennomføring får informasjon om ordningen. Blant annet har KDI fastsatt målkrav om antall gjennomførte utslusingssamtaler. KDI er fornøyd med at målkravet for året oppnås. Resultatet er en indikator på at enhetene jobber aktivt med å informere sine innsatte om ulike former for straffegjennomføring i samfunnet, herunder delgjennomføring med elektronisk kontroll. KDI har også en forventning om at økningen i målkravet når det gjelder antall kartlegginger med BRIK vil ha en positiv effekt.

KDI vil gjennomføre endringer i regelverket, som forutsettes å bidra til en økt bruk av EK delgjennomføring. Blant annet vurderes å overføre vedtaksmyndigheten fra friomsorgskontorene til fengslene, noe som vil gi en mer effektiv saksbehandlingsprosess. Det vurderes også innført en regel om at domfelte som får avslag på prøveløslatelse etter 2/3 tid skal vurderes for EK delgjennomføring. Formålet med disse endringene er å bedre kvaliteten på tilbakeføringsarbeidet, samtidig som EK innebærer et kontrollregime som bidrar til å hindre tilbakefall til ny kriminalitet i prøvetiden.

Videre har innføring av pilot for betinget vedtak om EK delgjennomføring vært et tiltak for å øke både kapasitet og kvalitet ved delgjennomføring. Dette innebærer at domfelte kan søke om delgjennomføring og få søknaden behandlet og eventuelt innvilget før vedkommende møter i fengsel. Dette antas å føre til flere og lengre delgjennomføringssaker, i tillegg til at det gir større forutsigbarhet for domfelte, motivasjon til å gjennomføre straffen uten brudd, samt en mer effektiv saksbehandling for kriminalomsorgen. Denne ordningen vil bli innført i hele landet i løpet av 2019.

Det er en målsetting at pilotene med sømløs straffegjennomføring som iverksettes i 2019 skal bidra til økt bruk av progresjonstiltak, herunder EK delgjennomføring.

#### *Direktoratsutvalget for tilbakeføring*

Manglende koordinering av innsatsen til kriminalomsorgen, velferdsetater og kommunal sektor utgjør en risiko for manglende effekt av arbeidet med å redusere tilbakefall til ny kriminalitet. KDI ble i 2018 gitt ansvar for å lede direktoratsutvalget for tilbakeføring, som skal følge opp tilbakeføringsstrategien. Arbeidet med strategien er et vesentlig skritt i retning av en samordning av innsatsen på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

Strategien inneholder totalt 18 tiltak hvorav 7 av disse skal utredes nærmere på direktoratsnivå. I utredningene skal det ses på rammeverket for forvaltningsarbeidet, og på hvilke forpliktelser som tilligger de ansvarlige tjenesteyterne. Det skal foreslås nye virkemidler for å bedre samordningen mellom de ansvarlige sektorene og forvaltningsnivåene for å unngå at glippsoner oppstår i tilbakeføring til samfunnet. Nye tiltak for å sikre domfelte og innsattes rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester, bolig, opplæring og arbeidsrettede tiltak skal utredes nærmere.

I 2018 har syv arbeidsgrupper utredet syv tiltak, og det er foreslått i alt 27 nye tiltak. Disse skal bidra til å bygge ned glippsonene. Noen kan gjennomføres innenfor egen ramme, andre må oversendes til videre behandling til departementene/Tilbakeføringsutvalget.

KDI er tilfreds med de øvrige direktoratenes ressursinnsats, og vil i 2019 utarbeide en gjennomføringsplan for ferdigstillelse av de foreslåtte tiltakene. I tillegg har KDI fått tildelt to nye strategitiltak som utredes nærmere i 2019.

Erfaringen så langt er at samarbeidet har vært opplevd nyttig for alle involverte.

KDI har oversendt et utkast til tilstandsrapport for arbeidet til alle involverte direktorater for godkjenning av tekst på respektive virksomhetsområder. Direktoratene har bedt om en utsettelse av fristen. KDI tar derfor sikte på å ettersende tilstandsrapporten innen utløpet av februar måned.

### *Gjennomføringen av strategien Bolig for velferd (2014-2020)*

I 2018 bidro KDI med vesentlige ressurser i samarbeidet med velferdsdirektoratene som omfattes av strategien. Det prioriterte tiltaket var et samarbeid om å etablere arbeidsprosesser for å kunne gi et helhetlig tilbud om bolig og oppfølgingstjenester for mennesker med rusmiddelavhengighet og psykiske lidelser som mangler bolig, eller som står i fare for å miste boligen.

Videre har KDI sammen med de andre direktoratene vært representert i redaksjonen som videreutvikler nettstedet *veiviseren.no*. I den forbindelse har kriminalomsorgen fått midler til å etablere nettsiden *tilbakeføring.no*.

Direktoratenes og kommunenes samlede innsats har gitt effekter. En kartlegging av bostedsløse i 2016 (NIBR-rapport 2017:13) viser en betydelig nedgang i det totale antall bostedsløse siden forrige kartlegging i 2012. For personer som er løslatt fra fengsel til bostedsløshet siste 6 måneder, er andelen 7 prosent i 2016 mot 8 prosent i 2012. Antallet har gått ned fra ca. 500 til ca. 280 på fire år. Innsatte i fengsel, som skal løslates innen 2 måneder og verken har egen leid eller eid bolig, utgjør en andel på 7 prosent. Dette tallet er det samme som i 2012, men antallet totalt har gått ned fra 440 i 2012 til 280 i 2014.

KDI vil også fremheve at et tett samarbeid med andre direktorater om boligstrategien gjennom flere år har lagt grunnlag for en videre samordning av ressurser, som er helt nødvendig for å nå målet om å redusere tilbakefall til ny kriminalitet.

### *Tiltak for å følge opp innsatte med psykiske lidelser og/eller rusproblemer*

#### Prosjekt Tilpasset arbeidsdag

Prosjektet forlenges ut 2019 og endrer navn fra Delt arbeidsdag til Tilpasset arbeidsdag.

I denne modellen vil noen innsatte jobbe heltid og andre deltid. Lengden og innholdet i aktiviseringen skal i større grad være tilpasset innsattes ulike behov for aktivisering.

Erfaringene fra de 5 prosjektfengslene er meget gode. Det har vært stor variasjon i økningen i aktivitet mellom prosjektfengslene i perioden. Prosjektet forlenges med følgende fengsler: Stavanger, Hedmark avd. Hamar, Sem, Telemark, Bergen og Trondheim. Fengslene som rekrutteres til prosjektet har høyt sikkerhetsnivå og relativ lav andel innsatte i aktivisering.

En hovedanbefaling i prosjektrapporten fra 2018 er at aktivisering må være hele fengselets ansvar. Fengselsbetjentene, i samarbeid med fritidsledere og andre, bør i større grad kunne aktivisere sårbare og psykisk syke innsatte som ikke klarer å tilpasse seg ordinær arbeidsdrift og skole. Et viktig fokus i prosjektet er å etablere flere slike tilrettelagte aktiviteter for innsatte, som for eksempel MASH (Mangfoldig aktivitet som hjelper) i Stavanger fengsel.

#### Tiltakspakke for å redusere overdosedødsfall

Cirka 260 personer dør hvert år av overdose i Norge. Risikoen er spesielt høy de første dagene og den første uken etter løslatelse fra fengsel. Overdoseprosjektet i kriminalomsorgen er forankret i Helsedirektoratets nasjonale overdosestrategi (2014-2017). Prosjektet er et samarbeid mellom kriminalomsorgen og helsetjenesten i fengsel. Innholdet er kunnskapsbaserte tiltak som er

utviklet av en ekspertgruppe fra helsetjenesten og kriminalomsorgen. De 4 tiltakene er innkomst-samtale, informasjon om overdoserisiko og hjerte- og lungeredning, løslatelsessamtale og «Time i hånden».

Prosjektet startet i 2016 i samarbeid med Helsedirektoratet som bidrar i finansieringen. KRUS er ansvarlig for opplæring og implementering ved hjelp av en læringsnettverksmodell. 13 fengsler har så langt deltatt i prosjektet, og tilbakemeldingene har vært positive både fra ansatte og domfelte. Ambisjonen er å gjennomføre prosjektet i alle landets fengsler. Nye fengsler i 2018 har vært Tromsø, Bodø, Indre Østfold Eidsberg avd., Vestoppland, Telemark og Sandeid fengsel.

#### Videreutvikle BRIK for kartlegging ved endt straffegjennomføring

Bruken av kartleggingsverktøyet BRIK øker stadig og er i tråd med fastsatte målkrav. Det har imidlertid ikke vært rom for å prioritere arbeidet med å utvikle en ny funksjon i BRIK, som også vil innebære nye tekniske løsninger. KDI har vært nødt til å prioritere utviklingsoppgaver i forbindelse med nytt fagsystem, SDS, digitalisering knyttet til Agder fengsel og ESAS.

#### Styrke kompetanseutvikling om psykiske lidelser og rus

KRUS har i 2018 arrangert kurs om psykiske lidelser og personlighetsforstyrrelser, Kortprogram rus, Bygging av mestringstillit, Sinnemestringsprogram, og kurs om ruskunnskap. Videre har det blitt gjennomført opplæring i russamtalen, konferanse for rusmestringsenheter, samt opplæring i tiltak for å redusere overdosedødsfall ved løslatelse. Her skal også nevnes at det nye bachelorstudiet ved KRUS er et viktig bidrag til målsettingen om et kunnskapsbasert arbeid på dette området.

#### **Vurdering:**

Aktivitetsnivået på dette området har vært høyt i 2018. KDI har ikke hatt kapasitet til å foreta en videreutvikling av BRIK, men bruken av kartleggingsverktøyet øker. Samlet har tiltakene gitt en bedre kvalitet på det tilbudet som gis til en gruppe innsatte og domfelte som er sårbare under straffegjennomføring i fengsel, og som ofte får problemer under fengselsoppholdet som følge av manglende aktivisering, isolasjon og inntak av rusmidler. Dette er også en gruppe domfelte med et høyt residiv, og både kompetansehevende tiltak og tiltak under Prosjekt tilpasset arbeidsdag retter seg mot å forebygge ny kriminalitet.

#### *Statistikk på antall innsatte med praksisattest*

Praksisattester til innsatte utstedes med bakgrunn i tverrfaglig samarbeid mellom arbeidsdrift og skole, hvor praksis har foregått i arbeidsdriften. Regionene har rapportert inn 1049 praksisattester i 2018. Dette er en nedgang fra 2017, da det ble rapportert 1269 praksisattester. Med bakgrunn i at det har vært færre innsatte i fengslene, er KDI fornøyd med resultatet.

Et resultat av kriminalomsorgens arbeidsdriftsstrategi er at det er oppnådd en styrking av samarbeidet mellom arbeidsdrift og skole om opplæring og kvalifisering av innsatte i fengsel, blant annet gjennom utstedelse av praksisattester. Samarbeidet har også resultert i at det i 2018 har vært hele 58 innsatte som har gjennomført læretid under straffegjennomføringen. Dette er tiltak om gir innsatte bedre muligheter for arbeid eller videre opplæring etter løslatelse.

#### *Narkotikaprogram med domstolkontroll (ND)*

Narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) er godt etablert i strafferettspleien i hele landet. Det ble i 2018 iverksatt 163 nye ND-dommer (32 i 2016 og 132 i 2017). Antallet overstiger langt det som opprinnelig var forventet for denne straffereaksjonen.

Kriminalomsorgen har en tett oppfølging av disse sakene, med et utstrakt samarbeid med domstolene, spesialisthelsetjenesten, kommunene, opplæringsinstitusjoner, ulike sysselsettingstiltak mv.

Effektene av ND er vurdert i et forskningsprosjekt ved Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) som ble avsluttet i 2014 (SIRUS rapport 4/2014). Evalueringen er positiv, også når det gjelder vurderingen av effekt i form av redusert tilbakefall. Det er her pekt på utgangspunktet, som er at gjengangere dømt til fengselsstraff for narkotikaforbrytelser har et tilbakefall på nærmere 85 prosent. I tilbakefallsstudien til KRUS, som er referert foran i denne rapporten, er det funnet et tilbakefall på 30 prosent etter to år. Videre viser rapporten fra SIRUS at domfelte som gjennomførte straffen med ND viste en positiv utvikling over tid på følgende parametere: rusmiddelmisbruk, kriminalitet, psykisk- og somatisk helse, utdanning, tid i kontrollert miljø (fengsel eller institusjon), arbeid og sosiale relasjoner.

Et hovedfunn i rapporten er at 34 prosent av de som ble dømt til ND fullførte programmet. Det uttales at andel som fullførte ND må sies å være tilfredsstillende, sammenlignet med resultater fra annen behandling av tunge rusmiddelmisbrukere. En vanlig gjennomføringsrate i behandlingsinstitusjoner for tunge rusmiddelmisbrukere er rundt 20–30 prosent.

#### *Samarbeid mellom Oslo krisesenter og Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt*

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet er det innledet et samarbeid mellom Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt, og Oslo krisesenter. Dette samarbeidet er kommet godt i gang i 2018, med gjennomføring av flere planleggingsmøter, samt opplæring og hospitering ved fengslet for prosjektmedarbeiderne. I 2019 er det planlagt undervisning og kursvirksomhet for innsatte, samt oppstart av gruppesamtaler. Videre er det planlagt ukentlige møter mellom prosjektmedarbeiderne og tilbakeføringskoordinator. Samarbeidet vil bli evaluert i løpet av sommeren 2019.

#### *Arbeidet med velferdsobligasjoner*

På grunnlag av oppdragsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet til KDI og Arbeids- og velferdsdirektoratet (AV-dir), er det satt i



gang et arbeid med å etablere et pilotprosjekt med bruk av velferdsobligasjoner.<sup>2</sup> KDI og AV-dir har opprettet en arbeidsgruppe, og det er etablert en milepælsplan for 2018 som er godkjent av departementene. Det har vært en utstrakt møtevirksomhet med kommuner som har meldt interesse for deltakelse.

