KRIMINALOMSORGEN

ÅRSRAPPORT 2019

INNHOLD

Del 1 - Leders beretning	side 3
Del 2 - Introduksjon til virksomheten og hovedtall	side 5
Del 3 - Årets aktiviteter og resultater	side 11
Del 4 - Styring og kontroll i virksomheten	side 62
Del 5 - Vurdering av fremtidsutsikter	side 69
Del 6 - Årsregnskap	Side 72

DEL 1

LEDERS BERETNING

Som siste ledd i straffesakskjeden og første ledd i en vellykket tilbakeføring har kriminalomsorgen som mål å redusere alvorlig kriminalitet, redusere tilbakefall til ny kriminalitet, og bidra til en mer effektiv straffesakskjede.

Året 2019 ble også et historisk år på flere områder for kriminalomsorgen. Bøtetjeneste som straffereaksjon ble innført som en landsdekkende ordning fra 1. oktober 2019. Målet med ordningen er å gi bøtelagte som ikke evner å betale boten muligheten til å gjøre opp for seg ved samfunnsnyttig tjeneste i stedet for å sone den subsidiære straffen i fengsel. Det betyr at det nå er slutt på gjeldsfengsel i Norge. Friomsorgskontorene fikk ved denne oppgaven igjen utvidet sitt ansvarsområde.

Med åpning av Agder fengsel avdeling Evje, er det første gang i historien til norsk kriminalomsorg at det er oppført et nytt fengselsbygg for kvinner. Dette er også et viktig bidrag for å gi kvinner i fengsel likeverdige soningsforhold med menn.

I 2019 innførte dette fengselet som det første i Norge selvforpleining fullt ut. Dette innebærer at innsatte handler inn og lager maten selv. Dette er en videreutvikling av normalitetsprinsippet, og gir de innsatte øving i å mestre livet etter løslatelse. Det er et langsiktig mål om at dette skal innføres for så mange innsatte som mulig.

Det har for første gang blitt installert sikkerhetsskannere i tre fengsler til undersøkelse av personer. Dette er et viktig bidrag for å øke sikkerheten i fengslene, og i arbeidet med å hindre ny kriminalitet.

En sak som har krevd mye oppmerksomhet i 2019, er nedleggelsen av til sammen seks fengselsenheter med lavere sikkerhetsnivå. I en situasjon der en økende andel av dommer av kortere varighet

Lise Sannerud, direktør

gjennomføres i samfunnet med elektronisk kontroll, vil dette gi en bedre balanse i straffegjennomføringskapasiteten. Det har vært et viktig mål å unngå oppsigelser som følge av nedleggelsene. Dette har vært krevende, men samarbeidet med tillitsvalgte og enhetsledere har resultert i gode prosesser.

I 2019 fortsatte utviklingen med et synkende antall varetektsinnsettelser og dommer på fengselsstraff. Antall innsatte i fengsel går ned, men dommene blir lengre. Antallet domfelte som gjennomførte straff i samfunnet med elektronisk kontroll økte. Et flertall av dommene iverksettes nå av friomsorgskontorene.

Kriminalomsorgen har bidratt til å nå målsettingen om en mer effektiv straffesakskjede gjennom god utnyttelse av kapasitet. Det har i 2019 ikke forekommet brudd på fristene for overføring fra politiarrest til fengsel, som følge av mangel på plass i fengsel.

For å nå målet om å redusere tilbakefall til ny kriminalitet, er ikke straffen i seg selv nok. Det avgjørende er kvaliteten på innholdet i straffegjennomføringen. Jeg vil i den forbindelse fremheve kriminalomsorgens arbeid med rusproblematikk hos innsatte og domfelte. Betinget dom med

vilkår om narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) er den straffereaksjonen som har den relativt største økningen i antall dommer i 2019. Forskning viser at domfelte som gjennomfører behandling som ledd i denne reaksjonen har høyere gjennomføringsgrad enn ved rusbehandling generelt. Videre er det 17 rusavdelinger i ulike fengsler, som samarbeider tett med behandlerapparatet. Dette er et viktig tiltak for å få rusmisbrukere ut fra fengsel og over til behandling blant annet i institusjon.

En utfordring som kriminalomsorgen står overfor er omfanget av isolasjon i fengslene. Sivilombudsmannen sendte i 2019 en særskilt melding om dette til Stortinget. Kriminalomsorgen har iverksatt en rekke tiltak for å få ned omfanget av isolasjon, og for å redusere skadene hos innsatte som er isolerte. Samarbeidende etater og frivillige organisasjoner bidrar inn i dette arbeidet. Den vesentligste årsaken til at en stor andel av de innsatte ikke har fellesskap med andre innsatte, er at mange av fengslene er bygget uten fellesskapsarealer, og at bemanningen over tid er tilpasset dette. I tillegg isoleres mange på grunn av psykiske lidelser, og et antall innsatte ønsker av ulike grunner å isolere seg selv. Dersom problemet med isolasjon skal løses, vil det kreve store investeringer i ny bygningsmasse, og det vil kreve ressurser til å øke bemanningen.

Jeg er tilfreds med at arbeidet med nytt fengsel i Agder holder fremdriftsplanen. Dette er det største enkeltstående byggeprosjektet i kriminalomsorgen noen gang. Bygningsmassen er tilrettelagt for aktivitetstilbud og fellesskap for alle innsatte, noe som vil bidra til økt måloppnåelse.

Kriminalomsorgen har i 2019 utredet og foreslått en ny organisasjonsmodell, som innebærer en organisatorisk samordning av fengsler og friomsorgskontor. Ønsket effekt av organiseringen er mer målrettet progresjon for den domfelte under straffegjennomføringen, en mer enhetlig kriminalomsorg, og mer effektiv ressursutnyttelse.

Jeg vil fremheve at kriminalomsorgen også i 2019 har klart å imøtekomme omfattende effektiviseringskrav, og har oppnådd budsjettbalanse.

Til tross for at den økonomiske situasjonen har vært vanskelig, har kriminalomsorgen totalt sett en tilfredsstillende måloppnåelse i 2019, noe som har krevd en stor innsats og fleksibilitet fra alle ansatte i etaten.

Lillestrøm den 28. februar 2020

Lise Sannerud
direktør

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 utdanningssenter KRUS styres også av KDI.

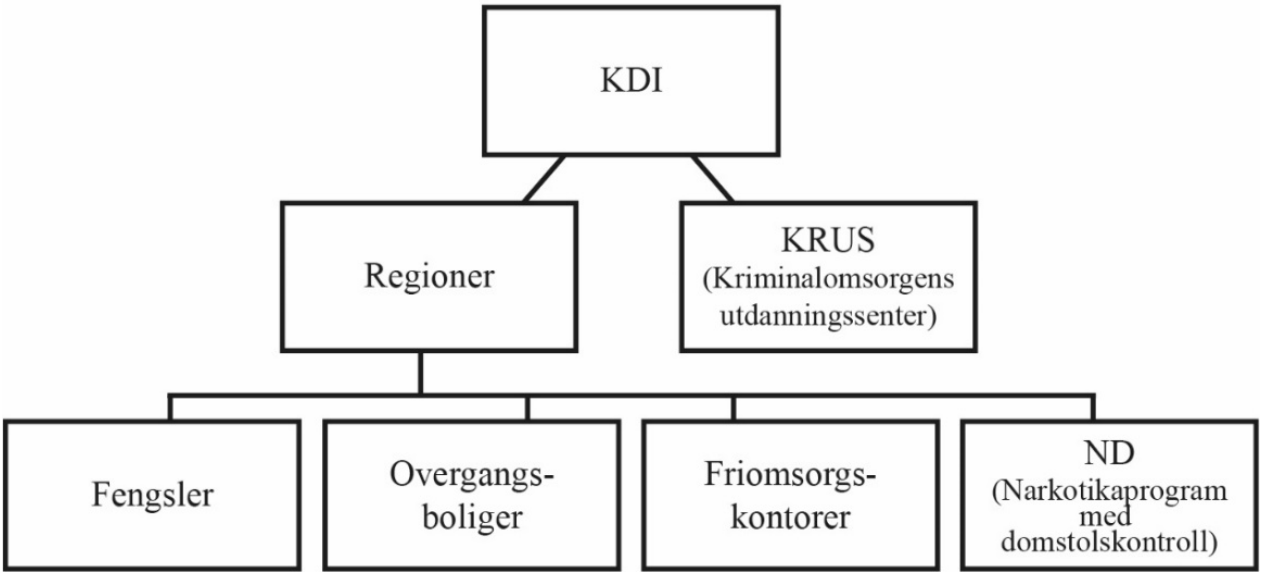
KDI er lokalisert i Lillestrøm og Horten, og er organisert i 6 avdelinger og to staber. KDI har 102 ansatte (medregnet ansatte i engasjementer og vikariater), fordelt på ca. 105 årsverk. Ledelsen i direktoratet består av:

- Lise Sannerud, direktør
- Jan-Erik Sandlie, assisterende direktør og leder for avdeling for budsjett og styring
- 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
- Ann Kristin Salbuvik, avdelingsdirektør, kommunikasjonsstaben
- Kim Ekhaugen, avdelingsdirektør, internasjonal stab

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

- Jorid Midtlyng, regiondirektør for Kriminalomsorgen region nord
- Ketil Evjen, kst. regiondirektør for Kriminalomsorgen region vest
- Tryggve Fosse, kst. regiondirektør for Kriminalomsorgen region sørvest
- Stig Storvik, kst. regiondirektør for Kriminalomsorgen region øst
- Rita Kilvær, regiondirektør for Kriminalomsorgen region sør
- Kristina Lægreid, kst. direktør for Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter KRUS

Organisasjonskart for Kriminalomsorgen



Organisasjonskart for KDI

Noen utvalgte nøkkeltall fra årsregnskapet i perioden 2015-2019 (fra artskontorapport, vedlegg til regnskapsrapporten):

	2015	2016	2017	2018	2019
Driftsinntekter rapportert til bevilg-ningsregnskapet					
Innbetalinger fra tilskudd og overføringer	6 522 814	7 141 779	5 323 621	15 183 958	13 817 562
Salgs- og leieinnbetalinger	94 700 018	98 150 379	99 667 333	101 389 703	111 959 581
Andre innbetalinger	13 373 731	15 670 480	14 541 550	6 760 326	19 216 459
Sum innbetalinger fra drift	114 596 564	120 962 639	119 532 504	123 333 987	144 993 602
Driftsutgifter rapportert til bevilgnings-regnskapet					
Utbetalinger til lønn	2 745 027 878	2 829 295 048	3 301 315 564	3 408 923 766	3 430 239 113
Andre utbetalinger til drift	1 353 966 131	1 573 491 180	1 651 109 420	1 624 531 459	1 482 058 058
Sum utbetalinger til drift	4 098 994 009	4 402 786 229	4 952 424 984	5 033 455 225	4 912 297 171
Netto rapporterte driftsutgifter	**3 984 397 445**	**4 281 823 590**	**4 832 892 480**	**4 910 121 238**	**4 767 303 568**

Regnskap i andeler	2015	2016	2017	2018	2019
Lønnsandel av utbetalinger til drift	67 %	64 %	67 %	68 %	**70 %**
Driftsandel av utbetalinger til drift	33 %	36 %	33 %	32 %	**30 %**
Inntekter av driftsutgifter	3 %	3 %	2 %	3 %	**3 %**
Utgifter lokaler som andel av utbetalinger til drift	61 %	64 %	64 %	63 %	**60 %**
Kjøp av fremmede tjenester som andel av driftsutgifter	15 %	13 %	13 %	13 %	**15 %**

Andre utbetalinger til drift	2015	2016	2017	2018	2019
Husleie	819 383 538	1 011 491 144	1 063 361 857	1 018 789 197	883 035 566
Vedlikehold og ombygging av leide lokaler	7 955 894	10 045 478	7 458 021	7 926 322	6 231 947

Driftsinntekter har økt fra 2018 til 2019 med 10 mill. kroner, noe som har bakgrunn i økte salgsinntekter varer og tjenester. Økte inntekter stammer fra oppstart av butikk for innsatte i Bergen fengsel (med kortløsning for dagpenger), samt økte inntekter ved enkelte store fengsels-enheter (Halden, Ringerike og Romerike fengsel).