Utarbeidelse av regelverk for tilskuddsforvaltning er nå på høring. Dersom regelverket blir vedtatt legger KDI til grunn at oppstart av arbeidet vil være høsten 2019. Det vil bli iverksatt en følgeevaluering.

### *Strategi for kvinner i varetekt og straffegjennomføring*

Kriminalomsorgsdirektoratet utarbeidet 2017 «Strategi for kvinner i varetekt og straffegjennomføring 2017 – 2020» som en oppfølging av rapporten «Likeverdige forhold for kvinner og menn under kriminalomsorgens ansvar» fra 2015, hvor situasjonen for kvinner i fengsel og som gjennomfører straff i samfunnet ble synliggjort. Formålet med strategien er å etablere tiltak som kan sikre en likeverdig straffegjennomføring.

Kvinnelige innsatte og domfelte utgjør en relativt liten gruppe, og det er viktig at deres situasjon blir synliggjort for å sikre at rettigheter og behov blir oppfylt. Et av tiltakene i strategien har derfor vært å etablere en ordning med en kvinneansvarlig ved alle fengsler der det er innsatt kvinner, og ved alle friomsorgskontor. Dette tiltaket er nå realisert, og det arbeides med en nærmere oppgavebeskrivelse for de kvinneansvarlige, samt etablering av et nasjonalt fagnettverk for disse.

Et mål for strategien er å bedre tilretteleggingen av innholdet i straffegjennomføringen for kvinner. Her kan nevnes utviklingen av tilbudet til kvinner med utvisningsvedtak som er innsatt i fengsel. Målet om en økning i andelen kvinner som gjennomfører straff i samfunnet med elektronisk kontroll er oppnådd.

Geografiske forhold, samt at det er få kvinnelige innsatte, har medført at kvinner i deler av landet har blitt plassert i mannsfengsler. En endring av dette er et prioritert arbeidsområde for KDI i 2019.

Et av målene i strategien er at KDI og KRUS skal formidle oppdatert kunnskap og erfaringer fra arbeidet med kvinner i kriminalomsorgen. Den årlige nasjonale konferansen om kvinner under straffegjennomføring og varetekt gikk i 2018 for første gang over 2 dager, med ca. 90 deltakere begge dager.

### *En samlet vurdering av måloppnåelsen*

KDI er tilfreds med at tallene for tilbakefall indikerer at kriminalomsorgen i samarbeid med andre etater samlet sett gjør en god jobb. Vi er fornøyd med utviklingen når det gjelder BRIK, og med de tiltak som satt i verk overfor innsatte og domfelte med rusproblemer.

<sup>2</sup> Fra oppdragsbrevet hitsettes «Begrepet velferdsobligasjoner brukes om resultatbaserte avtaler mellom flere parter, som oftest offentlige myndigheter, investorer/stiftelser og private eller ideelle tjenesteleverandører, og har som formål å løse sosiale problemer på en ny måte. I en typisk velferdsobligasjon finansierer private investorer en tjeneste som utføres av private eller ideelle aktører. Det offentlige betaler investoren i etterkant, avhengig av resultatoppnåelsen. Investoren tar risikoen for at tjenesten gir de ønskede resultatene.»

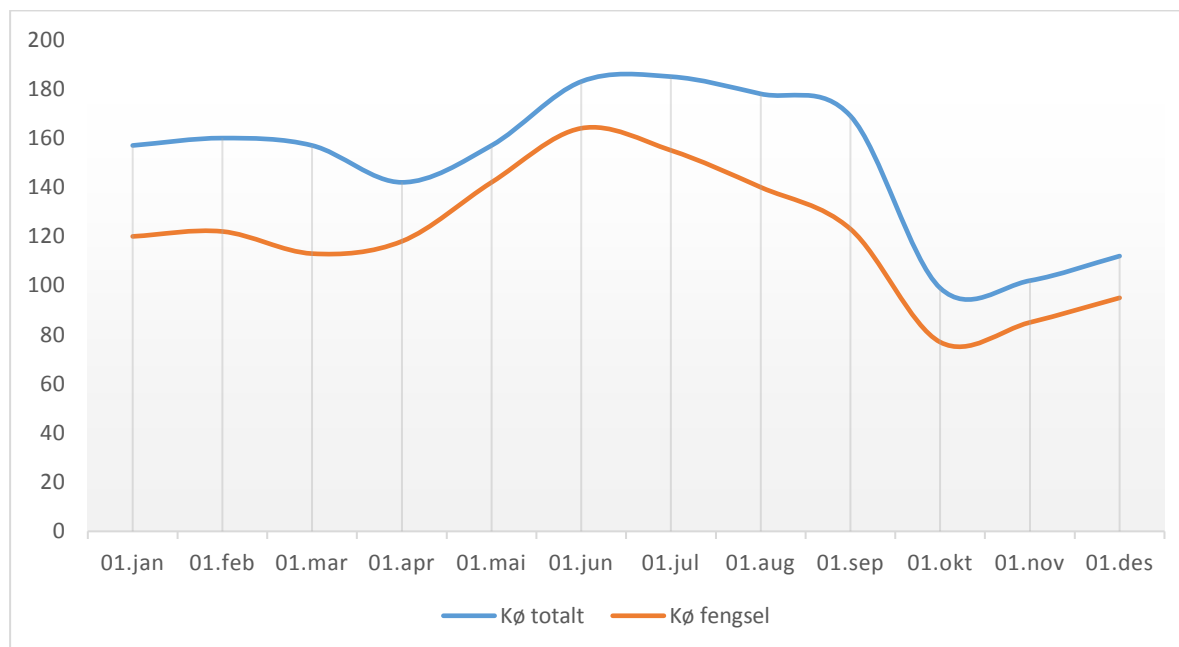
Kriminalomsorgen har i 2018 styrket arbeidet med å sikre at domfelte får tjenester som kan avhjelpe levekårsproblemer, blant annet gjennom et samarbeid med velferdsetater med ansvar for tjenester på disse områdene i forbindelse med tilbakeføringsstrategien og boligstrategien. Kvaliteten på arbeidet i kriminalomsorgen er hevet på en rekke områder, noe som viser seg i resultater på styringsparametere og evalueringer: flere domfelte får kartlagt sine levekårsproblemer, flere får tilbud om skole eller arbeidstrening, og andelen bostedsløse blant innsatte går ned. Andelen domfelte som er overført til straffegjennomføring i institusjon er opprettholdt på samme nivå som tidligere år, og kvaliteten på denne straffegjennomføringsformen er forbedret gjennom en organisatorisk endring som sikrer en tettere oppfølging. Kriminalomsorgens drift av narkotikaprogram med domstolskontroll gir en gruppe domfelte med svært høy risiko for residiv en målrettet og kvalitetsmessig god straffegjennomføring.

## Målsettingen om en mer effektiv straffesakskjede

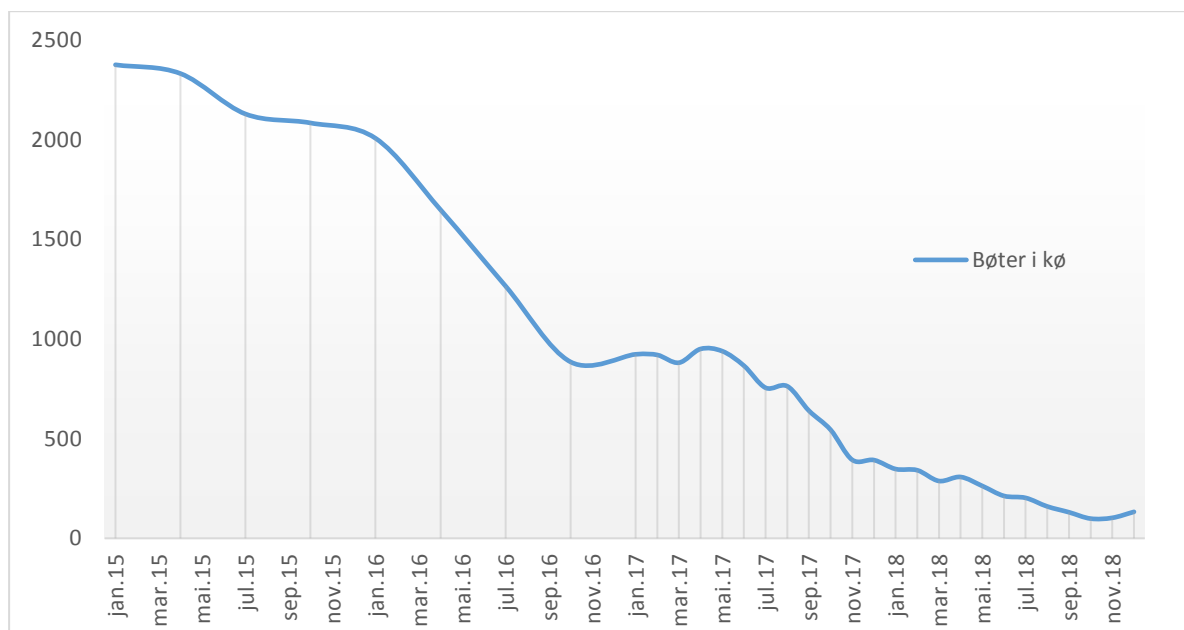
### Tilstandsindikator 4: Soningskø

Gjennom 2018 har soningskøen ligget stabilt på et historisk lavt nivå på mellom 100 og 200 ubetingede fengselsdommer.

Per 31. desember 2018 var det 135 ubetingede fengselsdommer i soningskø, hvorav 13 gjelder dommer som skal gjennomføres med EK.



Antallet bøter i kø er også historisk lavt. I dag er totalt 128 bøter i kø. Dette er en nedgang på om lag 250 bøter siden januar 2018. Det er også verdt å nevne at soningskøen i januar 2015 var på 2378 bøter.



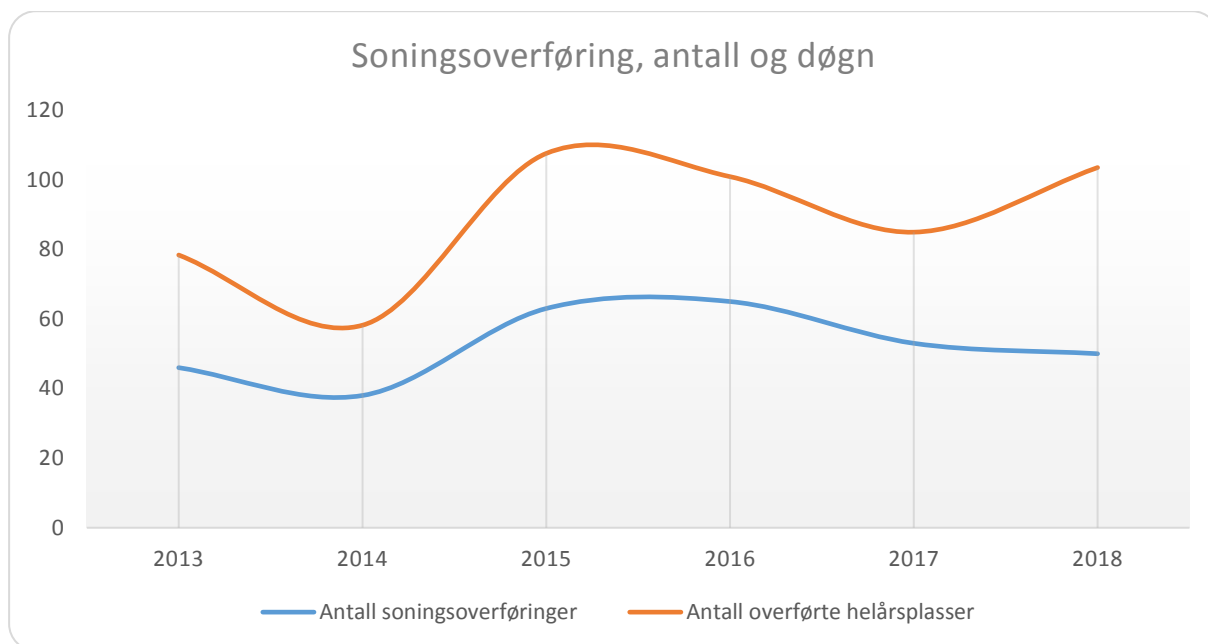
Det er per i dag ingen soningskø når det gjelder dommer på samfunnsstraff og program mot ruspåvirket kjøring.

### Vurdering;

KDI er svært fornøyd med at soningskøen er borte, noe som har vært en målsetting over lang tid. Videre er KDI av den vurdering at dublering av 100 plasser og utnyttelse av ledig kapasitet vil være tilstrekkelig for å møte risikoen for oppbygging av ny soningskø.

### Tilstandsindikator 5: Antall soningsoverføringer

I 2018 ble det totalt effektuert 50 vedtak om soningsoverføring av utenlandske innsatte til deres hjemland. Dette innebærer en nedgang fra resultatet i 2017, da det ble effektuert 53 soningsoverføringer. Grafen på neste side viser utviklingen de siste årene.



Bakgrunnen for denne nedgangen er at det i 2018 ikke ble effektivert vedtak om soningsoverføring til Romania, etter at Romania ble dømt i den Europeiske menneskerettighetsdomstolen for brudd på EMK art. 3 i flere saker, samt blitt kritisert i rapporter fra Europarådets torturkomite. Romania var tidligere det landet som det ble effektivert flest soningsoverføringer til. Mot slutten av 2018 mottok KDI garantier fra rumenske myndigheter om ivaretagelse av tilfredsstillende soningsforhold i flere enkeltsaker, og KDI vurderer nå hvorvidt vedtak kan effektivertes på grunnlag av disse.

### Vurdering:

Selv om antall saker er noe lavere enn de siste årene, er KDI likevel fornøyd med måloppnåelsen. Resultatet må ses i forhold til at det har vært en nedgang i antall nye dommer. Videre har effekten av innsatsen målt i antall soningsdøgn vært større i 2018 enn i 2017. Effekten i 2018 tilsvarer om lag 104 plasser med 100 prosent belegg med helårsdrift. I 2017 var om lag 85 plasser med 100 prosent belegg med helårsdrift.

Kriminalomsorgen har etablert gode rutiner for håndtering av saker om soningsoverføring, og KDI har i 2018 ferdigstilt arbeidet med nye retningslinjer på dette området. Det er et godt samarbeid både med PU og UDI, og med myndighetene i andre land. KDI vurderer det derfor som sannsynlig at antall soningsoverføringer vil øke i 2019.

### Tilstandsindikator T6: Kapasitetsutnyttelse fengsel

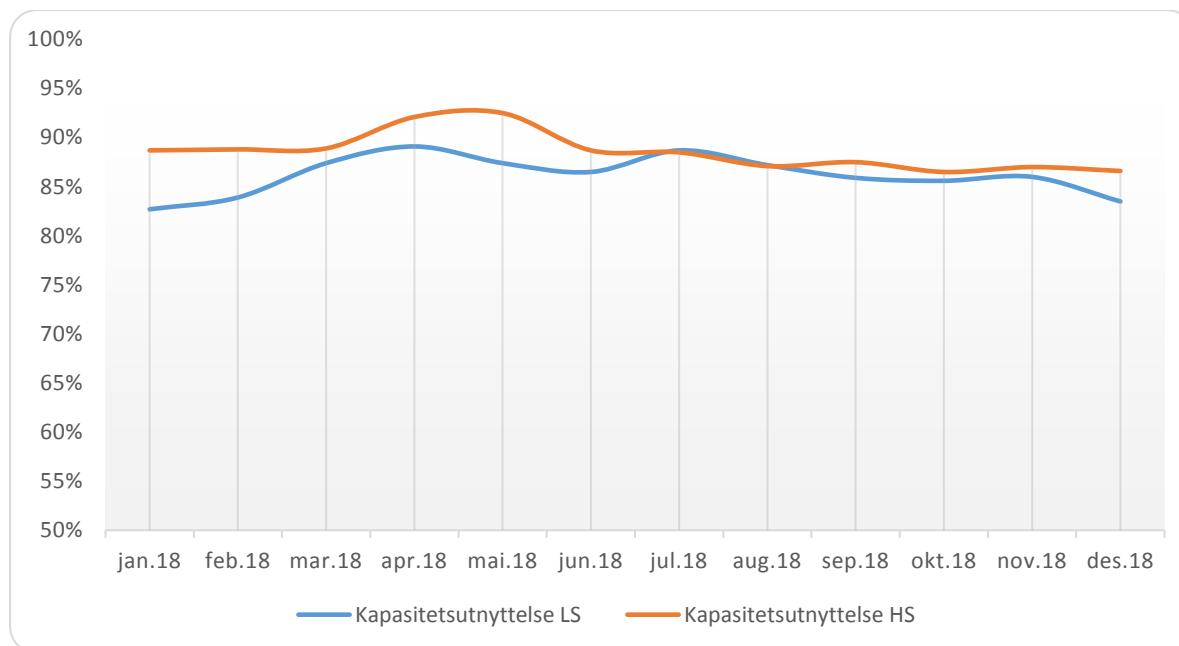
Den 1. juni 2018 ble fengselskapasiteten økt med 100 dublerede plasser, hvorav 98 på høyt sikkerhetsnivå.

Den gjennomsnittlige kapasitetsutnyttelsen for 2018 uten dubleringskapasiteten var på 88,7 prosent. Inkludert dubleringskapasiteten, som tilsvarer en helårseffekt på om lag 52 plasser, var kapasitetsutnyttelsen på 87,9 prosent.

Enheter med lavere sikkerhetsnivå hadde i 2018 en kapasitetsutnyttelse på 86,4 prosent. Enheter med høyt sikkerhetsnivå hadde i samme periode en kapasitetsutnyttelse på 88,7 prosent. Begge størrelser er inkludert dubleringskapasiteten.

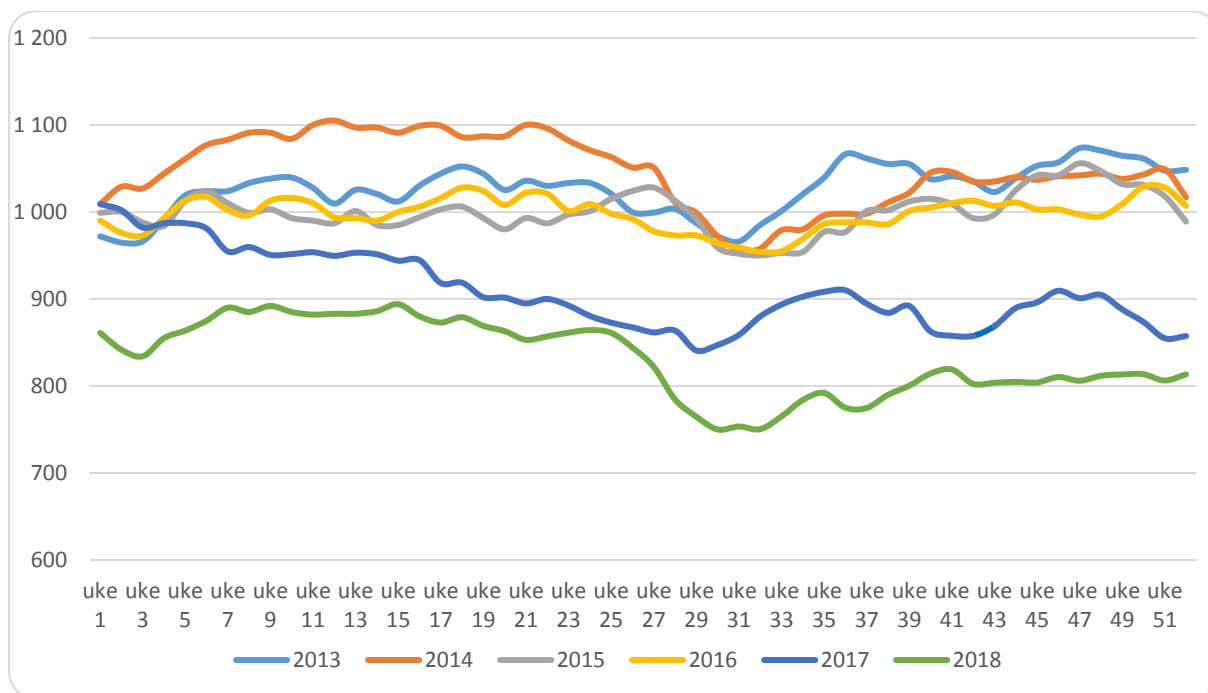
Det er relativt store regionale forskjeller i belegget. Den gjennomsnittlige kapasitetsutnyttelsen på lavere sikkerhetsnivå spriker fra 78 prosent til 89 prosent. For høyt sikkerhetsnivå er gapet fra 81 til 93 prosent.

Kapasitetsutnyttelsen på lavere (LS) og høyt sikkerhetsnivå (HS) gjennom 2018.

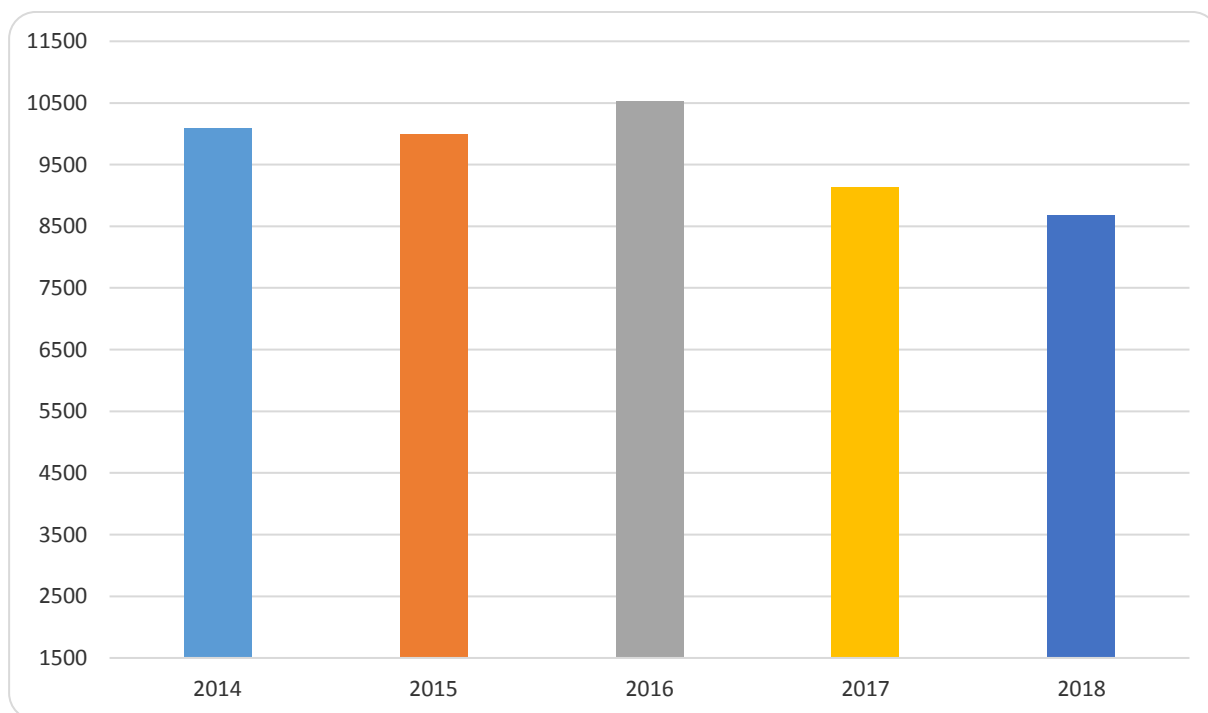


Hovedårsaken til det relativt lave belegget er nedgang i antall mottatte dommer og varetektsinnsettelse gjennom 2017 og 2018.

Figuren på neste side viser gjennomsnittlig antall innsatte i varetekt pr uke i perioden 2013 – 2018. I 2018 var det i gjennomsnitt 832 innsatte i varetekt. Til sammenligning var antallet varektinnsatte på 998 i 2016.



Nedgangen i antall mottatte ubetingede fengselsdommer bidrar også til å forklare årsaken til det lave belegget. Kriminalomsorgen har i 2018 mottatt 1819 færre ubetingede dommer enn i 2016, samt 450 færre dommer enn i 2017. Figuren under viser totalt antall dommer oversendt i perioden 2014 – 2018.



**Vurdering:**

KDI er ut fra forutsetninger om nedgang i antall dommer og varetektsinnsettelse fornøyd med utnyttelsen av kapasiteten i fengslene. Alle straffedommer iverksettes hurtig etter at de er mottatt i kriminalomsorgen, slik at det ikke er soningskø.

*Styringsparameter 6: Bruk av elektronisk kontroll (EK)*

Vista analyse gjennomførte høsten 2015 en evaluering av elektronisk kontroll, på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Rapporten vurderer måloppnåelse og virkning av ordningen, i tillegg til en nytte/kost-analyse. Konklusjonen viser at elektronisk kontroll er et godt tiltak, med verdimessig nytte både for domfelte, pårørende og samfunnet som helhet, som gir et lavere tilbakefall og store samfunnsøkonomiske gevinster sammenlignet med fengsel.

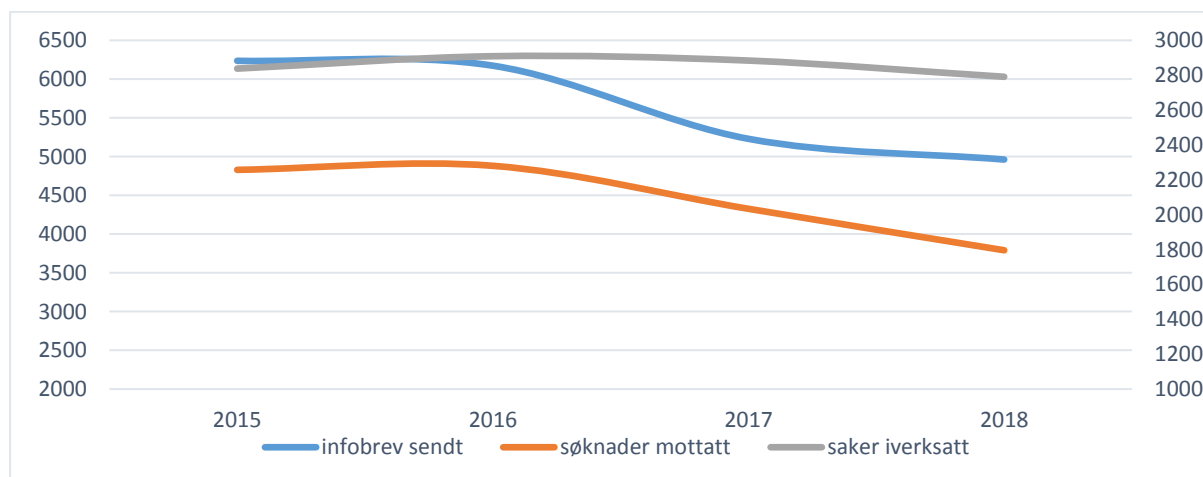
Samlet kapasitetsutnyttelse for EK var i 2018 på 62 prosent. Kriminalomsorgen oppnår dermed ikke målkravet på 98 prosent (490 – 500 plasser til enhver tid.)