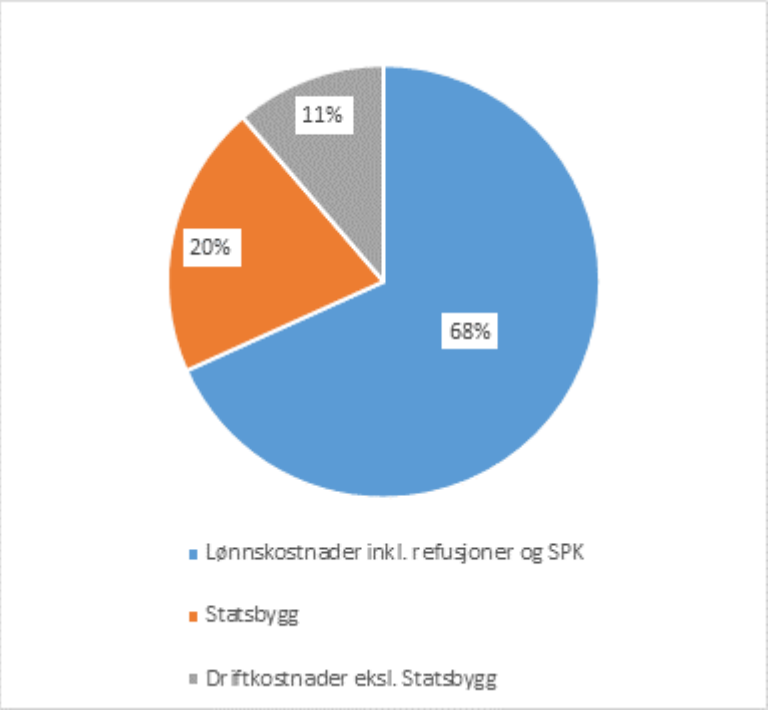
Videre omfatter posten *Andre innbetalinger* 10 mill. kroner (tilskudd Ukraina UD) som skulle vært ført under innbetalinger fra tilskudd og overføringer. Justert for dette er *Andre innbetalinger* for 2019 på nivå med 2018.

Lønnsutgifter til fast lønn ligger jevnt med en økning på 2 prosent fra 2018 til 2019, mens utbe-taling av lønn til midlertidig ansatte synker med 5 prosent. Samtidig øker refusjonsinntekter fra sykepenger med 7 prosent. Lønnsandelen av totale driftsutgifter øker når husleie reduseres.

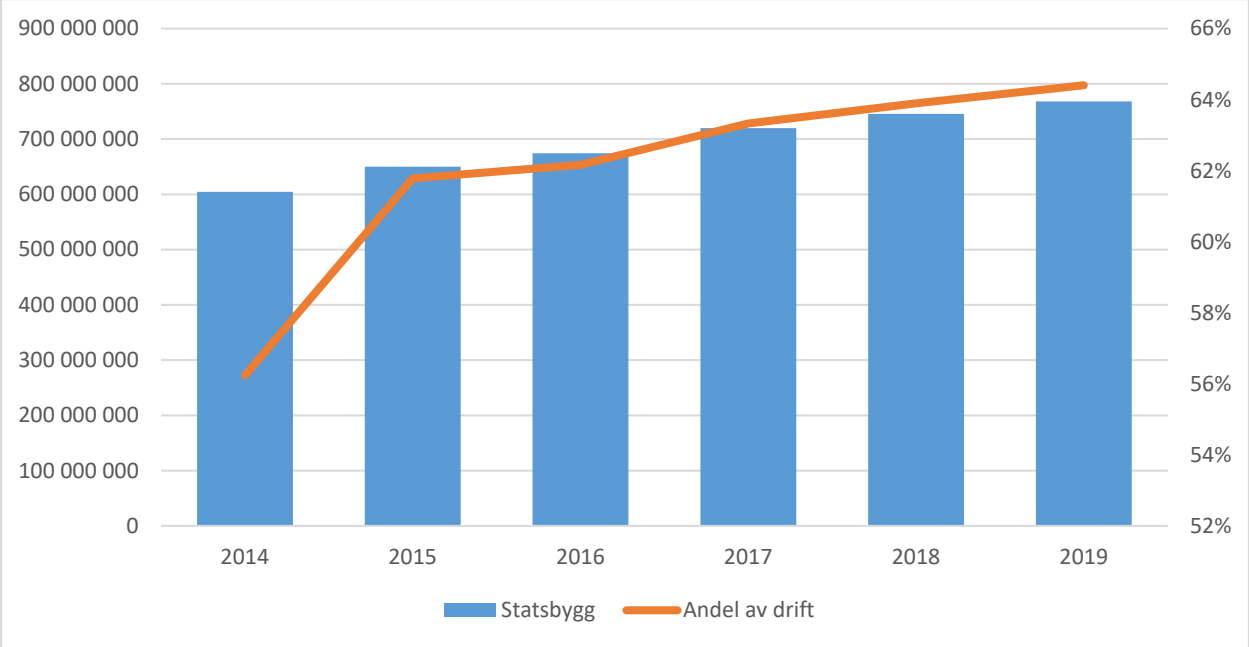
Driftsutgifter steg i 2016 som følge av leie av fengselsplasser i Nederland. Lønnsandelen steg i 2017 som følge av SPK-ordningen (pensjonsutgifter belastes den enkelte virksomhet). I august 2018 ble avtalen med Nederland sagt opp. I 2019 betalte ikke kriminalomsorgen lenger leie for disse plassene (ca. 300 mill. kroner (forskjell fra 2018 – 2019 er 172 mill. kroner), og driftsandelen av utbetaling til drift gikk ned.

Utgifter til reiser og diett i 2019 er redusert med 11 mill. kroner sammenliknet med 2018, etter at leien av Norgerhaven fengsel i Nederland ble avsluttet. KDI har gjennomgått lisenskostnader som er redusert med nær 3,5 mill. kroner fra 2018.

Figuren under viser fordelingen av henholdsvis lønnskostnader, husleie og øvrige driftskostnader:



Utvikling i husleie:



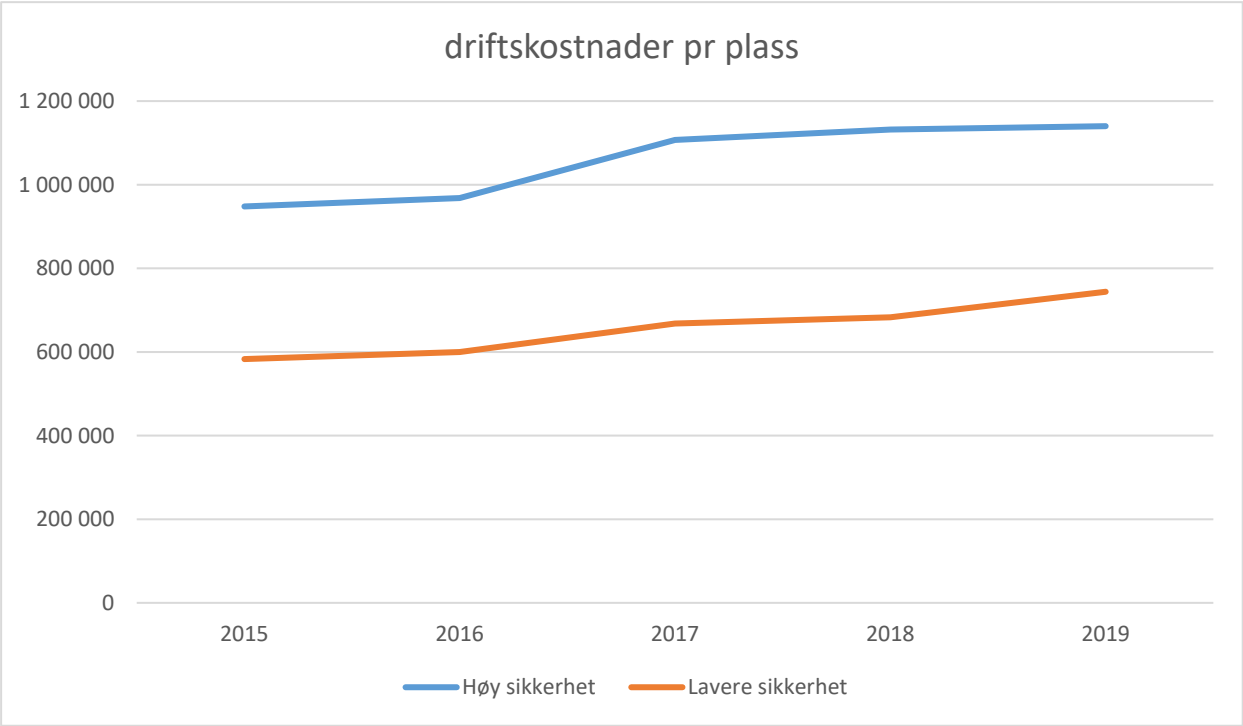
Grafen illustrerer en utvikling der husleien til Statsbygg har økt, og utgjør en stadig større andel av de totale driftsutgiftene. De midlene som kriminalomsorgen har til rådighet etter at utgifter til energi, samt kost og dagpenger til de innsatte er dekket, er redusert siden 2014.