**Vurdering:**

Årsaken til manglende måloppnåelse er nedgangen i antall nye straffedommer. De siste to årene har vi sett en relativt stor nedgang i antall mottatte ubetingete dommer til kriminalomsorgen. Dette gjelder også for ubetingete dommer som normalt gjennomføres med EK. Sammenlignet med 2016 har det i 2018 vært en nedgang i antall dommer på 7 prosent. Nedgangen fra 2017 er på 3 prosent. Målt i antall døgn med straffegjennomføring, er nedgangen på henholdsvis 10 og 5 prosent. Dette gir seg utslag i et lavere antall søknader om EK i 2018. Fra 2017 har det vært en nedgang i antall søknader på 8 prosent.

Nedgangen i antall aktive saker har vært lavere enn nedgangen i antall mottatte dommer. Det skyldes at man har iverksatt mange av sakene som lå i kø eller under behandling. Nå er restansene fjernet. I januar 2018 var antall saker under behandling på 737 saker og 37 saker i kø. I desember 2018 var det 622 saker under behandling og 17 saker i kø. Dette anses som et akseptabelt og hensiktsmessig nivå.

Figuren under viser utviklingen for EK helgjennomføring i perioden 2015 til 2018.



**Tiltak:**

I 2019 vil KDI iverksette tiltak som vil bidra til at flere domfelte søker om og blir vurdert for EK. Alle domfelte med ubetinget fengselsstraff på under fire måneder (bortsett fra de som åpenbart faller utenfor målgruppen) får automatisk tilsendt informasjonsskriv og søknadsskjema om EK. Av disse søker 77 prosent, og KDI anser dette som en relativ høy andel. KDI vil likevel øke antallet søknader, og vurderer i denne forbindelse hvorvidt det skal innføres elektronisk søknadsskjema, i tillegg til ordinær postgang. Dette vil kunne gjøre det lettere for domfelte å søke, og dermed øke muligheten for flere søknader totalt.

Det tiltaket som antas å gi størst effekt for bruken av EK er imidlertid den foreslåtte lovendringen som utvider gjennomføringstiden på EK fra fire til seks måneder, samt den foreslåtte justeringen av lovbruddskategorier i målgruppen for helgjennomføring.

*Prosjekt Fengsel i Agder*

Bygging av nye Agder fengsel med 300 nye plasser med høyt sikkerhetsnivå på nye tomter i kommunene Mandal og Froland, ble igangsatt våren 2018, og fengslene planlegges tatt i bruk sommeren 2020. Med en total kostnadsramme på 2077,3 mill. kroner (per 1.7.2018) under Statsbygg og en kostnadsramme til anskaffelse av utstyr og inventar på 200 mill. kroner under kriminalomsorgen, er Agder fengsel det største byggeprosjektet i kriminalomsorgen noen gang.

Agder fengsel vil sette en ny standard for hvordan fengselsbygg og digitale løsninger i fengsel brukes for å understøtte tilbakeføringen av innsatte til samfunnet. Fengselet bygges med kriminalomsorgens standard forlegningsbygg (Modell 2015), som har fellesskapsavdelinger i andre og tredje etasje, og lokaler for aktivisering av innsatte i første etasje. Det vil bli lagt til rette for aktivisering av alle innsatte og gode muligheter for fellesskap med andre innsatte. Enhetene blir bygget for å legge til rette for varetekt og straffegjennomføring med så liten grad av isolasjon som mulig.

Agder fengsel skal bidra til økt bruk av digitale løsninger i kriminalomsorgen. Det planlegges en rekke nye digitale løsninger som senere skal kunne benyttes i hele kriminalomsorgen, herunder digital selvbetjening for innsatte, som vil lette tilgangen til offentlige tjenester. Videre foretas utprøving av pust- og bevegelsessystem som vil redusere faren for selvdrap og overdosedødsfall, og kroppsskanner, som vil styrke adgangskontrollen.

Det innføres også selvforpleining for de innsatte. Dette innebærer at innsatte selv har ansvar for innkjøp av matvarer og tilberedning, noe som er i tråd med normalitetsprinsippet som norsk kriminalomsorg bygger på, og som gir innsatte øving i å mestre livet etter endt fengselsopphold.

Agder fengsel vil få i størrelsesorden 330 årsverk i kriminalomsorgen når fengslet skal tas i bruk. Siden deler av eksisterende Arendal fengsel og Kristiansand fengsel er besluttet avviklet når Agder fengsel skal tas i bruk, innebærer prosjektet også en stor omstillingsprosess for kriminalomsorgen.



### *Eablering av nytt fengsel for kvinner*

Stortinget vedtok i forbindelse med statsbudsjettet 2018 å omgjøre Arendal fengsel, Evje avdeling til et kvinnefengsel, utvidet med 10 plasser med høy sikkerhet. I forbindelse med byggeprosjektet ble avdelingen stengt midlertidig fra rundt 10. april 2018. Nybygget ble bygningsmessig ferdigstilt primo 2019. Etter montering av utstyr og inventar og prøvedrift planlegges Evje avdeling gjenåpnet 1. april 2019 med 30 nye plasser for kvinner.

I henhold til kriminalomsorgens kvinnestrategi, har det ved planlegging og bygging blitt vektlagt at tilbudet for kvinner ved Evje avdeling skal bli likeverdig det tilbudet som planlegges for menn i Agder fengsel. Dette innebærer blant annet at det er stilt de samme bygningsmessige krav til Evje som i Agder-prosjektet og at Evje er tilrettelagt for å kunne ta i bruk de samme digitale verktøy som planlegges innført i nye Agder fengsel når dette skal tas i bruk.

### *Ekstra opptak av aspiranter ved Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter KRUS*

I januar 2017 ble det tatt opp 175 aspiranter. Av disse fullførte 162 (93 prosent) utdanningen. Høsten 2017 ble det tatt opp 75 aspiranter. Alle i dette kullet er fortsatt under utdanning. I tillegg er det kommet til to aspiranter fra et tidligere kull, slik at dette kullet nå består av 77 aspiranter.

I januar 2018 begynte 201 aspiranter. Av 845 søkere var det 216 som fikk tilbud om opptak. 47 prosent av de som startet var kvinner. Gjennomsnittsalderen var ca. 26 år. I vurderingen ved opptak er språkkompetanse utover nordisk og engelsk et moment, i tillegg til at KRUS ønsker å rekruttere samisktalende kandidater. I dette kullet har 9 prosent (17 kandidater) språkkompetanse som eksempelvis urdu, russisk, arabisk, albansk, somali, polsk eller bosnisk. Det er ingen samiskspråklige i kullet. Flertallet i kullet har en geografisk tilknytning til Østlandet. Det er en god spredning av aspiranter fra hele landet, med en økning i antall aspiranter fra Sørlandet, noe som er positivt med tanke på etablering av nytt fengsel i Agder. Det er på rapporteringstidspunktet seks aspiranter som har avsluttet utdanningen.

### *Forsvarlig drift ved Norgerhaven fengsel*

I perioden 1. januar 2018 til 15. mai 2018 ble det overført totalt 70 innsatte, hvorav 41 (58,6 prosent) etter eget ønske. Kapasitetsutnyttelsen var på 52,5 prosent. Fra den 15. mai 2018 gikk prosjektet inn i en avslutningsfase, og det ble ikke overført innsatte til Nederland.

Driften av Norgerhaven fengsel i Nederland ble avsluttet den 31. august 2018. KDI vurderer dette prosjektet som svært vellykket. Driften har forløpt uten alvorlige hendelser. Underveis i prosjektet har det blitt gjort nødvendige endringer, blant annet etter Sivilombudsmannens besøksrapport, og etter KDIs vurdering har anstalten gitt domfelte et godt tilbud. En klimaindersøkelse utført av KRUS understøtter denne vurderingen. Samarbeidet med nederlandske myndigheter har fungert meget godt.

Driften av Norgerhaven fengsel har gitt et vesentlig bidrag til reduksjonen av soningskøen, som var på 1050 dommer ved oppstart av prosjektet den 1. september 2015, og som var redusert til 117 dommer da prosjektet ble avviklet den 31. august 2018. Den ekstra kapasiteten på 242 plasser på høyt sikkerhetsnivå har også bidratt til at det ikke har vært oversittere i politiarrest på

grunn av manglende fengselsplass, og den har også gitt mulighet for å foreta nødvendig vedlikehold i flere anstalter.

Kriminalomsorgen har videre høstet nyttige erfaringer fra prosjektet, som er søkt implementert i norsk kriminalomsorg. Blant annet har Prosjekt tilpasset arbeidsdag bakgrunn i organiseringen av aktivitetstilbudet til innsatte i nederlandske fengsler.

### *Vedlikehold*

Fengselseiendommene har et omfattende vedlikeholdsetterslep. Siden fengselseiendommene ble overført til Statsbygg og innlemmet i den statlige husleieordningen i 2009, er situasjonen bedret noe. Dette både som følge av økt nivå på vedlikeholdet som gjennomføres, men også som følge av at det bygges nye fengsler. I 2017 ble det ferdigstilt 85 plasser i nye standardiserte bygg ved Indre Østfold fengsel avdeling Eidsberg og 96 plasser ved Ullersmo fengsel, til erstatning for Oslo fengsel, avd. A som hadde et svært omfattende og akutt vedlikeholdsetterslep.

I tillegg til den ordinære avsetningen til vedlikehold, hvor Statsbygg de senere år har prioritert fengselsporteføljen, er det de senere år bevilget 40 mill. kroner i 2014 og 50 mill. kroner årlig i 2015, 2016 og 2017 til ekstraordinært vedlikehold ved fengslene, totalt 190 mill. kroner over fire år. I tillegg ble det i 2016 som en del av tiltakspakken for økt sysselsetting bevilget 65 mill. kroner til formålet, hvorav 50 mill. kroner til vedlikehold av fengsler i Rogaland og Hordaland. I perioden 2009–2017 har Statsbygg gjennomført vedlikeholdstiltak for ca. 1,5 mrd. kroner ved fengslene.

Likevel er det for kriminalomsorgen spesielt alvorlig at mye av bygningsmassen med det mest alvorlige og akutte vedlikeholdsetterslepet fortsatt er ved større fengsler hvor konsekvensen av et eventuelt stengningsvedtak vil være størst, dvs. Oslo fengsel (avd. B/C), Romerike fengsel, Trondheim fengsel og Ila fengsel og forvaringsanstalt. Vedlikeholdsetterslepet er også svært omfattende ved Bjørgvin fengsel og Åna fengsel.

I 2017 startet et omfattende rehabiliteringsprosjekt ved Romerike fengsel som planlegges ferdigstilt medio 2019. Prosjektet er første større rehabilitering av to store boavdelinger, hver med 72 fengselsplasser, siden fengselet ble åpnet tidlig på 1970-tallet. Samtidig som Statsbygg rehabiliterer bygningsmassen, vil kriminalomsorgen gjennom kurantordningen finansiere en investering på 30 mill. kroner til ny ventilasjon og toaletter på cellene, i tillegg til å finansiere nytt inventar og utstyr. Rehabilitering av den første av disse boavdelingene ble ferdigstilt sommeren 2018.

Tilsvarende rehabilitering av den andre boavdelingen ble igangsatt høsten 2018 og vil bli ferdig medio 2019. Prosjektet vil også bidra til å redusere standardforskjellen for de innsatte i disse boavdelingene, og innsatte i nybygget som åpnet i 2017 (Modell 2015).

Planlegging av et tilsvarende prosjekt for bygg A ved Trondheim fengsel, som også er nær 50 år gammelt med et akutt vedlikeholdsetterslep, ble igangsatt i 2018. Rehabiliteringsprosjektet som planlegges iverksatt i 2019, vil omfatte rehabilitering av om lag halvparten av fengselets kapasitet, fengselets kvinneavdeling, fengselets administrasjon, besøksavdeling og hovedvakt. Også dette prosjektet vil forutsette at Statsbygg prioriterer betydelige vedlikeholdsmidler. KDI vil gjennom Statsbyggs kurantordning finansiere ny ventilasjon og toaletter på cellene, i tillegg til å finansiere nytt inventar og utstyr.

I henhold til KS-regimet for store statlige investeringsprosjekter, har Justis- og beredskapsdepartementet i 2018 sendt en konseptvalgsutredning (KVU) for Oslo fengsel til ekstern kvalitetssikring. Statsbygg har i 2018 samtidig prioritert tiltak for å redusere risiko for at fengselkapasitet ved Oslo fengsel må stenges. Videre har Statsbygg ferdigstilt et forprosjekt for rehabilitering av tekniske anlegg ved Ila fengsel og forvaringsanstalt. Av hensyn til prosjektets størrelse, vil dette måtte behandles i den ordinære budsjettprosessen. Bjørgvin og Åna fengsler inngår i kommende konseptvalgsutredning for straffegjennomføringskapasiteten på Vestlandet, som skal oversendes departementet i første kvartal 2019.

#### *Konseptvalgutredning for Vestlandet*

Justis- og beredskapsdepartementet ga 20. juni 2017 KDI i oppdrag å utarbeide en utredning av alternative konsepter for fornying av straffegjennomføringskapasitet i Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, og Møre og Romsdal. Utredningen skal følge regelverk for KS-ordningen. KDI er ansvarlig for gjennomføringen på vegne av departementet. KDI har innhentet ekstern bistand fra Dovre Group Consulting. Videre er berørte regioner representert i arbeidsgruppen.

Utredningen skal oversendes departementet i første kvartal 2019, og vil når denne er kvalitetssikret, gi et bedre grunnlag for beslutninger om hvilke tiltak som bør prioriteres i denne delen av landet.

#### *Konseptvalgsutredning (KVU) for Oslo fengsel*

Oslo fengsel er et av fengslene i landet med størst og mest akutt vedlikeholdsbehov. Samtidig er fengselet avgjørende for at kriminalomsorgen blant annet skal kunne dekke politiets behov for varetektskapasitet i Oslo-området.

Etter en foranalyse av justissektorens virksomheter i Oslo-området hvor den tekniske tilstanden ved Oslo fengsel ble vurdert som kritisk, ble Dovre Group Consulting av Justis- og beredskapsdepartementet gitt i oppdrag å lede arbeidet med en KVU for Oslo fengsel. Konseptvalgsutredningen som i 2018 ble ferdigstilt av Dovre på vegne av departementet, omfatter både vurdering av konsepter med gjenbruk av dagens bygningsmasse og konsepter hvor fengselet etableres på ny tomt. KDI, Kriminalomsorgen region Øst, Oslo fengsel og Statsbygg har bistått Dovre Group i utredningen. KDI har også vært representert i styringsgruppen.

Utredningen vil bli underlagt ekstern kvalitetssikring (KS1) i tråd med regelverket for større statlige investeringsprosjekter.

*Gjennomsnittskostnader per fengselsplass*

Type enhet	Gjennomsnitt lønn pr plass	Gjennomsnitt drift pr plass	Gjennomsnitt pr plass totalt	Gjennomsnitt pr plass minus husleie
Overgangsbolig	626 059	135 914	761 974	647 071
Lavere sikkerhet	499 783	197 053	696 836	507 042
Høy sikkerhet	761 497	306 453	1 067 950	789 550
Blandet sikkerhetsnivå	699 759	305 115	1 004 874	699 759
Ungdomsenheter	5 754 565	1 853 660	7 608 225	5 754 565

Kategorien *Blandet sikkerhetsnivå* omfatter enheter som har både høyt og lavt sikkerhetsnivå. Vik, Kongsvinger, Tromsø og Hustad fengsel er eksempler på slike enheter. Ved disse enhetene lar det seg ikke gjøre å hente ut regnskapstall for kostnadene på plasser med henholdsvis lavere og høyt sikkerhetsnivå.

Ungdomsenhetene er svært ressurskrevende og kostbare i drift. Disse er skilt ut fra andre enheter med høyt sikkerhetsnivå, for å unngå å drive opp gjennomsnittskostnadene og dermed gi et feilaktig bilde av de faktiske kostnadene.

*Gjennomsnittskostnader per plass for gjennomføring av straff med elektronisk kontroll*

Det har vist seg vanskelig å foreta en beregning av utgifter per plass for gjennomføring av straff med EK. KDI arbeider videre med dette, og en beregning vil foreligge senere i 2019.

*Kriminalomsorgens transporttjeneste*

Kriminalomsorgens transporttjeneste (KTT) var i 2018 organisert som et prosjekt med transport/fremstilling av varetektsinnsatte for politiet. Ved ledig kapasitet ble også domsinnsatte fremstilt.

Prosjektet hadde som hovedmålsetting å frigjøre politiutdannet personell til politioperativt arbeid, effektivisere arbeidet med transport av varetektsinnsatte og gi et kunnskapsgrunnlag for en eventuell senere overføring av ansvar for transport av varetektsinnsatte fra politiet til kriminalomsorgen i landet for øvrig.

KTT har hatt en god kapasitetsutnyttelse i 2018.

Prosjektet vurderes som vellykket. Gjennom vedtakelse av statsbudsjettet for 2019 ble det besluttet at KTT fra 1. januar 2019 fortsetter som en permanent ordning.

### *En samlet vurdering av måloppnåelsen*

Kriminalomsorgen har bidratt til en mer effektiv straffesakskjede gjennom god utnyttelse av kapasitet og arbeidet med soningsoverføringer, slik at det i 2018 ikke har vært soningskø. Domfelte starter opp straffegjennomføringen kort tid etter at dommen er mottatt i kriminalomsorgen, noe som gir et bedre grunnlag for rehabiliteringen, og bidrar til å redusere omfanget av tilbakefall i tiden frem til iverksettelse av straffegjennomføringen.

Det har heller ikke forekommet brudd på fristene for overføring fra politiarrest til fengsel, som følge av mangel på plass i fengsel.

Gjennom arbeidet med nytt etatssystem (Sømløs digital straffegjennomføring) er det lagt et grunnlag for en videre effektivisering av samarbeidet med øvrige aktører i straffesakskjeden.

## **Forhold som departementet har bedt KDI om særskilt rapportering på**

### *Internasjonalt arbeid*

#### EØS-samarbeidet

KDI har i 2018 arbeidet med å få på plass alle nødvendige avtaler og utvikling av prosjekter for den nye programperioden 2014-21 under EØS-finansieringsordningene/Norway Grants. Ordningenes overordnede målsettinger er å bidra til å redusere økonomiske og sosiale forskjeller i Europa, samt å styrke det bilaterale forholdet mellom Norge og mottakerlandene. I ny programperiode bidrar Norge med 2,8 milliarder EUR til 15 mottakerland, fordelt på 23 programområder. Etter at KDI avsluttet programperioden 2009-14 med svært gode resultater, har UD for ny programperiode 2014-21 bedt KDI om å være programpartner for ytterligere to land – Bulgaria og Tsjekkia, i tillegg til Latvia, Litauen, Polen og Romania. KDI er dermed med på å forvalte bruken av totalt 153 millioner EUR på kriminalomsorgsområdet i disse landene. KRUS og 21 andre enheter i kriminalomsorgen er prosjektpartnere, og skal delta i en rekke prosjektaktiviteter. KDI har for ny programperiode utviklet et overordnet prosjektkonsept som alle seks land har sagt seg enige i å implementere. Konseptet omfatter hovedsakelig styrking/etablering av opplæringscentre for landenes kriminalomsorg, med bygging av tilhørende pilotfengsler i tråd med internasjonale standarder der kompetansehevende tiltak skal praktiseres. Det legges vekt på å styrke sømløs straffegjennomføring, god soningsprogresjon, bruk av dynamisk sikkerhet som metode, og tett samarbeid mellom fengsler, friomsorgskontor og frivillige organisasjoner. Konseptet tilpasses landenes individuelle behov, og de norske prosjektpartnerne involveres i all hovedsak i aktiviteter som er rettet mot kompetanseheving og opplæring.

Behovet for økt grad av samarbeid rundt soningsoverføringer er et viktig tema i møter med alle mottakerland.

#### Samarbeid med Russland

Innenfor det bilaterale kriminalomsorgssamarbeidet med Russland gjennomføres aktivitetene i henhold til det vedtatte arbeidsprogrammet for 2017–2019 mellom KDI og FSIN (russisk føderal straffegjennomføringstjeneste).

I 2018 er ikke alle planlagte aktiviteter blitt gjennomført grunnet stopp i samarbeidet initiert fra russisk side fra april til september. På tross av et kjølig politisk klima har likevel den sentrale dialogen i organisasjonskomiteen og det direkte twinningsamarbeidet mellom fengsler og friomsorgskontorer blitt gjenopptatt.

### Samarbeid med Ukraina

Utenriksdepartementet gav i november 2017 tilsagn til prosjektet Norwegian Rule of Law Advisers to Ukraine (NORLAU) – etablering av «Full Scale Probation Office» for perioden 2017–2019. I februar 2018 var et fulltallig team etablert i Ukraina, med norske representanter fra friomsorg, fengsel, politi/påtalemyndighet og domstol. Etter dette har det kommet til totalt tre lokalt ansatte, og alle er samlet i et kontor i Kiev. Gjennom 2018 har det vært fokus på videreutvikling av samarbeidet med sentrale myndigheter i Kiev, samt på opprettelsen av to piloter for praktisk videreutvikling av friomsorgen. NORLAU har etablert seg som en sentral samarbeidspartner for myndighetene i Ukraina, og er den eneste internasjonale aktøren med et permanent stedlig team.

### Internasjonale besøk

KDI har i 2018 organisert en rekke internasjonale besøk til norsk kriminalomsorg. Mottak av besøk er en forpliktelse kriminalomsorgen har gjennom EØS-samarbeidet og de bilaterale avtalene med Russland og Ukraina. I tillegg til dette mottas det ønsker fra store deler av verden om å få besøke etaten, særlig fra kriminalomsorgskolleger i andre land, men også fra andre aktører i straffesakskjeden, academia, presse mv. Besøkene finner sted i KDI, på KRUS og på forskjellige enheter spedt ut over Norge. Norsk kriminalomsorg ønsker å være en åpen etat som deler erfaringer og deltar i internasjonal fagutvikling. Mange besøk blir derfor gjennomført, men grunnet manglende kapasitet må det også ofte gis avslag.

Alle fulltidsstillinger som er tilknyttet EØS, Russland- og Ukraina-samarbeidet er eksternt finansiert.

En oppdatert liste over KDIs deltakelse i internasjonale fora følger vedlagt.

### *Tilskudd til frivillige organisasjoner*

I 2018 mottok 14 organisasjoner midler på statsbudsjettet kap. 430 post 70, som gjelder tilskuddsordningen for frivillig og ideelle organisasjoner som er aktive på kriminalomsorgens virkeområde. Det ble totalt gitt 24 544 000 kroner i tilskudd.

I henhold til regelverket skal tilskuddsmottakerne levere revisorgodkjent regnskap med årsrapporten, og rapporteringsfristen er derfor satt til 1. april 2019. KDI har derfor foreløpig ikke grunnlag for å gi en redegjørelse for virkninger og resultater av tilskuddene som ble gitt i 2018.

I 2017 var det 32 organisasjoner som mottok tilskudd. Rapporteringene for 2017 viser at tilskuddsmidlene er benyttet til de formålene som de ulike organisasjonene har satt opp i sine søknader. En detaljert rapport er blitt oversendt departementet tidligere.

Manglende nettverk utenom et kriminelt miljø utgjør en vesentlig risiko for tilbakefall til ny kriminalitet, og frivillige fyller på dette området et tomrom i den tiltaksmenyen som kriminalomsorgen og samarbeidende etater har til rådighet. Det er KDI's vurdering at frivillige aktører spiller en svært viktig og verdifull rolle under straffegjennomføringen, og særlig i glippsonen rett etter løslatelse.

### *Forskning og utvikling*

Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter KRUS har en egen forskningsavdeling som har levert 25 publikasjoner i 2018, hvorav ni tidsskriftpublikasjoner, fem konferansebidrag, en bok, en rapport, samt seks bidrag til bøker/rapporter og tre mediebidrag. En liste over publikasjoner følger vedlagt. Undervisningen ved KRUS er forskningsbasert.

I tillegg har KRUS etablert nettstedet <https://tilbakefall.no>, Senter for tilbakefallsstudier. Sentrale forskningsprosjekter ved KRUS er rettet mot forebygging av tilbakefall til kriminalitet, og KRUS har som ambisjon å være det ledende forskningsmiljøet i landet på tilbakefallsområdet.

Kriminalomsorgen har i 2018 mottatt 25 søknader om å få gjennomføre forskningsprosjekter. De aller fleste av disse ble innvilget. Søkerne varierte fra studenter ved norske universiteter og høyskoler til forskere fra England, Belgia og USA. Temaene var svært varierte, fra blant annet helse og utdanning til kvinnesoning, elektronisk kontroll, musikkterapi, og lese- og skrivevansker blant innsatte.

### **Tiltak:**

KDI ønsker å få et bedre kunnskapsgrunnlag for å iverksette tiltak som kan redusere omfanget og negative konsekvenser av isolasjon. I disponeringsbrevet for 2019 er KRUS bedt om å fremlegge en plan for mulige forskningsprosjekter knyttet til isolasjon.

---

# DEL 4

---

## STYRING OG KONTROLL I VIRKSOMHETEN

---

### *Overordnet vurdering av styring og kontroll i virksomheten*

KDI baserer styring og kontroll av virksomheten på mål- og resultatstyring, kriminalomsorgens internkontrollsystem og regelverksutvikling. I tillegg er det i 2018 etablert internrevisjon.

Mål- og resultatstyringen vurderes i utgangspunktet å fungere tilfredsstillende. Måloppnåelsen er samlet sett god, og resultatene brukes aktivt i læring for å oppnå videre utvikling. Vi ser imidlertid et behov for en videre utvikling av indikatorer som gir et bedre grunnlag for å vurdere måloppnåelsen. Et arbeid med å vurdere relevant styringsinformasjon og utvikle gode indikatorer vil bli iverksatt i løpet av første halvår av 2019. Det vil i den forbindelse bli tatt initiativ til et samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet, med henblikk på innspill til tildelingsbrevet for 2020.

Risikostyring brukes gjennomgående i hele etaten, både i forbindelse med enkeltstående oppdrag/prosjekter og når det gjelder oppnåelse av mål for sektor og for etaten. KDI arbeider kontinuerlig med å forbedre kvaliteten på risikovurderingene, og det vil i 2019 bli gjort et arbeid med å samordne metodikk mellom regionene og KDI.

Internkontrollen er dokumentert i Kriminalomsorgens internkontrollsystem (KIKS). Systemet består av et dokumentarkiv som omfatter regelverk og rutiner angående HMS, informasjonssikkerhet, straffegjennomføring, beredskap, lønn/personal, økonomi/innkjøp og arkiv. I tillegg inneholder systemet en avviksmodul. Data fra avviksmodulen benyttes til styring og kontroll av virksomheten. KDI ser et behov for en utvidelse og oppgradering av internkontrollsystemet.

Regnskapsinformasjonen vurderes å være pålitelig. KDI har sentralisert godkjenning av lønn og faktura, og er totalkunde hos Direktoratet for økonomistyring. Dette vurderes å gi god kvalitet, samtidig som arbeidsprosessene er effektivisert. Riksrevisjonen hadde ingen merknader etter revisjon av regnskap for 2017.