Noen nøkkeltall om utvikling i langtids sykefravær og refusjon sykepenger:

	2015	2016	2017	2018	2019
Refusjon sykepenger lønn	102 029 288	103 958 784	104 284 700	114 855 859	122 801 385
Antall dager langtidsfravær	56 049	47 864	49 045	55 629	53 691
Fraværsprosent langtid	5,6 %	4,6 %	4,6 %	5,1 %	5,1 %
Innkrevd refusjon pr fraværsdag	1 820	2 172	2 126	2 065	2 287

Gjennomsnittskostnader per fengselsplass:

Driftskostnader pr plass	2015	2016	2017	2018	2019
Høy sikkerhet	948 000	968 000	1 107 000	1 132 000	1 140 000
Lavere sikkerhet	583 000	600 000	668 000	683 000	744 000



Gjennomsnitt kostnad pr plass 2019	Lønn	Drift	Totalt	Gjennomsnitt minus husleie
Overgangsbolig	577 658	141 034	718 692	599 409
Fengsel - lavere sikkerhet	471 147	237 066	708 213	482 677
Fengsel – høy sikkerhet	722 006	308 646	1 030 652	749 582
Fengsel – med både høyt/lavere sikkerhetsnivå	769 323	361 134	1 130 457	769 323
Ungdomsenheter	5 790 564	1 718 393	7 508 956	5 790 564

I tabellen over er kostnader per fengselsplass i 2019 ytterligere spesifisert per kategori. Blant annet er det beregnet kostnader for plasser ved fengsler der det er avdelinger med forskjellig sikkerhetsnivå.

DEL 3

ÅRETS AKTIVITETER OG RESULTATER

Ressursrammer og ressursbruk i 2019

Kriminalomsorgens samlede tildeling (post 01-70) utgjorde 5 197 615 000 kroner i 2019.

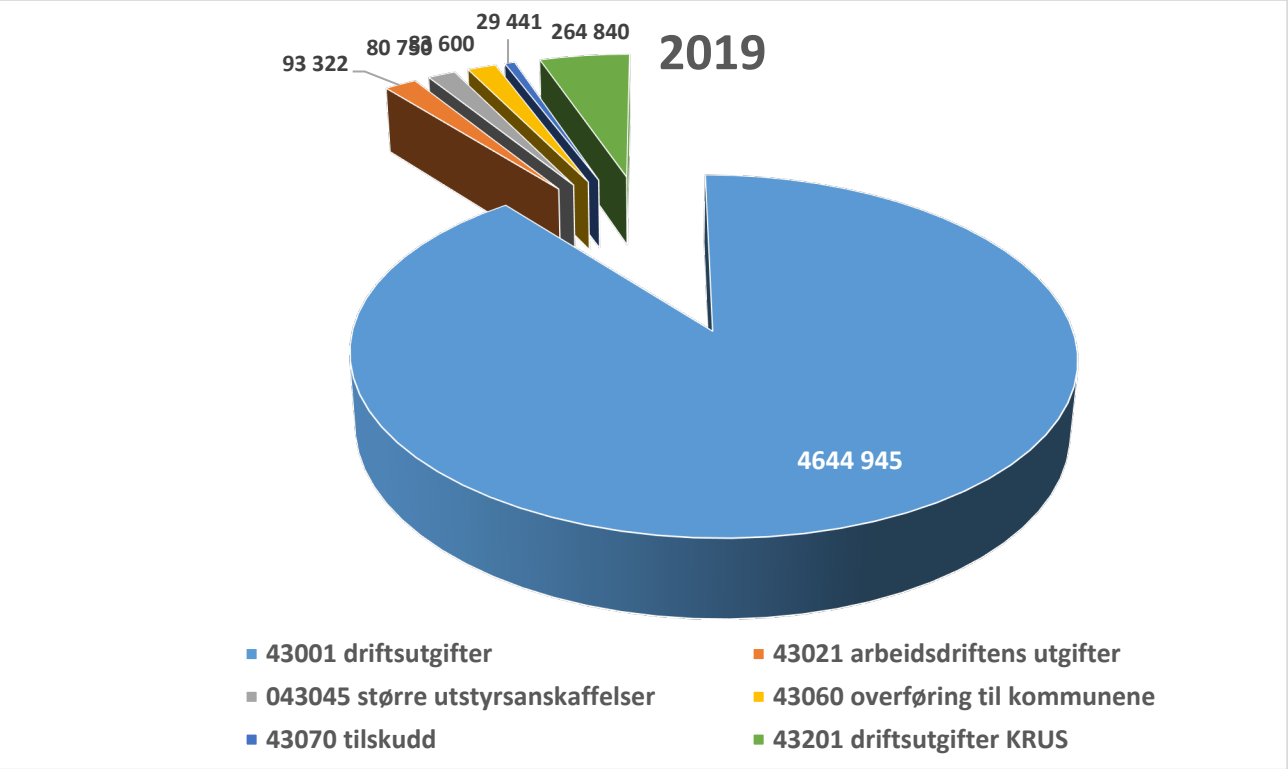
Fordeling på kapittel og postnivå for kriminalomsorgen:

Samlet tildeling på kapittel og post	Beløp	Andel i prosent
43001 driftsutgifter	4 644 945 000	89,4 %
43021 arbeidsdriftens utgifter	93 322 000	1,8 %
043045 større utstyrsanskaffelser	80 750 000	1,6 %
43060 overføring til kommunene	83 600 000	1,6 %
43070 tilskudd	29 441 000	0,6 %
43201 driftsutgifter KRUS	264 840 000	5,1 %
sum	**5 197 615 000**	**100,0 %**

89,4 prosent av den totale bevilgningen til kriminalomsorgen tildeles post 01 ordinære driftsutgifter, 5,1 prosent tildeles Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter KRUS. Arbeidsdriftens budsjett-ramme utgjør 1,8 prosent, post 60 overføringer til kommuner (forvaringsdømte) utgjør 1,6 prosent, mens post 70 tilskudd frivillige organisasjoner utgjør 0,6 prosent og post 45 større utstyrsanskaffelser utgjør 1,6 prosent.

Det vises for øvrig til ledelseskommentaren i Del 6 Årsregnskapet for nærmere forklaring av vesentlige forhold ved kriminalomsorgens regnskap.

Figuren under viser samlet tildeling pr. post:



Vurdering av ressursbruken

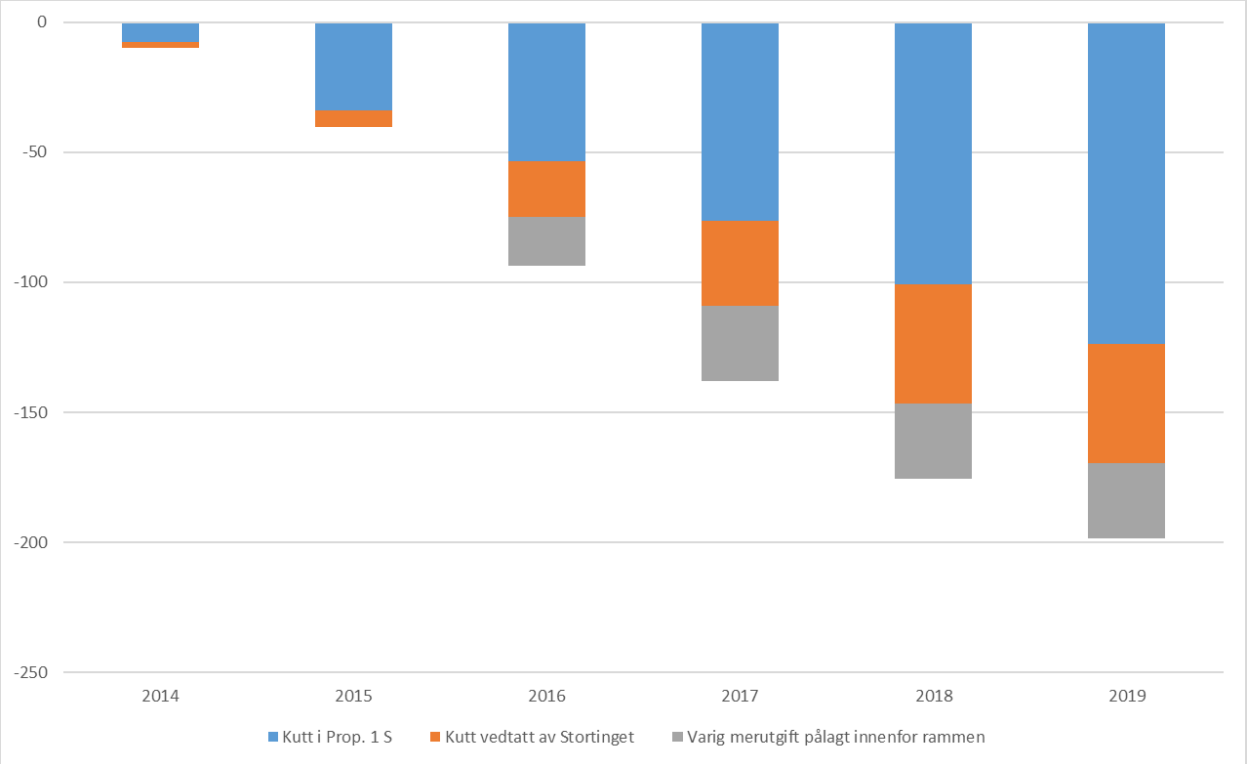
KDI mener at ressursbruken i kriminalomsorgen har vært effektiv i 2019, og budsjettdisiplinen i etaten er god. Samlet sett har kriminalomsorgen en god måloppnåelse, og aktivitetene er gjennomført innenfor budsjettrammene, slik det fremgår av tabellen under.

Post 01 (tall i tusen)	2015	2016	2017	2018	2019
Samlet budsjett	3 893 786	4 181 704	4 661 459	4 717 166	4 644 945
Forbruk	3 866 051	4 118 188	4 635 791	4 683 058	4 611 913
Overført beløp *	30 504	69 510	27 756	36 240	33 032
Overført i %	**0,78 %**	**1,66 %**	**0,59 %**	**0,77 %**	**0,71 %**
* I tillegg kommer merinntekter på post 03 og post 04:					13 846
resultat post 01/03/04 i 2019					46 878

Kriminalomsorgen har en meget krevende budsjettsituasjon, og KDI er tilfreds med at etaten også i 2019 klarte å overholde tildelt budsjett. Dette i et år hvor kriminalomsorgen etter vedtak i Stortinget også har avviklet ca. 260 fengselsplasser, og budsjettet ble redusert med 60 mill. kroner, tilsvarende nærmere et halvt års drift ved disse avdelingene, mens utgifter til husleie og omstilling har påløpt

med opp mot helårsvirkning. KDI har søkt om å overføre et mindreforbruk på kap. 430 post 01 fra 2019 til 2020. Mindreforbruket skyldes blant annet at deler av lønnsoppgjøret i 2019 etter tvist mellom partene måtte avgjøres av Statens lønnsutvalg, og derfor først vil bli etterbetalt i 2020.