### *Bemannings situasjonen*

Den viktigste innsatsfaktoren i arbeidet med å styrke forebyggingen av kriminalitet er de ansatte i kriminalomsorgen, og den kompetansen som disse besitter. Både ansatte i fengslene og ved friomsorgskontorene må kunne avdekke et vidt spekter av problemer hos domfelte, og veilede disse om behandlingstilbud, progresjonsveier i straffegjennomføringsløpet, tilbudene til velferdsetater og frivillige organisasjoner, og ikke minst kunne motivere innsatte og domfelte til å benytte seg av disse tilbudene. KDI har derfor en målsetting om å øke andelen fagutdannede fengselsbetjenter, og det er i 2018 iverksatt tiltak for å oppnå dette. Blant annet er det fastsatt begrensninger i enhetenes adgang til å ansette ufaglærte fengselsbetjenter. Ved utgangen av 2018 kan det konstateres at andelen med fagutdanning har økt, både blant midlertidig og fast ansatte fengselsbetjenter.



KRUS forestår utdanningen av fengselsbetjenter, og gir tilbud om videre- og etterutdanning til alle ansatte i etaten. I en evaluering som er foretatt av elevene ved landets høyskoler, er KRUS blant de skolene som får de beste tilbakemeldingene, og aspirantene ved KRUS er også meget tilfreds med hvordan studiet er innrettet i forhold til arbeidet som fengselsbetjent. Disse resultatene indikerer at KRUS har funnet den riktige balansen mellom forskningsbasert undervisning og nærhet til praksisfeltet. KDI har en forventning om at studiet bachelor i straffegjennomføring, som startet opp i januar 2019, vil innebære en betydelig styrking av kompetansen i kriminalomsorgen.

Kompetanseutvikling er generelt et prioritert område i kriminalomsorgen. Det er et mål i kriminalomsorgens virksomhetsstrategi at det legges til rette for hospitering og rullering internt i etaten, både det å prøve seg i andre stillinger, og deltakelse i arbeidsgrupper og prosjekter for på den måten bygge kompetanse på tvers.

Det kan også nevnes at det i 2018 har vært hele 2505 deltakere på kurs og konferanser som er avholdt ved KRUS. Antallet er høyere enn tidligere år.

### Medarbeidersamtaler

Alle ansatte i kriminalomsorgen skal få tilbud om medarbeidersamtale minst en gang årlig. I 2018 har 65 prosent av ansatte i kriminalomsorgen gjennomført medarbeidersamtaler. KDI er ikke fornøyd med dette resultatet, og det planlegges flere tiltak som vil bli fulgt opp i styringsdialogen med regionene.

### Sykefravær

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Alle	8,3 %	8,3 %	8,0 %	8,1 %	8,3 %	7,5 %	7,4 %	7,9 %
Ledelse/administrasjon	7,3 %	7,8 %	7,3 %	7,1 %	7,3 %	5,9 %	6,0 %	6,8 %
Straffegjennomføring	8,8 %	8,7 %	8,5 %	8,6 %	8,5 %	8,1 %	7,9 %	8,2 %
Arbeidsdrift	8,1 %	8,2 %	8,0 %	8,0 %	9,9 %	7,9 %	8,0 %	6,8 %

Det totale sykefraværet i kriminalomsorgen har økt til 7,9 prosent i 2018 mot 7,4 prosent i 2017. Økningen skyldes at langtidsfraværet har økt med 0,5 prosentpoeng, mens korttidsfraværet har økt med 0,1 prosentpoeng. Kriminalomsorgen jobber kontinuerlig med nærværs- og sykefraværarbeid på alle nivåer i organisasjonen.

### Likestilling

Kriminalomsorgen har som mål å oppnå en kvinneandel i lederstillinger på minst 40 prosent. KRUS, KDI og Kriminalomsorgen region sør har oppnådd dette målet i 2018.

Tre av fem regioner har oppnådd målet om en kvinneandel på minimum 40 prosent for øvrig uniformert personell i 2018. Det er en generell økning på 0,84 prosentpoeng fra 2017 for denne gruppen totalt sett. Det er flere kvinner blant aspirantene enn målsettingen på 45 prosent i 2018. Totalt er 46 prosent av de ansatte i kriminalomsorgen kvinner.

Det gjennomføres en rekke tiltak i kriminalomsorgen for å fremme likestilling og hindre diskriminering, blant annet innenfor rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår og utviklingsmuligheter. I tillegg er det avholdt dagssamling for kvinnelige ledere med tema arbeidsmiljø og kvinneroller. En region har i 2018 implementert håndbok med plan/strategi for likestilling og mangfold.

### Inkluderingsdugnaden

For å følge opp inkluderingsdugnaden har KDI lagt inn standardtekst i rekrutteringsmalene med informasjon om inkluderingsdugnaden. I tillegg har KDI i samarbeid med partene i kriminalomsorgen søkt om tariffavsatte kompetansemidler 2018-2020 til opplæringstiltak innen rekruttering og mangfold.

Høsten 2018 var KDI i dialog med Jobbnorge, som er kriminalomsorgens leverandør av rekrutteringsverktøy, for å få på plass en digital rapporteringsløsning i forbindelse med inkluderingsdugnaden. På grunn av usikkerhet med hensyn til denne rapporteringsløsningen er regionene/KRUS bedt om å måle inkluderingsarbeidet fra og med 01.01.2019.

### Antall lærlinger

I 2018 har det vært ansatt 4 lærlinger i kriminalomsorgen. KDI er fornøyd med at kriminalomsorgen har klart å øke antall lærlinger som er ansatt i etaten.

### *Anbefalinger fra Sivilombudsmannen*

Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse har i løpet av 2018 gjennomført besøk ved Arendal fengsel, Bergen fengsel og Oslo fengsel. Dato for besøkene ble ikke varslet på forhånd. Kriminalomsorgen har i 2018 mottatt rapport fra besøket ved Arendal fengsel.

I rapporten fra Arendal fengsel trekker forebyggingsenheten særlig frem manglende mulighet for lufting og rutiner for innlåsing, herunder at de innsatte ved enheten tilbringer mindre enn åtte timer utenfor cellen per dag. Arendal fengsel har satt i verk tiltak for å sikre at de innsatte får mer tid utenfor cellen. Rutiner for kroppsvisitering var også et sentralt tema i forebyggingsenhetens rapport. KDI bemerker at visiteringen ved enheten foregår i tråd med den opplæring som blir gitt ved KRUS og etter gjeldende regelverk.

Sivilombudsmannen har over tid påpekt omfanget av isolasjon/utelukkelse i flere fengsler. KDI anser som nevnt foran i rapporten dette som svært alvorlig. De aktuelle fengslene har iverksatt flere tiltak for å etterkomme ombudsmannens anbefalinger. I tillegg har KDI gjort tiltak for å forbedre datakvaliteten på regionenes rapporter om omfanget av utelukkelse etter straffegjennomføringsloven og bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng.

KDI har videre fulgt opp rapport utarbeidet av KDI og Helsedirektoratet i mai 2016, «Oppfølging av innsatte med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer», på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

I tråd med anbefalingene i rapporten har kriminalomsorgen blant annet i forbindelse med Prosjekt tilpasset arbeidsdag økt omfanget av lavterskelaktiviteter for sårbare innsatte. KDI har også nedsatt en arbeidsgruppe som skal anbefale tiltak for å redusere omfanget av isolasjon.

KDI er kjent med at Sivilombudsmannen har overprøvd kriminalomsorgen i to enkeltsaker i 2018. I begge sakene har kriminalomsorgen lagt ombudsmannens standpunkt til grunn for videre behandling, og det er iverksatt arbeid med endring av retningslinjer i samsvar med dette.

#### *Anbefalinger fra Europarådets torturovervåkingskomité (CPT)*

CPT har kommet med innledende observasjoner fra besøket til Norge, som ble gjennomført i perioden 28. mai – 5. juni 2018. CPT bemerker i positiv retning fraværet av fysiske og verbale overgrep mot innsatte og vold blant innsatte, samt fengslenes materielle tilstand og aktivitetstilbud. Av negative funn bemerker CPT særlig manglende aktivisering av innsatte på avdeling A i Bergen fengsel, utelukkelse under henvisning til bygningsmessige forhold, utelukkelse av psykisk syke, plassering av innsatte med fare for suicid/selvskading i sikkerhetsceller og rutinemessig stripping etter ukontrollerte besøk.

Når det gjelder helsetjenester i fengselet påpeker CPT at anbefalingene fra forrige besøk ikke er implementert. Under dette punktet vises det til at medisinsk sjekk ved ankomst ikke utføres snarlig, manglende tilgang på psykiater, at betjenter ikke bør dele ut medisiner, samt at utelukkede innsatte bør besøkes av helsetjenesten daglig.

KDI ser svært alvorlig på disse funnene, og vil ha en tett oppfølging av det videre arbeidet som gjøres i region vest. Når det gjelder de punktene i rapporten som omhandler tilbudet om helsetjenester til innsatte, vil KDI prioritere oppfølging av disse i dialogen med Helsedirektoratet.

#### *System for internkontroll med tilskuddsforvaltningen*

Vedlagt følger KDIs interne retningslinjer for tilskuddsforvaltningen.

I risikovurderingen av tilskuddsforvaltningen er det risikoen for at tilskuddsmottakere skal disponere midler til andre formål enn de bevilgningen gjelder som peker seg ut som den vesentligste. KDI mener at fastsatte rutiner gir tilstrekkelig kontroll med bruken av midlene.

#### *Digitaliserings – og IKT –utviklingsprosjekter*

##### Nytt fagsystem for kriminalomsorgen - Sømløs Digital Straffegjennomføring (SDS)

Høsten 2018 ga Justisdepartementet KDI fullmakt til overskridelse av kriminalomsorgens ordinære driftsbevilgning på kap. 430 post 01 med inntil 70 mill. kroner i perioden 2019 til 2020 for anskaffelse av et nytt standard fagsystem.

Bakgrunnen for beslutningen om anskaffelse av nytt fagsystem, er at eksisterende fagsystemer som ble anskaffet på 1990-tallet er basert på en utdatert teknologi, som gjør det vanskelig å få til en digital samhandling med andre etater i straffesakskjeden.

Systemene for henholdsvis straffegjennomføring i fengsel og straffegjennomføring i samfunnet kommuniserer heller ikke med hverandre. Innføring av et nytt fagsystem som omfatter alle straffegjennomføringsformer og reaksjonsformer i kriminalomsorgen vil muliggjøre effektivisering og samhandling både på tvers av kriminalomsorgen og sektor. Videre vil et nytt system gi bedredataskvalitet, bedre informasjonssikkerhet og styrke personvernet.

I 2018 har kriminalomsorgen etablert prosjektet og arbeidet med kravspesifikasjon, gevinstanalyse, markedsundersøkelse, usikkerhetsanalyse mv. Konkurransesammenheng ble offentliggjort høsten 2018. Prosjektet holder fremdriftsplanen.

#### Elektronisk samhandling i sektor – ESAS

KDI har siden januar 2017 deltatt i et felles prosjekt med politiet og Domstoladministrasjonen for å etablere en teknisk løsning for sikker elektronisk samhandling som bidrar til effektivisering og digitalisering av straffesakskjeden. Prosjektet har introdusert funksjonalitet for å gjøre informasjon tilgjengelig mellom fagsystemene, og står nå foran digital overføring av straffesaksdokumenter og vandelsattester. Den tekniske løsningen er produksjonsfærdig og er i stabil drift med KDI som driftsleverandør. ESAS-prosjektet ble avsluttet 31.12.2018, og gjenstående oppgaver og leveranser håndteres i linjen i samarbeid mellom de tre virksomhetene.

#### Tolking for innsatte i videokonferanse

KDI og Oslo fengsel avsluttet et forsøk med tolking ved hjelp av videokonferanseutstyr for innsatte ved Oslo fengsel sommeren 2018. Fengselet rapporterte om svært gode resultater. Bedre forståelse og kommunikasjon gir bedre muligheter for dynamisk sikkerhet og økt rettssikkerhet for de innsatte. Ordningen prøves nå ut videre i andre fengsler.

#### Utvikling av digitale løsninger – Agder fengsel

Det er opprettet et eget digitaliseringsprosjekt rettet mot åpning av nye Agder fengsel i 2020. Digitaliseringsprosjektet jobber med fire forskjellige delprosjekter. Disse er:

- **Infrastruktur:** Sørge for en moderne infrastruktur som legger grunnlag for sikker bruk av digitale tjenester.
- **Pust- og bevegelsessystem (PBS):** Et system som har til formål å forebygge selvdrap og overdosedødsfall ved å varsle ved livstruende lav respirasjon. Et forslag om lovendring er til behandling i Justis- og beredskapsdepartementet.
- **Digital selvbetjening:** En ny løsning som skal utvikles av KDI og sørge for digitale tjenester til nytte for innsatte, ansatte, forvaltningssamarbeidspartnere og omverdenen.
- **Kroppsskanner:** KDI ønsker å teste og eventuelt anskaffe kroppsskanner for å effektivisere og øke sikkerheten i forbindelse med adgangskontroll og kontroll av innsatte til og fra besøk.

### Kontantløst fengsel

Kriminalomsorgen ønsker å gjøre fengslene kontantløse. Mange innsatte får ikke konto i en norsk bank, særlig gjelder dette utenlandske innsatte. Det er etablert et eget prosjekt med målsetting om å fjerne, alternativt redusere maksimalt, behovet for kontanter i fengslene. Prosjektet digitaliserer og effektiviserer innsattes og fengslenes pengehåndtering. Prøveprosjektet evalueres i 2019. Tilbakemeldingene fra prøveprosjektet er svært gode.

### Personalalarm for ansatte ved friomsorgskontorene

Personalalarmer (også kalt GPS-alarmer) for ansatte ved friomsorgskontorene har vært etterspurt i mange år. KDI vedtok i 2016 å starte opp en pilot som skulle kjøpe inn og teste personalalarmer for noen friomsorgskontor. Målsettingen for piloten var å lage en løsning som skulle kunne benyttes av alle ansatte ved friomsorgskontorene i møte med domfelte og klienter utenfor kontoret. Piloten ble avsluttet i januar 2018 med anbefaling om utrulling, og KDI har i løpet av høsten 2018 gjennomført opplæring, og delt ut 200 mobiltelefoner med nødvendig programvare. Kriminalomsorgens kontrollsentral i Horten er alarmmottaker, og håndterer kontakten videre med politiet ved behov for assistanse. Det er et mål at løsningen også skal tilbys eksterne kontrollører i løpet av 2019.