Kriminalomsorgens budsjettrammer er redusert med nærmere 200 mill. kroner i perioden 2014 - 2019, noe som illustreres i figuren under. Dette omfatter kutt på omlag 124 mill. kroner i forbindelse med ABE-reformen, energieffektivisering med mer, og kutt under budsjettbehandlingen i Stortinget hvor kriminalomsorgen er pålagt engangsinvesteringer, evalueringer, konseptvalg-utredninger og kvalitetssikringer på om lag 30 mill. kroner, samt varige merutgifter i samme periode, som per 2019 akkumulert beløper seg til 33 mill. kroner årlig. Sistnevnte er knyttet til pålagte kapasitetsutvidelser med mer som ikke er finansiert.



Effektiviseringskravene innebærer at det blir stadig vanskeligere å håndtere budsjettkutt uten at det rammer en vesentlig del av straffegjennomføringen.

Kriminalomsorgen må planlegge og legge om driften for å kunne møte forventede effektiviseringskrav og kutt de kommende år.

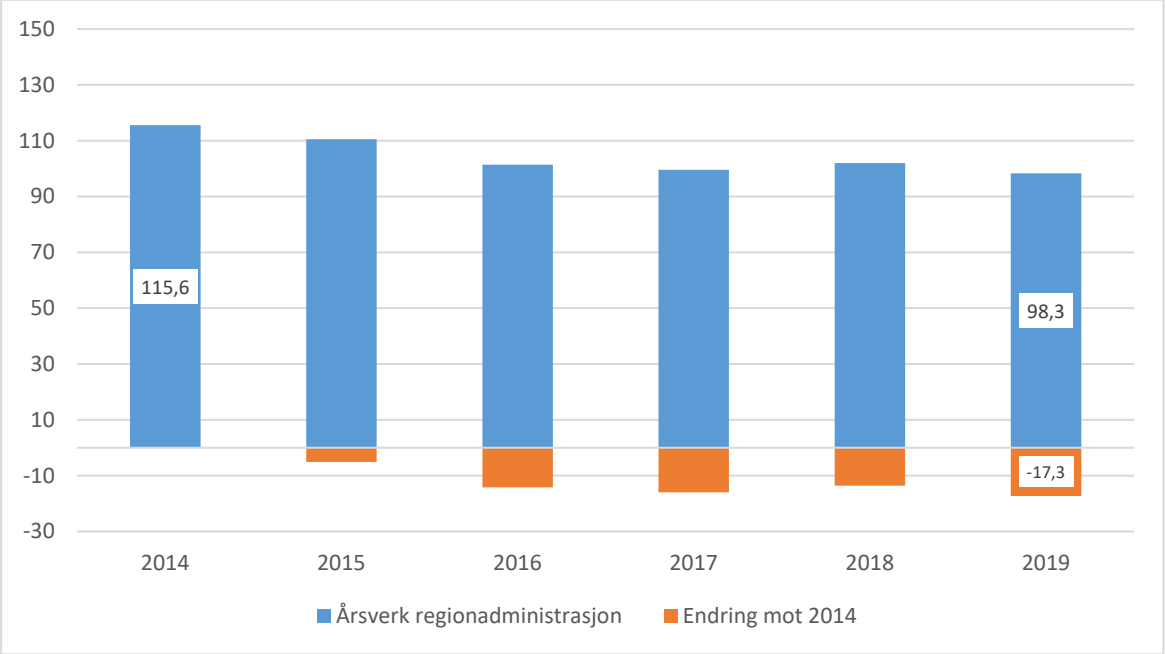
Kriminalomsorgen har gjennomført en rekke effektiviseringstiltak for å håndtere ABE-reformen:

- Sammenslåing av enheter
- Effektivisering av arbeidsprosesser og fjerning av tidstyver; blant annet ved en rekke digitaliseringstiltak, hvorav etablering av nytt etatssystem (SDS) er det viktigste
- Mer effektiv utnyttelse av ressursene blant annet ved at flere administrative ansatte bistår i EK-arbeidet, og at ansatte i kriminalomsorgens transporttjeneste nyttes til transport av domfelte ved ledig kapasitet
- Økt felles bruk av administrative stillingsressurser mellom enhetene
- Reduksjon i administrative årsverk og lederårsverk i regionadministrasjonene og enhetene

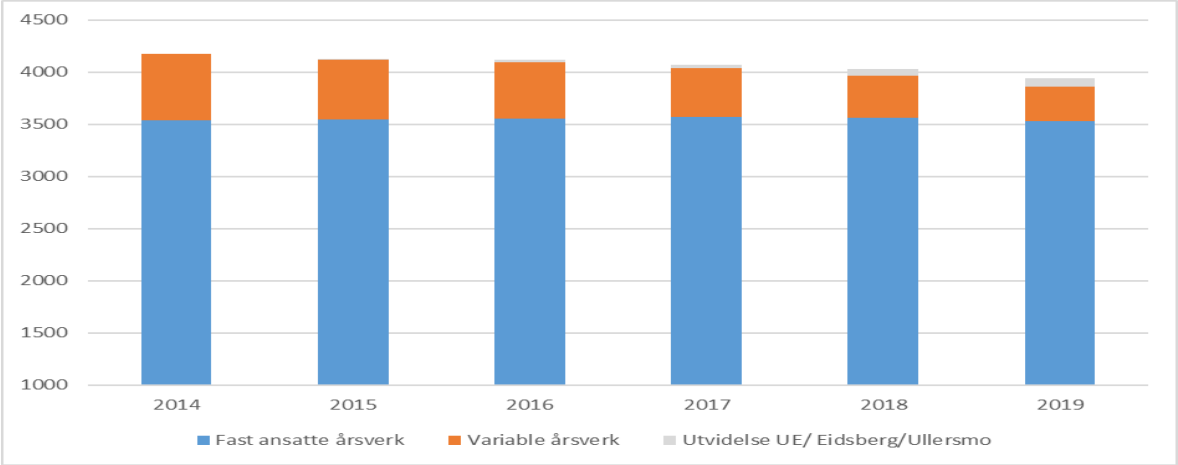
- Redusert reiseaktivitet og møtevirksomhet
- Reduksjon av kompetanseutviklingstiltak
- Reduserte innkjøp av varer og tjenester

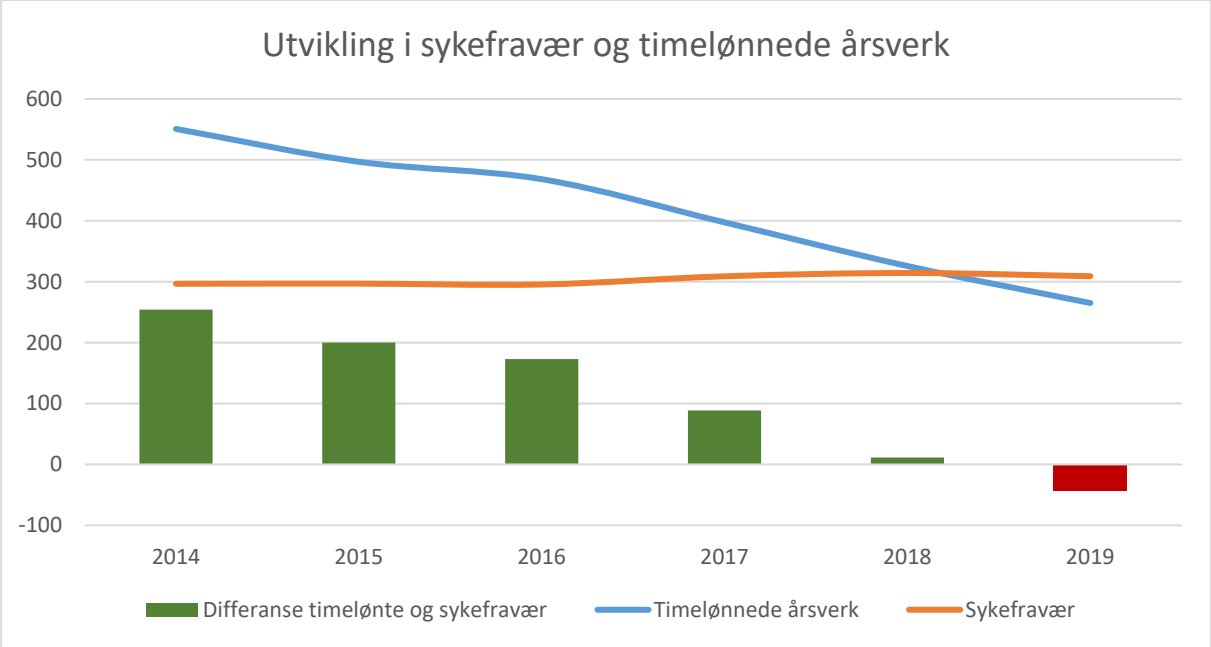
Streng bemanningsstyring, ikke minst når det gjelder stillinger innen administrasjon og ledelse, har stor oppmerksom i hele kriminalomsorgen. De fleste økonomiske gevinstene knyttet til mindre administrasjon og ledelse er allerede hentet ut i dagens organisering av kriminalomsorgen. En ytterligere effektivisering vil kun være mulig gjennom omorganisering til en tonivåmodell.

Figuren nedenfor viser at antall årsverk (ÅV) i regionadministrasjonene har blitt redusert med 15 prosent fra 2014 til 2019.

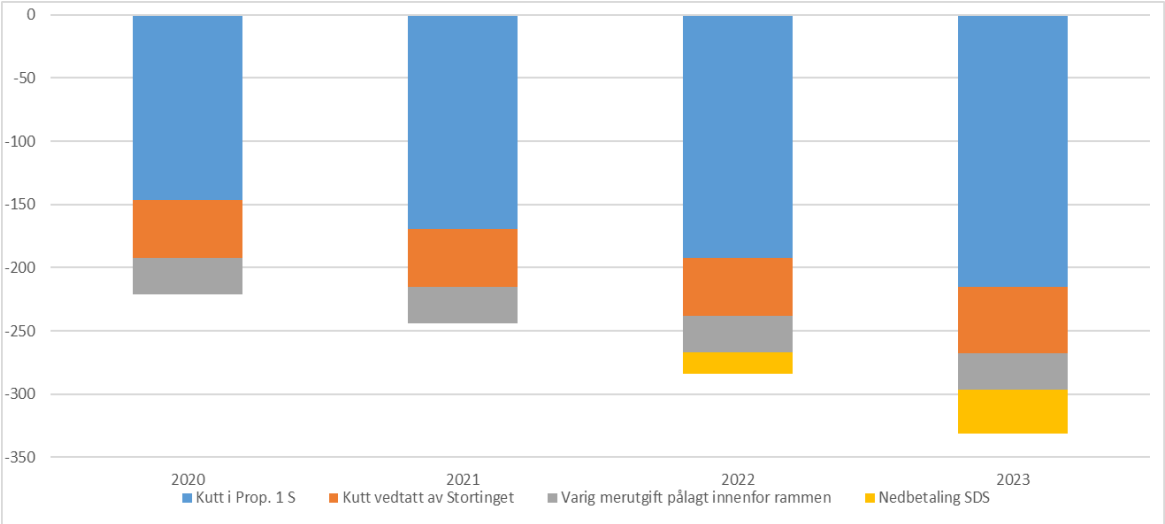


Samlet har det vært en bemanningsreduksjon i fengslene i perioden 2014-2019. Figuren under viser at det har vært en økning i antall faste årsverk. Denne økningen kan tilskrives etableringen av to ungdomsenheter. Totalt utgjorde etableringene om lag 40 årsverk. Den resterende økningen (i underkant av 40 årsverk) skyldes utvidelsene av Indre Østfold fengsel Eidsberg avdeling, samt Romerike fengsel Ullersmo avdeling.