### *Tjenesteutsetting av IKT-tjenester*

Kriminalomsorgen vurderer fortløpende om IKT-tjenester i porteføljen kan leveres av eksterne leverandører. Ved nyanskaffelser innenfor IKT vurderer kriminalomsorgen alltid om tjenesten kan leveres som skyløsning. Flere av kriminalomsorgens IKT-tjenester leveres i dag av eksterne leverandører. Det foretas grundige risikovurderinger ved tjenesteutsetting av IKT-tjenester. Det er kun Allvis Nor (penetrasjonstest for å overvåke eksponering av tjenester på internett) som er tjenesteutsatt i 2018.

### *Drift og forvaltning av IKT-tjenester*

KDI har leveranseansvar for alle sentrale IKT-tjenester til hele organisasjonen. I tillegg drifter kriminalomsorgen en sikker elektronisk kommunikasjonskanal for politi, domstol og kriminalomsorg. Virksomheten er omfattende; brukersenteret mottok 18 000 henvendelser i 2018. I 2018 ble det opprettet flere nye tjenester, som for eksempel drift av løsninger utviklet i ESAS-prosjektet, og personalarm for ansatte ved friomsorgskontorene. Det forventes en økning i antall henvendelser i årene fremover grunnet økt digitalisering, nye IKT-tjenester og flere brukere når innsatte og domfelte får tilgang til digitale selvbetjeningsløsninger.

### *IKT- sikkerhet*

KDI tilstreber å følge de til enhver tid lovpålagte og anbefalte retningslinjer innen IKT-sikkerhet. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) er Norges ekspertorgan for informasjons- og objektsikkerhet, og det nasjonale fagmiljøet for IKT-sikkerhet. NSM er i så måte viktig i arbeidet

vi utfører innenfor området, og kriminalomsorgen støtter seg på deres arbeid og anbefalinger.

Det er ikke registrert alvorlige IKT-sikkerhetsbrudd i sentrale systemer i 2018. Det er registrert ett alvorlig driftsavbrudd knyttet til nettverkskomponenter. Det har også vært ett alvorlig driftsavbrudd i skoleløsningen.

#### Sikkerhet og kontroll fra ende-til-ende

KDI jobber målrettet for å sikre kontroll på hele datanettverket til kriminalomsorgen, inklusive alle stasjonære og mobile enheter.. Tiltaket i år har vært at det i alle innkjøp og andre prosjekter har blitt vektlagt «ende – ende kontroll». Videre er det i 2018 arbeidet med flere prosjekter som omhandler omstrukturering og konsolidering, både hva gjelder teknisk infrastruktur, linjer og selve applikasjonslaget.

I 2018 er det opprettet en porteføljestyingsfunksjon som følger opp digitaliseringsprosjekter og IKT-systemer. Uønskede lokale skyggesystemer kartlegges og ryddes for å møte dagens og fremtidige sikkerhetsutfordringer.

#### Penetrasjonstest

Formålet med en penetrasjonstest er å avdekke svakheter i sikkerheten rundt nettverk og datasystemer. Kriminalomsorgsdirektoratet tok i 2018 i bruk tjenesten *Allvis Nor* fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Dette er kontinuerlige penetrasjonstester utført av NSM for å sikre at vi ikke eksponerer tjenester ut på internett som kan være sårbare.

#### Penetrasjonstest – skole

Kriminalomsorgsdirektoratet gjennomførte i 2018 en omfattende penetrasjonstest for å sikre at det ikke eksponeres tjenester ut på internett som kan være sårbare. Denne testen omfatter kriminalomsorgens tilbud til innsatte i forhold til skole/utdanning. Det foreligger en omfattende rapport, som viser nødvendigheten av et fortsatt høyt sikkerhetsfokus i alle ledd ved videreutvikling av løsningen. Identifiserte tiltak vil bli fulgt opp.

#### Øvelse i justissektoren

Kriminalomsorgen har deltatt i JustisCERT øvelse Trident Juncture 18 som berørte flere enheter i justissektoren.

#### Sikkerhetsmåneden – oktober 2018

Kriminalomsorgen gjennomførte for første gang i 2018 en nasjonal opplæring i informasjonssikkerhet. Undersøkelsen var en del av NSM sin nasjonale sikkerhetskampanje.

### *Oppfølging av øvelser og hendelser*

KDI startet arbeidet med revisjon av beredskapsplanverket høsten 2018. Dette inkluderer veiledningsmaterieell som ble offentliggjort i juni 2018, fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Til grunn for revisjonen ligger også at fengsler og forvaringsanstalter nå formelt er definert som samfunnskritiske funksjoner. Det nye planverket understreker behovet kriminalomsorgen har for å knytte til seg flere samvirkeaktører enn ordinær redningstjeneste. De nye samvirkeaktørene er eksempelvis kommuner, fylkesmenn og Sivilforsvaret. Dette for å være bedre rustet dersom det skulle oppstå eksempelvis en naturkatastrofe som berører enhetene. KDI tar sikte på å ferdigstille en revidert utgave av beredskapsplanverket i løpet av første halvår 2019.

Det har vært utfordrende å oppnå ønsket øvelsesaktivitet med samvirkeaktørene innenfor samfunnssikkerhetsområdet i 2018. Regionene melder at det har vært begrensede ressurser til dette, både i kriminalomsorgen og i andre etater som inngår som samvirkeaktører i enhetenes beredskapsarbeid. Blant annet meldes det at omorganiseringen i politiet har ført til utfordringer med å få til samordning og planlegging av øvelser. Videre har enkelte kommuner måtte prioritere andre institusjoner fremfor kriminalomsorgen.

Av de øvelsene som har blitt gjennomført innenfor samfunnssikkerhetsområdet, viser funn og læringspunkter viktigheten av godt mottak av nødetatene med god involvering av innsatsleders koordineringspunkt, og tydelig informasjonsutveksling om lokale forhold. Videre funn er de utfordringene som knyttes til at kriminalomsorgen ikke kan kommunisere med nødetatene over samband (tilgang på nødnett) i slike situasjoner. Videre er det synliggjort utfordringer i beredskapsarbeidet som følge av at kriminalomsorgen ikke har tilpasset elektronisk programvare.

Det er ikke rapportert om hendelser innenfor samfunnssikkerhetsområdet i 2018.

### *EUs forordning om behandling av personopplysninger*

KDI har i 2018 arbeidet med å følge opp EUs forordning om behandling av personopplysninger (forordning EU **2016/679**) som ble gjort til norsk lov gjennom den nye personopplysningsloven av 15. juni 2018. Etter signaler fra Justis- og beredskapsdepartementet vil imidlertid vesentlige deler av kriminalomsorgens behandling av personopplysninger i fremtiden reguleres av en ny lov som skal bygge på EUs direktiv om behandling av personopplysninger i straffesakskjeden (direktiv EU **2016/680**). KDI har tatt høyde for dette blant annet i arbeidet med å forberede anskaffelse av nytt etatssystem, *Sømløs digital straffegjennomføring – SDS*.

Som ledd i implementeringen av nytt lovverk arbeider KDI med revisjon av aktuelle rutiner og retningslinjer, samt databehandleravtaler. Dette for å sikre tilfredsstillende kontroll med behandlingen av personopplysninger.

KDI arbeider for tiden med å utvikle en personvernerklæring for kriminalomsorgen og med å oppfylle øvrige krav, herunder å etablere en lovbestemt internkontroll. KDI vil også etablere en funksjon som personvernombud for kriminalomsorgen i løpet av 2019.

KDI har i 2018 også vedtatt policydokumenter om henholdsvis organisering av informasjons-sikkerhetsarbeidet i kriminalomsorgen, sikkerhetsmål- og strategi, og om tilgangsstyring.

Utfordringen fremover er å implementere de nye regler og rutiner som en del av kulturen i behandlingen av sensitiv informasjon og ivaretagelsen av personvern. For å stimulere til økt kunnskap og bevissthet rundt tematikken deltok kriminalomsorgen i oktober på nasjonal sikkerhetsmåned. Del 1 av opplegget ble gjennomført. Del to blir sendt ut i løpet av januar 2019.

#### *Oppfølging av inngåtte kontrakter*

KDI har etablert et system for inngåelse av rammeavtaler for hele kriminalomsorgen når det gjelder det vesentligste av varer og tjenester som kjøpes inn. I forbindelse med kunngjøringen av anbudet opplyses det om at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår, samt om dokumentasjon og sanksjoner i samsvar med forskriften. KDI har tatt inn et vilkår i alle kontrakter om rett til å foreta annonserte og uannonserte inspeksjoner ved produksjonsenhetene der varene som anskaffes ved kontrakten blir produsert.

Regelverket om offentlige anskaffelser stiller krav om at Felles europeisk egenerklæringsskjema (ESPD) benyttes i alle anskaffelser som følger anskaffelsesforskriftens del III. Tilbydere må her gi opplysninger om en rekke forhold ved driften, herunder også oppfølging av lover og regler. KDI har utvidet kontrollen av leverandørene, ved at det anmodes om at ESPD også besvares i nasjonale anskaffelser etter anskaffelsesforskriftens del I. Opplysningene som er gitt av den tilbyder som vinner anbudet, blir grundig gjennomgått og kontrollert av KDI.

Det gjennomføres årlige statusmøter med alle leverandører, der alle deler av kontrakten blir gjennomgått. Videre er det etablert rutiner for fakturakontroll, og for melding om mistanke om avvik. KDI har ikke avdekket brudd på lover og regler hos leverandører.



---

# DEL 5

---

## VURDERING AV FREMTIDSUTSIKTER

---

Kriminalomsorgen er siste ledd i straffesakskjeden. Kriminalomsorgen er imidlertid også første ledd i et vellykket tilbakeføringsarbeid. Det betyr at kriminalomsorgen må ha god kunnskap om hvilke domfelte vi har i dag, kriminalitetstrender som forteller om hvilke domfelte vi får i fremtiden, endringer hos samarbeidende etater og samfunnsendringer i stort. Vi må øke vår kunnskap om effekten av vårt arbeid.

Kriminalomsorgen må derfor styrke sitt kunnskapsbaserte arbeid gjennom analyse, forskning og forskningsformidling. Det er nødvendig å øke samhandlingen med analyse- og forskningsmiljø i straffesakskjeden og forvaltningssamarbeidspartnere. Også når det gjelder analyser om fremtidig kapasitetsbehov vil kriminalomsorgen søke å samarbeide tettere med politiet og domstolene.

Et av de viktigste områdene som kriminalomsorgen må håndtere i årene som kommer er arbeidet med å redusere omfanget av og de negative effektene av isolasjon. Det krever umiddelbare tiltak, men også langsiktig innsats på områder som bygg (for eksempel standarder for aktivisering i nye bygg), riktig kompetanse (for eksempel knyttet til psykisk syke), riktig plassering av innsatte (for å hindre selvisolering og sikre konsentrert faginnsett) og utvikling av regelverk og faglige standarder (for eksempel tilpassede aktivitetsregimer). Dette vil ha høyeste prioritet for kriminalomsorgen i årene som kommer.

Det har de siste årene skjedd en betydelig endring i *hvor* straff blir gjennomført. Det er i dag flere som gjennomfører straffen i samfunnet enn i fengsel. Straff gjennomført i samfunnet er samfunnsøkonomisk gunstig. Det koster mindre å gjennomføre, men også fordi tilbakefallet fra straff gjennomført i samfunnet jevnt over er betydelig lavere enn for straff gjennomført i fengsel. Dette er en dreining som hele etaten må få økt kompetanse til å håndtere, noe som blant annet kan skje gjennom piloteringen av en ny enhetsmodell hvor både fengsler og friomsorgskontor inngår. Det kan gi økt fleksibilitet i disponeringen av ressurser etter behov, men også bidra til at etatens ansatte ser mer helhetlig på straffegjennomføringsløpet for den enkelte domfelte og bedrer progresjonsarbeidet generelt.

Når kriminalomsorgen ser på domfeltepopulasjonen er det særlig tre trender som peker seg ut de siste årene, en aldersforskyvning, økt andel seksuallovbrytere og økende utagerende atferd blant noen innsatte. Aldersforskyvningen gir seg utslag i på to måter. For det første en nedgang i andel yngre lovbrytere mellom 15 og 25 år fra ca. 24 prosent til ca. 17 prosent siden 2013. Samtidig ser vi at noen av disse unge domfelte har begått svært alvorlig kriminalitet og at de krever en betydelig og samordnet innsats under straffegjennomføringen. Kriminalomsorgen har de siste årene økt sin kompetanse for å håndtere barn under 18 år blant annet gjennom etableringen av to ungdomsenheter. Samtidig ser vi at det er behov for å styrke kompetansen til å håndtere gruppen unge domfelte mellom 18-23 år.

For det andre, andelen av innsatte over 60 år er blitt halvannen gang så stor siden 2013, selv om den relativt sett er liten med kun 4 prosent. Sammen med gruppen mellom 40 og 60 år utgjør den imidlertid nå over 40 prosent av totalpopulasjonen. Kriminalomsorgen må forberede seg på å håndtere en gruppe innsatte med en stigende gjennomsnittsalder og en stadig større gruppe eldre innsatte. Denne trenden kan forsterke utfordringer knyttet til behandling og pleie- og omsorgstjenester for innsatte. Det kan kreve praktiske endringer som universell utforming og tettere dialog med kommunale tjenesteytere, men også nytenkning knyttet til ulike straffegjennomføringsformer for denne gruppen med store hjelpebehov.