Figuren over viser utviklingen i sykefravær. Dagsverk er omregnet til årsverk (230 dager per årsverk), sett opp mot årsverk timelønnede/tilkallingsvikarer. Figuren viser også differansen mellom sykefravær og bruk av timelønnede årsverk/tilkallingsvikarer. I 2019 dekket kriminalomsorgen for første gang i måleperioden ikke opp sykefraværet med tilsvarende bruk av timelønnet arbeidskraft. Totalt utgjorde sykefraværet i 2019 309 årsverk, mens det var 265 timelønnede årsverk. Dette utgjør et underskudd på 44 årsverk.



Figuren over viser forventede budsjettreduksjoner i perioden 2020 – 2023.
Dersom det legges til grunn at det blir et årlig rammekutt på minimum 0,5 prosent som følge av ABE-reformen, innebærer det at kriminalomsorgen kuttes med 300 mill. kroner frem til 2023.
I tillegg kommer nedbetaling av nytt etatssystem (SDS), på 120 mill. kroner.

Målsettingen om å redusere alvorlig kriminalitet

Tilstandsindikator 1: Radikalisering og voldelig ekstremisme i kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen arbeider systematisk med å identifisere personer i varetekt eller under straffegjennomføring som er i målgruppen for *Regjeringens handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme*. Det arbeides videre med å følge opp disse personene, og med å forebygge at fengslene blir en arena for rekruttering til ulike ekstremistmiljøer.

Det er nå totalt 31 personer under kriminalomsorgens ansvar som er registrert i målgruppen for arbeidet mot radikalisering og voldelig ekstremisme. 17 av disse er siktet eller dømt for terrorhandlinger eller hatkriminalitet, og åtte av disse er returnerte fremmedkrigere. Ved utgangen av 2018 utgjorde denne gruppen totalt 28 personer, hvorav ti var siktet eller dømt for terrorhandlinger eller hatkriminalitet, og syv av disse igjen var returnerte fremmedkrigere.

I 2019 er det gjennomført en omfattende oppdatering og utvidelse av retningslinjene for håndtering av radikalisering og voldelig ekstremisme. Et sentralt ledd i arbeidet er samarbeidet med politiet og Politiets sikkerhetstjeneste (PST), blant annet når det gjelder utveksling av informasjon. Videre er det fastsatt rutiner som skal bidra til å sikre en god og forsvarlig tilbakeføring til samfunnet etter endt straffegjennomføring. Det er etablert rutiner for kartlegging og oppfølging, og det er etablert kontakter i enhetene som har et særskilt ansvar for arbeidet på området.

I tillegg til kartlegging, motivering og tilbakeføringsarbeid som gjøres i fengsler og friomsorgskontor, gir kriminalomsorgen tilbud om oppfølging av en ekstern mentor til innsatte og domfelte i målgruppen. Formålet med mentorordningen er å redusere risikoen for videreføring og oppblomstring av ekstremt tankegods og aksept av vold som virkemiddel. Mentorordningen har nå ni aktive saker, hvorav åtte saker gjelder personer som er siktet eller domfelt for kriminalitet som er relatert til terrorhandlinger.

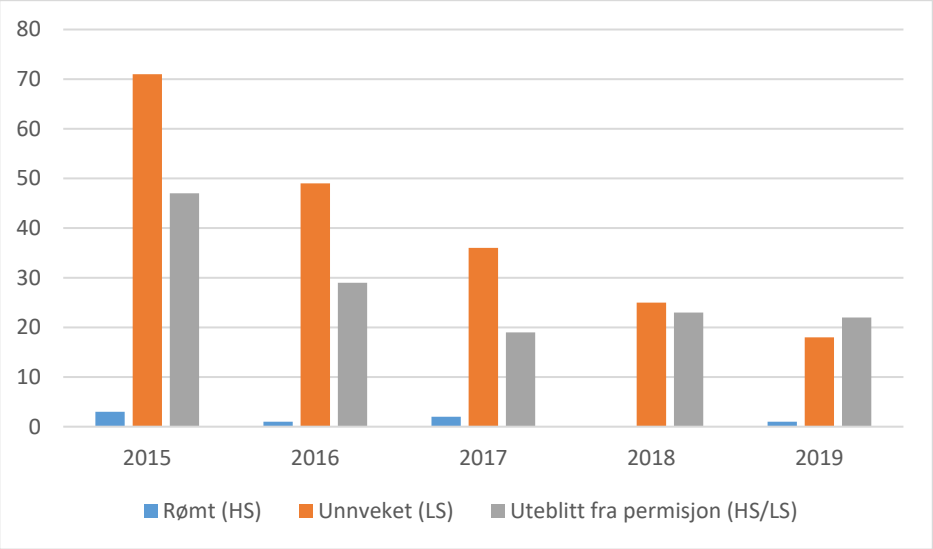
Kompetanse er en forutsetning for å lykkes i arbeidet med å identifisere personer som er sårbare for radikalisering, og for å kunne motivere personer i målgruppen til å ta del i rehabiliteringstiltak. Fagområdet er implementert i fengselsbetjentutdanningen ved Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter KRUS (i det følgende *KRUS*), og det er også mulig å spesialisere seg innen fagfeltet i studiet *bachelor i straffegjennomføring* ved KRUS. Videre omfattes temaet av etterutdannings-tilbudet ved KRUS. Enhetene er videre pålagt å gjennomføre opplæring om identifisering og håndtering av domfelte i målgruppen.

KDI vurderer totalt sett at innsatsen som gjøres på dette området er tilfredsstillende. Det må samtidig understrekes at det er utfordrende å påvirke holdninger som er ideologisk forankret, og at effekten av arbeidet er avhengig av den domfeltes motivasjon. Vi har sett eksempler i andre land på at radikaliserte domfelte har begått terrorhandlinger etter løslatelse fra fengsel, og det vil være en risiko for at dette også kan skje i Norge.

Tilstandsindikator 2: Sikker straffegjennomføring

Formålet med denne tilstandsindikatoren er å gi en oversikt over sikkerheten i kriminalomsorgen for samfunnet, domfelte, og ansatte. KDI har i vurderingen tatt utgangspunkt i statistikk på en rekke områder som dekker sikkerhetssituasjonen i kriminalomsorgen. Dette gjelder både forhold av betydning for samfunnssikkerheten, som for eksempel antall rømninger, og forhold av betydning for det generelle sikkerhetsnivået i fengslene; blant annet antall positive rusprøver og antall beslag av ulovlige gjenstander. Videre redegjøres det for en systematisk undersøkelse av sikkerhetstilstanden i fengslene som er gjennomført i 2019. Det er også foretatt vurderinger av sikkerheten i forbindelse med gjennomføring av straff i samfunnet.

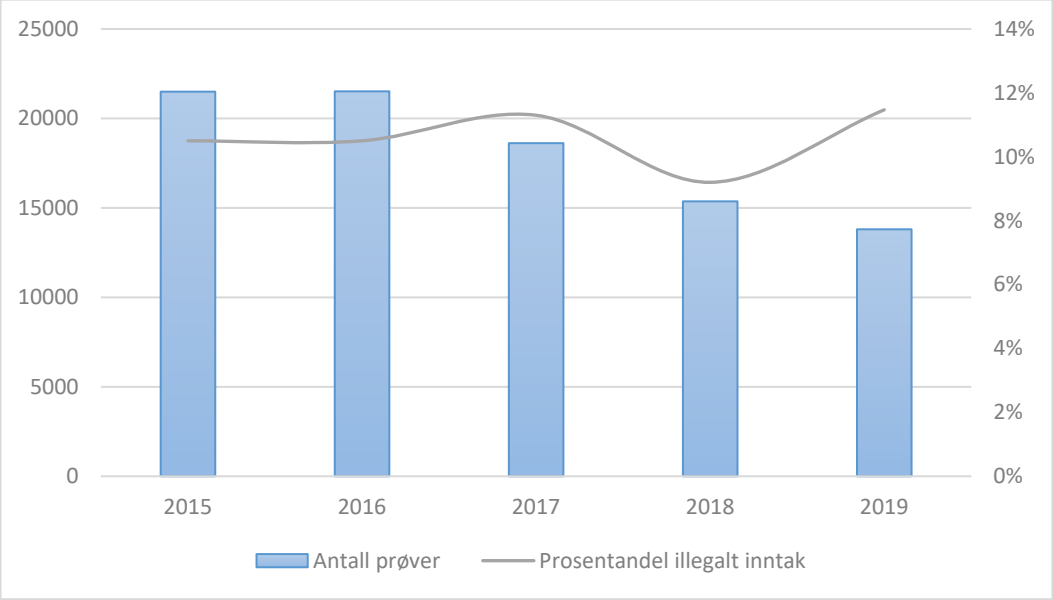
<u>Rømninger, unnvikelser, uteblivelser</u>



Kriminalomsorgen bruker begrepet *rømning* i forbindelse med fengsel med høyt sikkerhetsnivå, mens begrepet *unnvikelse* brukes når det gjelder fengsel med lavere sikkerhetsnivå. *Uteblivelser* er en innarbeidet betegnelse for tilfeller der domfelte unnlater å møte opp etter permisjon fra fengsel.

2019 har det vært én rømning fra fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Antall unnvikelser fra fengsel med lavere sikkerhetsnivå har gått ned de siste årene. Antall uteblivelser fra permisjoner ligger på et stabilt svært lavt nivå, sett i forhold til at det er gjennomført til sammen 29 291 permisjoner i 2019.

Ruskontroll i kriminalomsorgen



Antall positive rusprøver i fengslene ligger på om lag samme nivå som tidligere år. Et lavere antall prøver forutsettes å ha bakgrunn i at urinprøver i større grad tas på bakgrunn av mistanke om inntak av rusmidler.

Beslag av farlige gjenstander og mobiltelefoner mm.

År	Mobiltelefon	Farlige gjenstander
2018	56	14
2019	44	28

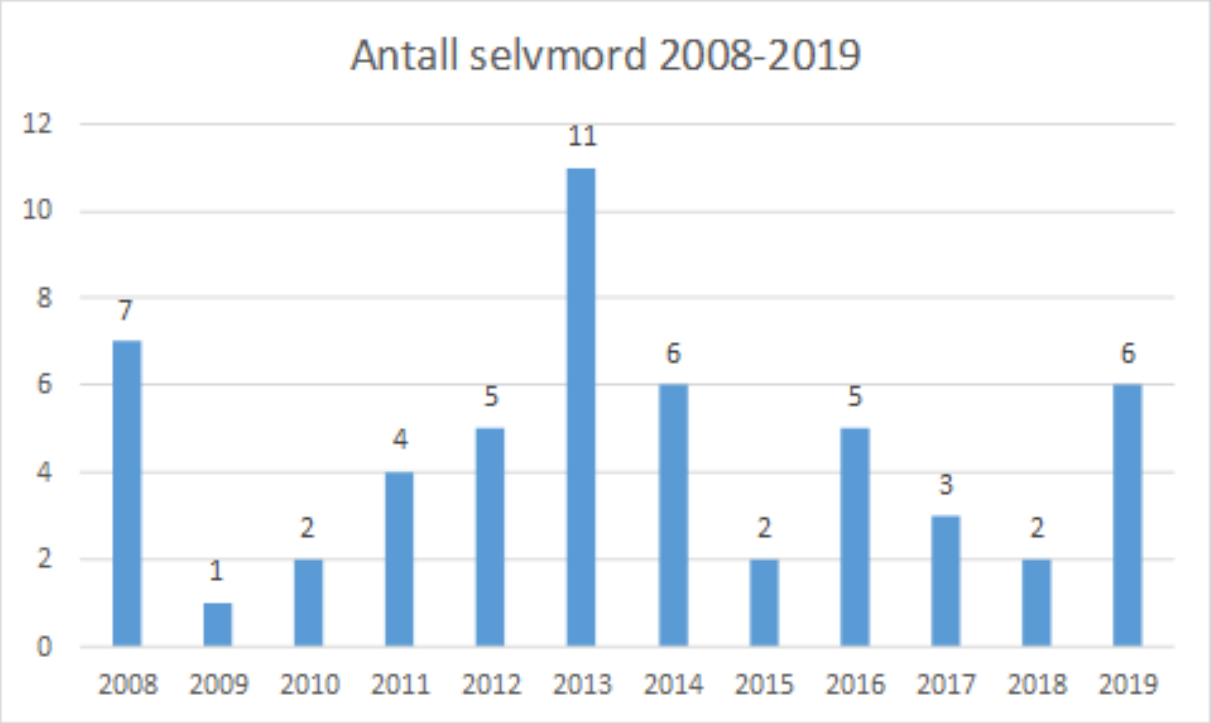
I 2018 ble det igangsatt rapportering av funn av farlige gjenstander og beslag av mobiltelefoner eller utstyr til mobiltelefoner. KDI legger til grunn at økningen i antall funn av farlige gjenstander har årsak i en styrket adgangskontroll i fengslene.

Bruk av tvangsmidler

År	Sikkerhetscelle	Sikkerhetsseng	Gass
2015	364	11	7
2016	433	10	14
2017	445	14	18
2018	334	13	16
2019	394	9	16

Det har vært en økning i bruken av sikkerhetscelle sammenlignet med 2018. Antall vedtak om bruk av sikkerhetscelle er likevel lavere enn i årene 2016 og 2017. Det har vært en liten nedgang i antall tilfeller der sikkerhetsseng er brukt.

Selvmord i fengslene



I 2019 har det vært 6 selvmord i fengslene. KDI finner det bekymringsfullt at det har vært en økning i antall selvmord i forhold til de siste årene. Alle tilfeller av selvmord er gjenstand for en nøye gjennomgang, og disse undersøkelsene gir ikke grunnlag for å anta at dette dreier seg om en negativ utvikling som vil fortsette.

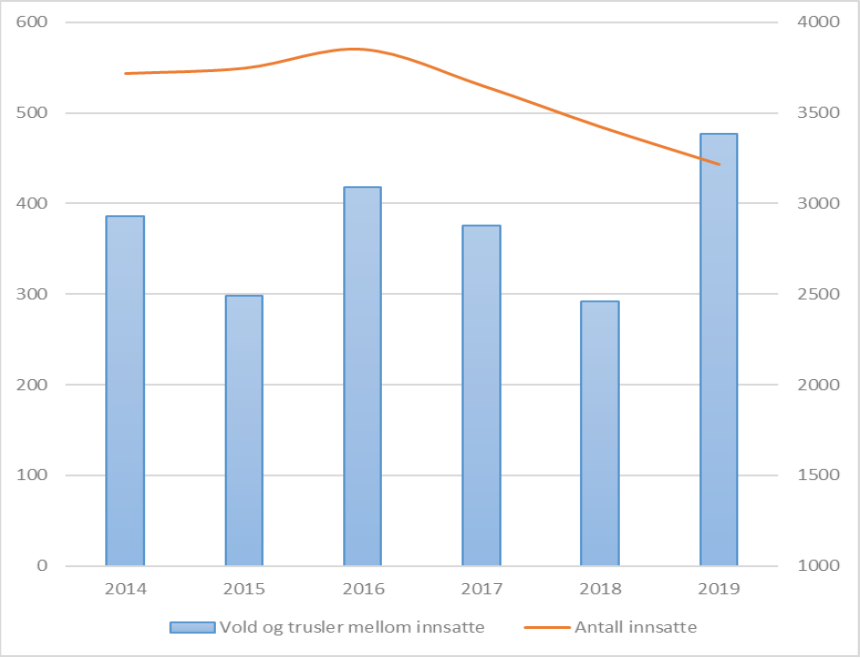
Tiltak:

Forebygging av selvmord og selvskadende handlinger er en prioritert oppgave i kriminalomsorgen. I 2018 ble det utarbeidet retningslinjer for arbeidet med forebygging og håndtering av selvmord, selvmordsforsøk og selvskade. Ved innføring av retningslinjene ble det stilt krav til kartlegging av risiko, til utarbeidelse av tiltaksplan ved identifisert risiko og samarbeid med helsetjenesten. Retningslinjene trådte i kraft i november 2018, og i 2019 har det vært fokus på implementering av nytt regelverk.

I nye Agder fengsel vil det bli prøvd ut en pust- og bevegelsessensor, som vil bidra til å forhindre selvmord. På bakgrunn av erfaringene fra Agder fengsel vil det bli vurdert å installere dette utstyret i øvrige fengsler.

Arbeidet med forebygging av selvmord og selvskade er også knyttet til arbeidet med å redusere isolasjon. Tiltak som iverksettes i dette arbeidet vil kunne ha positiv forebyggende effekt.

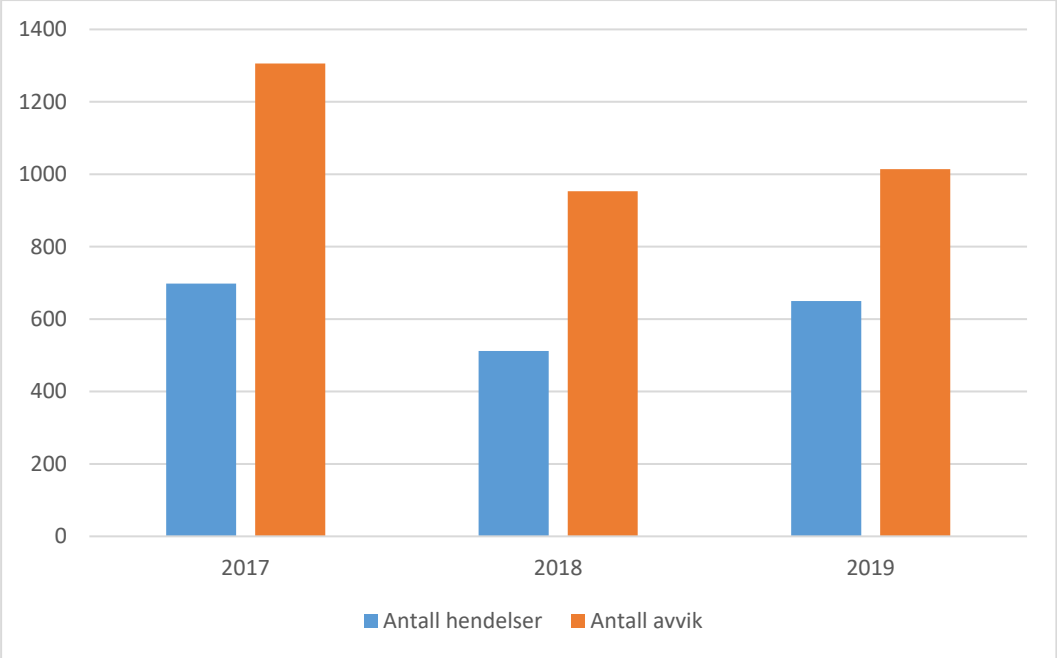
Statistikk over vold og trusler mellom innsatte



Det er en urovekkende økning i rapporterte antall tilfeller av vold og trusler mellom innsatte i fengsel i 2019. KDI vil prioritere å undersøke årsakene til dette, og vil på bakgrunn av denne undersøkelsen iverksette tiltak.