Når vi ser på lovbruddskategorier har det vært en betydelig økning i antall domfelte for seksuallovbrudd. Den har økt med 50 prosent siden 2013. Kriminalomsorgen vil nå jobbe med en strategi for denne gruppen og ønsker velkommen nasjonal utrulling av et behandlingsprogram for seksuallovbrytere i høyrisikogruppen for tilbakefall. En god del av denne kriminaliteten er begått på nett. Kriminalomsorgen vil derfor styrke sin kompetanse på nettbasert kriminalitet, blant annet i samarbeid med politiet, for å kunne legge grunnlaget for gode behovs- og risikovurderinger i det videre innholdsarbeidet.

Det kan også være verdt å merke seg at andelen utenlandske innsatte synker. Kriminalomsorgen vil imidlertid søke å følge tett hvorvidt Brexit kommer til å ha en effekt på utviklingen i antall utenlandske innsatte i andre vesteuropeiske land, herunder Norge.

Samtidig som kriminalomsorgen noterer en nedgang i antallet innsatte i fengsel, så gjennomføres det lengre straffer som peker på mer alvorlige lovbrudd. Det oppleves også at det er flere innsatte enn tidligere som har utagerende og voldelige atferd under straffegjennomføringen. Særlig har det vært observert en økning blant kvinner i fengsel. Dette krever vedvarende oppmerksomhet og fagutvikling fra kriminalomsorgens side. Det gjelder både sikkerhets- og risikoarbeid, men også utvikling av bedre metoder i samarbeid med våre forvaltningssamarbeidspartnere knyttet til sårbare grupper som psykisk syke, kvinner og unge.

Straffegjennomføringen må skje i rammer som fremmer tilbakeføring. Nye Agder fengsel setter en fremtidsrettet standard for bygg og innhold. Det er et fleksibelt bygg som blant annet sikrer aktivisering til alle innsatte. Det er også en ambisjon at de digitale løsningene i fengselet skal bidra til at innsatte, innenfor sikre rammer, kan styre mer av sin hverdag i fengselet gjennom digitale løsninger. Det er en viktig normalisering av fengselshverdagen og vil gjøre innsatte bedre rustet til en kriminalitetsfri tilværelse ved endt straffegjennomføring.

Kriminalomsorgen står overfor to store infrastrukturutfordringer for å sikre best mulige rammer for vårt samfunnsoppdrag; digitalisering og bygg. Etaten ligger langt tilbake i den teknologiske og digitale utviklingen som har vært i samfunnet og i andre offentlige virksomheter. Den teknologiske utviklingen byr på mange nye muligheter gjennom bruk av kunstig intelligens, automatisering og maskinell læring. Planlagte og iverksatte tiltak er tilstrekkelige til å møte risikoen i dag, men for at kriminalomsorgen i årene fremover skal nå sine fastsatte mål, kreves en bedre bruk av de arbeidskraftressurser etaten har. Det tilsier en sterkere satsning på digitalisering og økt bruk av teknologi.

Når det gjelder bygg er det fortsatt et betydelige vedlikeholdsetterslep. Det vil være påkrevd med et godt plan- og prioriteringsarbeid på dette området i flere år framover, sammenholdt med beredskapsplaner ved akutt stengning av fengsler. Med nytt fagsystem og etableringen av Agder fengsel har etaten tatt store skritt på begge infrastrukturområder. Det er imidlertid på det rene at dette ikke er tilstrekkelig og at en nødvendig oppgradering på begge områder overstiger kriminalomsorgens rammer.

Endringene i innsatte- og domfeltepopulasjoner krever endringer i kompetansen til våre ansatte. Det er derfor svært gledelig at KRUS baner vei i dette, gjennom NOKUT-godkjenning av fengselsbetjentutdanningen og etableringen av et påbygningsår som gir en bachelor i straffegjennomføring. Det vil være et kontinuerlig forbedringsarbeid å sikre oppdatert og relevant grunn, etter- og videreutdanning. Kriminalomsorgen vil også å styrke lederopplæringen i etaten. For å lykkes med vårt samfunnsoppdrag og de utfordringer som er beskrevet ovenfor, er vi avhengig av et godt medarbeider- og lederskap. Dette vil kriminalomsorgen jobbe mye med i årene som kommer.

# DEL 6

## ÅRSREGNSKAP

### Ledelseskommentar til årsregnskapet for 2018

#### Formål

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) ble skilt ut fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) i 2013, og er underlagt JD. KDI er et ordinært statlig forvaltningsorgan som fører regnskap etter kontantprinsippet, slik det fremgår av prinsippnoten til årsregnskapet. Kriminalomsorgen er det siste leddet i straffesakskjeden. Etaten skal sørge for at domfelte gjennomfører straff og stiller varetekstplasser til disposisjon for politiet. Straffen skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet og som sikrer domfelte tilfredsstillende forhold under straffegjennomføringen. Årsregnskapet utgjør del 6 i årsrapporten fra KDI.

#### Bekreftelse

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

#### Vurdering av vesentlige forhold

##### Kapittel 430 Kriminalomsorgsdirektoratet, post 01 driftsutgifter:

I 2018 har KDI samlet disponert tildelinger på utgiftssidens post 01 tilsvarende 4 711,181 millioner kroner, og har i tillegg en tillatelse til å belaste kapittel 440 post 01 med inntil 46,9 mill. kroner og kapittel 118 med inntil 2,0 mill. kroner. KDI disponerer bevilgninger på flere kapitler og budsjettposter. Den største budsjettposten er kap. 430, post 01 Driftsutgifter.

Mindreforbruket for kapittel 430, post 01 driftsutgifter ble ca. 39 mill. kroner når merinntekter er medregnet. Dette betyr at utnyttelsesgraden på post 01 har vært 99,2 prosent. KDI har søkt om å få overført mindreforbruket til 2019. Mindreforbruket utgjør 0,8 prosent av bevilgningen og er søkt overført til 2019.

I 2018 utgjør kutt under posten 36,2 mill. kroner, blant annet i forbindelse med ABE-reformen. I tillegg ligger det en rekke reelle kutt i at kriminalomsorgen er pålagt nye oppgaver som må dekkes innenfor budsjettrammen. I forbindelse med budsjettbehandlingen for 2019 ble det vedtatt nedleggelse av fem enheter med lavere sikkerhetsnivå i 2019. Reduksjonen av budsjettet er på 60 mill. kroner, noe som tilsvarer drift i et halvt år ved disse avdelingene.

Det følger ikke øremerkede midler til omstillingsprosessen. KDI og tjenestemannsorganisasjonene har i drøftelsene av budsjettet blitt enige om å avsette 6 mill. kroner til omstilling, og det planlegges også å bruke midler til dublering til midlertidige ansettelse. Nedleggelsene vil bli ressurskrevende og det er derfor helt vesentlig at kriminalomsorgen beholder ubrukte midler til å kunne ivareta de ansatte og innsatte som blir berørt av nedleggelsene.

Kapittel 430, post 45 større utstyrsanskaffelser, kan overføres:

Samlet disponibel tildeling var 60,3 millioner kroner og posten har et mindreforbruk på 25,3 millioner kroner. Mindreforbruket skyldes hovedsakelig en faseforskyvning av kostnader knyttet til brukerutstyr ved nye Agder fengsel og Arendal fengsel, Evje avd. der brukerutstyr er satt i bestilling i 2018 men der kostnadene belastes i 2019. Videre er det igangsatt et prosjekt ved Mosjøen fengsel for å bedre aktiviseringen av de innsatte, men prosjektets kostnader belastes først i regnskapet for 2019. Mindreforbruket er søkt overført til 2019.

Kapittel 432 KRUS, post 01 Driftsutgifter

Bevilgningen på post 01 dekker ordinære driftsutgifter til kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS). Driftsutgiftene består av lønn- og personalkostnader til ansatte og aspiranter, drift og leie av lokaler, reiser (inkl. kursdeltakere og aspiranter), fagstoff, anskaffelser av inventar og utstyr, lisenser og leieutgifter, uniformer til aspiranter etc. Mindreforbruket på kap. 432, post 01 er på ca. 12,4 mill. kroner inkludert merinntekter fra post 03. Hovedårsaken til reduserte utgifter er stor usikkerhet forbundet med fremtidige bevilgninger slik at en del aktiviteter er satt på vent. KRUS har derfor bygget opp en usikkerhetsreserve som gir mulighet for å løse flere oppgaver som er viktig for KRUS å prioritere. Digitalisering av egen organisasjon er høyst nødvendig, og KRUS er også sentral i digitaliseringen av kriminalomsorgen. E-læring, ny nettside, digital kommunikasjon er stikkord og ny kompetanse er nødvendig i denne forbindelse. Sikkerhet er et kjerneområde med stadig nye utfordringer. Andre områder hvor fag- og kompetanseutvikling må styrkes er bl.a. psykiske syke, seksuallovbrytere og sedelighet, kvinnesoning, isolasjon og friomsorg. Høgskoleakkreditering og bacheloropbygg krever høyere kvalitet i alle ledd. KRUS er nå i en god posisjon til å løse disse oppgavene. Mindreforbruket søkes overført til 2019.

Mottatte belastningsfullmakter:

KDI har mottatt tre belastningsfullmakter fra Politidirektoratet (POD) på til sammen 46,9 millioner kroner på kap. 440, post 01, jf. bevilgningsrapport. Det er benyttet 42,7 millioner kroner av fullmaktene. KDI har mottatt en belastningsfullmakt fra Utenriksdepartementet på 2,0 millioner kroner på kap. 118, post 01. Det er benyttet 1,89 millioner kroner av fullmakten. KDI har mottatt en belastningsfullmakt på kap. 0601 Arbeids- og velferdsdirektoratet (AV-dir) på 200 000 kroner. Det er belastet 251 742 kroner av fullmakten. KDI er i dialog med AV-dir om videre håndtering av saken.

Mellomværende med statskassen:

Mellomværende med statskassen utgjorde per 31.12.2018 95,9 millioner kroner. Oppstillingen av artskontorapporteringen viser hvilke eiendeler og gjeld mellomværende består av.

**Statens kapitalregnskap:**

Kriminalomsorgsdirektoratet står oppført med kapitalposter i statens kapitalregnskap under oppstilling av bevilgningsrapportering som er vedlagt. Finansdepartementet har i brev av 30.04.2018 gitt samtykke i at lån til stiftelsen Auklend hybelhus slettes. Dokumentasjon er vedlagt kapitalregnskapet.

**Kommentarer til artskontorrapporten og noter i regnskapsrapporten**

Artskontorrapporten viser at netto rapporterte driftsmidler utgjorde 4 910 mill. kroner. Utbetalinger til lønn utgjorde 3 409 mill. kroner. Lønnsandel av sum utbetalinger til drift utgjorde 69 prosent. Andre utbetalinger til drift utgjorde 1 625 mill. kroner eller 33 prosent. Den desidert største driftsutgiften for kriminalomsorgen er husleie som utgjør 1 019 mill. kroner eller 63 prosent av andre utbetalinger til drift, jf. opplysninger i note 3.

Fra 1.1.2017 betaler kriminalomsorgen pensjonspremie til Statens pensjonskasse (SPK). For 2018 utgjør arbeidsgivers andel av pensjonspremien 292,7 mill. kroner. Dette fremgår av note 2.

Note 5 viser utbetaling til investeringer. Dette er en post som varierer betydelig fra år til år avhengig av hvor omfattende byggevirksomhet som pågår i kriminalomsorgen. I 2017 ble Eidsberg og Ullersmo fengsel ferdigstilt med påfølgende høye investeringer. I 2018 pågår bygging av nye Agder fengsel, avdeling Mandal og Froland, der mye utstyr ennå ikke er belastet i regnskapet, med dertil lavere utbetaling til investeringer. Disse faseforskyvningene av investeringer vil fremgå i regnskapet for 2019.

Mellomværende med statskassen utgjorde per 31.12.2017: - 95, 901 mill. kroner. Oppstillingen av artskontorrapporteringen viser hvilke eiendeler og gjeld mellomværende består av, jf. note 8. Det vises til vedlagte årsrapport 2018 fra Agresso for en nærmere oversikt over bevilgningsrapport og artskontorrapport med tilhørende noter.

**Revisjon**

Riksrevisjonen er ekstern revisor og bekrefter årsregnskapet for KDI. Årsregnskapet er ikke ferdig revidert men forventes å foreligge i løpet av andre kvartal 2019.

Lillestrøm, 8. februar 2019



Lise Sannerud  
direktør

### Prinsippnote til årsregnskapet 2018

Årsregnskap for Kriminalomsorgsdirektoratet er utarbeidet og avlagt etter nærmere retningslinjer fastsatt i bestemmelser om økonomistyring i staten («bestemmelsene»). Årsregnskapet er i henhold til krav i bestemmelsene punkt 3.4.1, nærmere bestemmelser i Finansdepartementets rundskriv R-115 av november 2016 og eventuelle tilleggskrav fastsatt av eget departement.

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

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

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

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

### Bevilgningsrapporteringen

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

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

Avgitte belastningsfullmakter er inkludert i kolonnen for samlet tildeling, men bokføres og rapporteres ikke til statsregnskapet fra virksomheten selv. Avgitte belastningsfullmakter bokføres og rapporteres av virksomheten som har mottatt belastningsfullmakten og vises derfor ikke i kolonnen for regnskap. De avgitte fullmaktene framkommer i note B til bevilgningsoppstillingen.

### Artskontorrapporteringen

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

Vedlegg:

1. Risikovurdering
2. Drift og forvaltning IKT
3. Årsrapport – Kriminalomsorgens transporttjeneste
4. Liste over publikasjoner fra Kriminalomsorgens høyskole og utdanningscenter KRUS
5. Regnskapsrapport med noter
6. Liste over KDIs deltakelse i internasjonale fora
7. Interne retningslinjer for tilskuddsforvaltningen