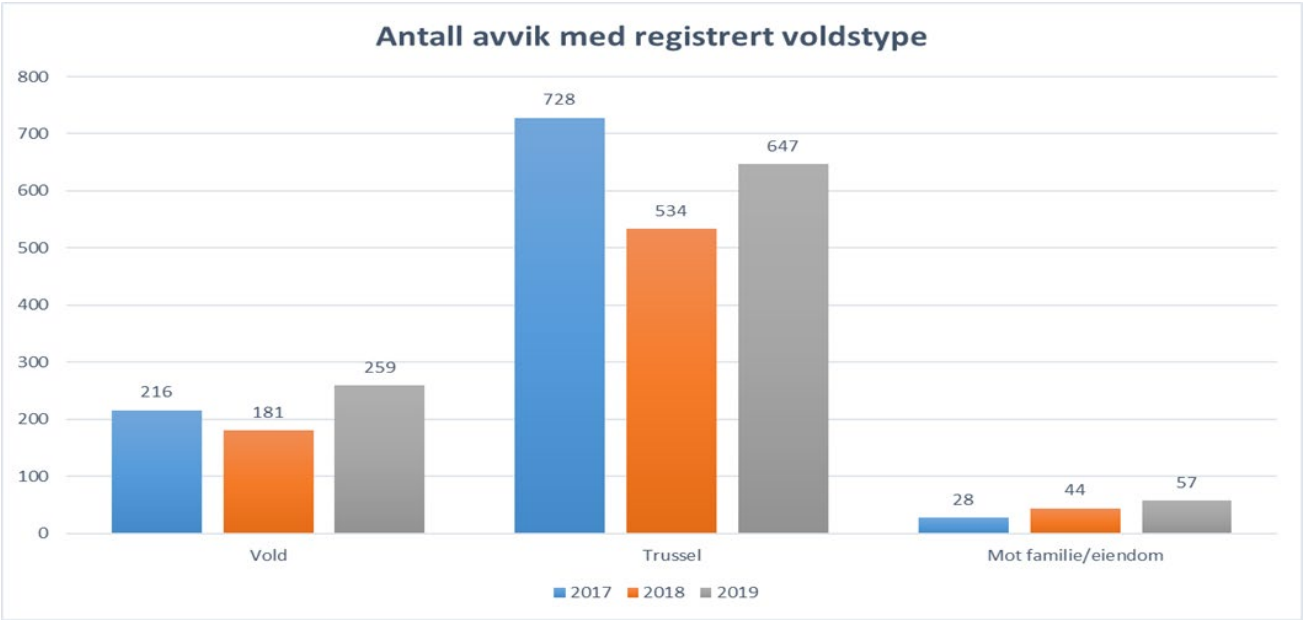
Statistikk over vold og trusler mot ansatte. Oppfølging av tiltaksplanen for å motvirke vold og trusler mot ansatte

Figuren under viser utviklingen i antall registrerte avvik som gjelder vold og trusler mot ansatte:



Ansatte registrerer avvik i tilfeller der de subjektivt opplever at de er utsatt for vold og trusler. Dette innebærer at flere ansatte kan registrere avvik på den samme hendelsen eller situasjonen.

Det er registrert 61 flere avviksmeldinger i 2019 enn i 2018. Antallet hendelser har gått opp fra 512 i 2018, til 650 i 2019.



Figuren over viser fordelingen av henholdsvis vold og trusler, samt slike hendelser som involverer ansattes familie eller eiendom.

Tiltak:

KDI ser svært alvorlig på den negative utviklingen på dette området. KDI har i samarbeid med vernetjenesten og arbeidstakerorganisasjonene utarbeidet en tiltaksplan for å motvirke vold og trusler mot ansatte. Arbeidet med oppfølgingen av tiltakene i planen er prioritert. I 2019 har et rundskriv om innføring av tjenestenummer for ansatte vært ute på høring. Formålet er å skjerme tjenestemenn fra risiko for vold og trusler, ved at tjenestemenn som skriver rapporter, notater mv. om innsatte, heretter identifiseres ved tjenestenummer. Tjenestenummer vil etter planen bli innført i løpet av første halvår av 2020.

Undersøkelse av sikkerhetstilstanden i fengslene
I 2019 ble det gjennomført en systematisk undersøkelse av sikkerhetstilstanden i fengslene. Undersøkelsen ble gjennomført ved at fengselsenhetene basert på et felles spørsmålskjema gjorde en egenvurdering av sikkerheten. Det er første gang det er blitt gjennomført en slik undersøkelse.

Kriminalomsorgen vurderer sikkerhetstilstanden gjennom tre hovedkategorier av tiltak; statiske, dynamiske og organisatoriske. Tiltakene er ment å utfylle hverandre og skape barrierer som sammen ivaretar tryggheten til samfunnet, innsatte og ansatte. Undersøkelsen ble inndelt i disse hovedkategoriene, og i tillegg ble enhetene bedt om å vurdere forhold knyttet til IKT og beredskap.

Statiske sikkerhetstiltak
De statiske sikkerhetstiltakene omfatter bygningsmasse, perimetersikring som ringmur og gjerder, og teknisk utstyr som kameraer og alarmer.

Den teknologiske utviklingen gjør at trusselbildet i fengslene er endret. Kriminalitet begås i større grad ved bruk av teknologi, og teknologisk utstyr brukes til å omgå tradisjonelle statiske sikkerhets-tiltak. Et eksempel er risikoen for at innsatte omgår kommunikasjonskontrollen i fengslene ved hjelp av mobiltelefoner og edb-utstyr. Ny sikkerhetsteknologi kan gjøre det mulig å øke sikkerheten i fengslene, men anskaffelse av slikt utstyr krever ofte store investeringer. Videre krever utstyret ofte spesialisert kunnskap, kontinuerlig oppdatering og vedlikehold. Alle fengsler med høyt sikkerhetsnivå omtaler dette som en utfordring i undersøkelsen.

Bygningsmassen i kriminalomsorgen er av svært varierende standard, og flere enheter påpeker at bygningsmassen gir utfordringer i forhold til ivaretakelsen av sikkerheten. Dette gjelder blant annet mangler ved perimetersikring, og manglende mulighet for adekvat adgangskontroll, i tillegg til at mange fengsler mangler arealer til fellesskap og aktivisering for de innsatte.

Dynamiske sikkerhetstiltak
Gjennom de ansattes kontakt med innsatte bygges relasjoner, som gir et grunnlag for motivasjons- og påvirkningsarbeid. Videre gir denne kontakten en mulighet for å kartlegge risiko, slik at det kan utarbeides tiltak som bidrar til en trygg straffegjennomføring. Fengslene beskriver i den gjennomførte undersøkelsen, at dynamisk sikkerhet over tid ofte har kompensert for manglende statisk sikkerhet. En utvikling hvor den dynamiske sikkerheten blir redusert, vil således kunne få store konsekvenser.

Enhetene rapporterer gjennomgående at bemanningssituasjonen oppleves krevende, og at det påvirker mulighetene til å ha tilstedeværelse der hvor innsatte oppholder seg. Dette går ut over

mulighetene for å ivareta et godt motivasjonsarbeid. Redusert tilsyn og tilstedeværelse påvirker også innsattes opplevelse av trygghet i felleskapssituasjonen. Dette fører til at flere innsatte velger å isolere seg, noe som også fremgår av undersøkelsene gjort i forbindelse med arbeidet for å forebygge isolasjon.

En utvikling med færre ansatte på jobb i fengslene har bakgrunn i at en krevende budsjettsituasjon begrenser mulighetene til å tilkalle vikarer eller lønne overtid ved fravær som følge av sykdom, ferieavvikling mv. Som en følge av dette blir ledige vakter i fengslene i økende grad ikke dekket opp.

Noen enheter beskriver at språk og kultur påvirker ansattes mulighet for kommunikasjon og relasjonsbygging. Videre er utfordringer knyttet til psykisk helse hos innsatte en faktor som trekkes frem av mange enheter.

Organisatoriske sikkerhetstiltak

Sikkerheten i fengslene er avhengig av at de ansatte har riktig kompetanse. Fengslene beskriver en situasjon der det er utfordrende å gjennomføre lokale opplæringstiltak, fordi det ikke er ressurser til å sette inn vikarer ved fravær fra ordinær tjeneste. Det rapporteres om at følgene av manglende ressurser ofte blir at kompetansehevingen ligger på et minimumsnivå.

Flere enheter påpeker manglende informasjon om innsatte som en utfordring. Særlig gjelder dette manglende informasjon ved innsettelse om tidligere kriminalitet, tilhørighet til kriminelle miljøer, samt kapasitet og evne til ny kriminalitet. Manglende verktøy til å kunne behandle slik informasjon og systematisk informasjonsutveksling fra og til politi og påtalemyndighet, og mellom enheter i kriminalomsorgen vurderes som en risikofaktor.

De største fengslene med høyt sikkerhetsnivå beskriver utfordringer knyttet til innsatte som er særskilt krevende på grunn av blant annet utagering. Disse innsatte krever store ressurser og er krevende for ansatte og andre innsatte. Behovet for samhandling rundt disse innsatte øker, samtidig som det er et behov for særskilt tilrettelagte fengselsplasser for denne gruppen.

IKT og beredskap

Undersøkelsen indikerer et behov for å styrke informasjonssikkerheten i kriminalomsorgen, både gjennom utvikling av nye tekniske løsninger, opplæring og etablering av rutiner. Det er videre behov for å videreutvikle arbeidet innen beredskap, og da særlig ut fra perspektivet om kriminalomsorgen som samfunnskritisk funksjon.

Samlet vurdering av sikkerhetstilstanden i fengslene:

KDI ser alvorlig på at det i 2019 var en rømning fra fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Det har de siste årene vært en markant reduksjon i antallet domfelte som uteblir etter permisjon eller unnviker fra fengsler med lavere sikkerhetsnivå. Dette indikerer at kriminalomsorgen opprettholder et høyt sikkerhetsnivå og gjør bedre risikovurderinger. Når det gjelder omfanget av rusmidler i fengslene, er dette på samme nivå som tidligere år.

Et område som kriminalomsorgen har viet særlig oppmerksomhet i 2019, er risikoen for illegal bruk av IKT-utstyr under gjennomføring av fengselsstraff. Det er innført en teknisk løsning som sikrer at kontrollrutiner overholdes, regelverket er innskjerpet, og det er fremmet lovforslag på dette området.

Når det gjelder informasjonssikkerhet generelt, har kriminalomsorgen gjort omfattende tiltak for å ivareta krav i ny sikkerhetslov om kontroll på data i form av logg og analyse.

Mangler ved adgangskontrollen i fengsel med høyt sikkerhetsnivå er identifisert som en risikofaktor. Det ble i 2019 anskaffet gjennomlysningsmaskiner ved 17 fengsler. Det er også anskaffet sikkerhetsskannere (til undersøkelse av personer) ved tre større fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Dette vil redusere risikoen for innsmugling av blant annet rusmidler, kommunikasjonsutstyr og farlige gjenstander i fengslene. Flere enheter vil få denne type utstyr i 2020 og 2021.

For å kunne ivareta sikkerheten er kriminalomsorgen avhengig av informasjonsdeling med politiet og PST. Samarbeidet på dette området er blitt styrket de siste årene. Det er spesielt opp mot PST at samarbeidet har økt i omfang, i forbindelse med arbeidet med å forebygge voldelig ekstremisme og radikalisering.

KDI er av den vurdering at de tiltakene som er satt i verk, gir et vesentlig bidrag til en styrking av sikkerheten i fengslene. Samtidig viser statistikken en økning i antall tilfeller av vold og trusler mot ansatte, og det er en økning i omfanget av vold og trusler mellom innsatte. Sammen med de kvalitative beskrivelser som enhetene har gitt av sikkerheten, indikerer dette at kriminalomsorgen står overfor utfordringer, særlig når det gjelder å ivareta den dynamiske sikkerheten. Dette har sammenheng med stadig strammere budsjettrammer som følge av effektiviseringskrav. Utfordringene forsterkes av en utvikling med flere utagerende og psykisk syke innsatte som over tid er beskrevet i rapporter fra regionene. En annen faktor som bidrar til å skape et hardere miljø i fengslene, er at innsattepopulasjonen over tid er endret, med flere innsatte som er siktet/domfelt for alvorlig kriminalitet, herunder voldsforbrytelser. Domfelte som har begått mindre alvorlige forhold, og som tidligere fungerte som stabilisatorer i fangemiljøet, gjennomfører nå i økende grad straff med elektronisk kontroll.

Tiltak:

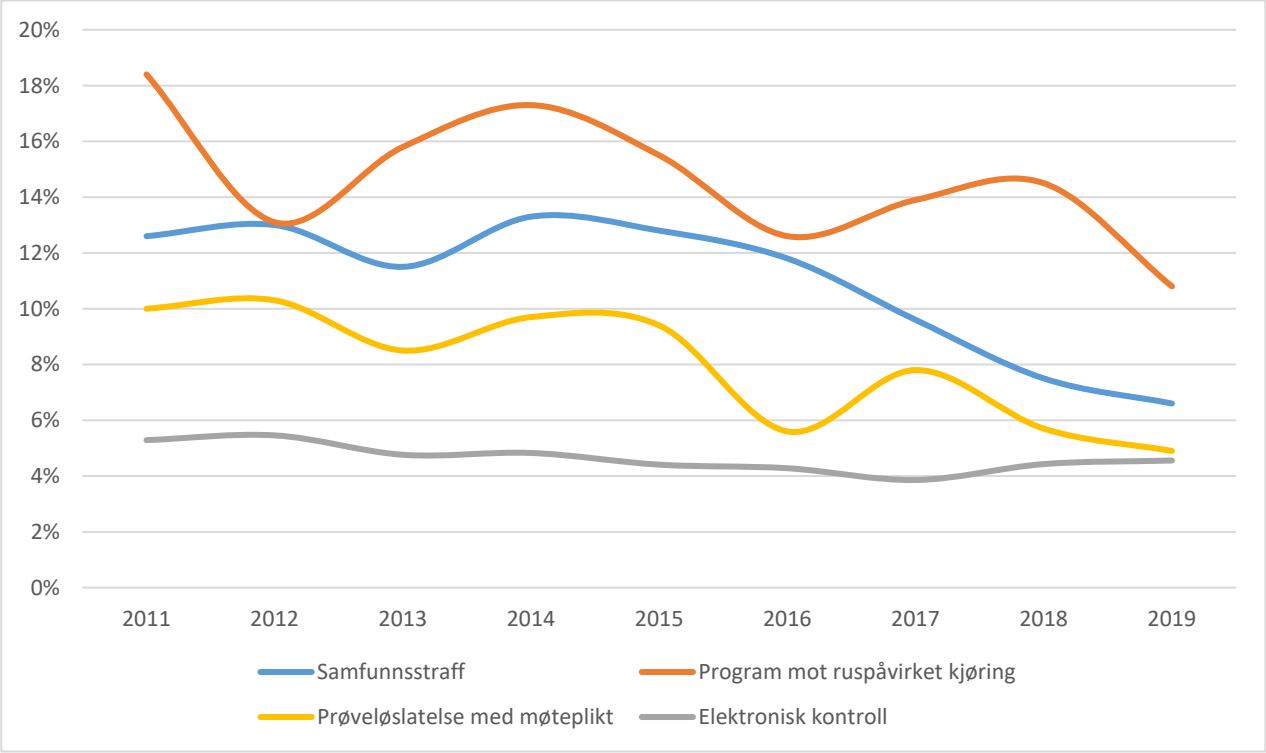
Når det gjelder videre oppfølging av funnene som er gjort i undersøkelsen av sikkerhetstilstanden i fengslene, vil KDI i 2020 vurdere organiseringen av sikkerhetsarbeidet, og risikostyringen på systemnivå. Det er igangsatt et arbeid med ny sikkerhetsstrategi, og i den forbindelse vil det bli utarbeidet tiltak på de områdene der undersøkelsen har avdekket risiko. Det er også påbegynt et arbeid med å systematisere og strukturere forventninger og krav innen sikkerhets- og beredskapsarbeidet, og det etableres en plattform for læring etter hendelser på tvers av enheter. Videre er regionene i disponeringsbrevet for 2020 pålagt å sørge for at enhetene utarbeider tiltaksplaner for områdene de har vurdert som kritiske eller svært alvorlige.

Manglende tilstedeværelse av ansatte som følge av at vakter ikke dekkes opp, er påvist å utgjøre en risiko for sikkerheten i fengslene. Med dagens fengselsstruktur og forutsetninger for tildeling av driftsmidler er det i liten grad mulig for kriminalomsorgen å allokere ressurser for å redusere denne risikoen. Det mest aktuelle tiltaket er å holde belegget i fengsler med høyt sikkerhetsnivå på cirka 90 prosent.

Når det gjelder IKT-sikkerhet, vil KDI i 2020 iverksette tiltak som omfatter kompetanseutvikling, digitale nettovervåkningsverktøy, maskinlæring, sikker infrastruktur og ende-til-endekontroll, samt felles standarder for alt IKT-utstyr.

Det vil bli gjennomført undersøkelser av sikkerhetstilstanden årlig, og utforming av undersøkelsen vil bli revidert slik at det i større grad er mulig å benytte informasjonen til styring og oppfølging.

Brudd på vilkår for gjennomføring av straff i samfunnet



Figuren over viser utviklingen når det gjelder brudd på vilkår for de mest brukte formene for gjennomføring av straff i samfunnet. Det er positivt at andelen domfelte som bryter vilkårene generelt går ned. KDI vil særlig peke på at andelen domfelte som bryter vilkårene for straffegjennomføring med elektronisk kontroll holder seg på et stabilt lavt nivå, også etter kapasitets-utvidelsen i 2018.

Vurdering av måloppnåelsen

Når det gjelder arbeidet mot radikalisering og voldelig ekstremisme, er KDI tilfreds med gjennomføringen av tiltakene. Effektene av disse vil imidlertid først kunne måles etter noen tid.

Generelt fremstår sikkerhetstilstanden som tilfredsstillende, med et lavt antall rømninger/unnvikelser, og en positiv utvikling når det gjelder brudd på vilkår for straffegjennomføring i samfunnet. Situasjonen når det gjelder rusmidler i fengslene virker å være stabil, og en rekke tiltak som er satt i verk i 2019 vurderes å styrke arbeidet mot ny kriminalitet.

Det er imidlertid flere utfordringer som innebærer risiko for manglende måloppnåelse. Dette stiller krav til et målrettet arbeid i kriminalomsorgen i tiden fremover.

I en situasjon ressursene oppleves å virke inn på sikkerheten, er det nødvendig å effektivisere arbeidet ved å ta i bruk tekniske løsninger. Et eksempel er de mulighetene som ligger i kontroll med GPS av forvaringsdømte som er på permisjon eller prøveløslatt. Dette ville ha forenklet kriminalomsorgens kontrollvirksomhet, samtidig som det ville ha gitt de domfelte bedre muligheter for progresjon.

Målsettingen om å styrke forebyggingen av kriminalitet

Tilstandsindikator 3: Prosent tilbakefall

Kriminalomsorgen skal arbeide målrettet med årsakene til at domfelte har begått lovbrudd, for å redusere risikoen for tilbakefall til ny kriminalitet. Under straffegjennomføringen arbeides det med et bredt spekter av tiltak for å motivere og bistå domfelte til ikke å begå ny kriminalitet. Videre jobbes det kontinuerlig med å finne frem til den best egnede og forsvarlige gjennomføringsformen innenfor eller utenfor fengsel.

Det er en utfordring at mange av de faktorene som utløser kriminalitet ikke direkte eller definitivt lar seg påvirke gjennom de virkemidlene som kriminalomsorgen har til rådighet. Mange domfelte har sammensatte og komplekse hjelpebehov. Det krever innsats fra flere andre etater i samtidighet. Domfelte har de samme rettigheter som borgere i samfunnet for øvrig, og blir ikke prioritert fremfor andre grupper som kan ha tilsvarende behov. Det gjør tilbakeførings-arbeidet krevende for mange domfelte. I tillegg er samfunnet ikke alltid klart eller villig til å ta imot de som har begått et lovbrudd, selv om domfelte har bestemt seg for ikke å begå ny kriminalitet.

Med tanke på den skaden som kriminaliteten gjør i samfunnet, er det samfunnsøkonomisk gunstig å investere i forebygging av ny kriminalitet; både gjennom innsats fra kriminalomsorgen, samarbeidende etater og frivillige organisasjoner.

Kriminalomsorgen har et mål om at arbeidet skal være kunnskapsbasert, og holder seg løpende oppdatert om ny forskning og erfaringer fra andre land. *Senter for tilbakefallsstudier* ved KRUS spiller en sentral rolle i dette arbeidet.

I 2019 ble det publisert nye tall om tilbakefall i Norge på *www.tilbakefall.no*, som er nettstedet til *Senter for tilbakefallsstudier*. Tilbakefall er målt som et nytt lovbrudd innen 3 år etter iverksettelse av en straffegjennomføring i samfunnet eller løslatelse fra fengsels- eller forvaringsdom, der det nye lovbruddet medførte en ny dom til gjennomføring i kriminalomsorgen. Perioden det gjelder er 2010-2013.

Resultatene fremgår av tabellen under:

Fengsel med høyt sikkerhetsnivå	49 %
Fengsel med lavere sikkerhetsnivå	20 %
Samfunnsstraff	23 %
Betinget dom med Narkotikaprogram (ND)	39 %
Betinget dom med program mot ruspåvirket kjøring	18 %
Straffegjennomføring med elektronisk kontroll	9 %

Det er også gjennomført en komparativ måling i de nordiske landene, der tilbakefallet er målt som ny dom til kriminalomsorgen innen 2 år etter løslatelse fra fengselsdom, dvs. på samme måte som i den nordiske tilbakefallsstudien *Retur* som ble offentliggjort i 2010. Resultatet er publisert i *Nordisk statistikk for kriminalomsorgen i Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige 2013- 2017.* En sammenligning av løslatte fra fengselsdom i 2014 viser at Norge og Island hadde et tilbakefall på 20 prosent med ny dom innen 2 år, mens tilbakefallet i de øvrige landene lå på 34 – 35 prosent.

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 av innsatsen til andre forvaltningssamarbeidspartnere. Det er derfor vanskelig å trekke entydige konklusjoner i diskusjonene om hvilke enkeltstående virkemidler som har effekt, og følgelig også om utfordringer i egen og andre etater. Det er ventet at nytt fagsystem (SDS) vil gi større muligheter til å analysere effekten av kriminalomsorgens innsats i fremtidige registerstudier.

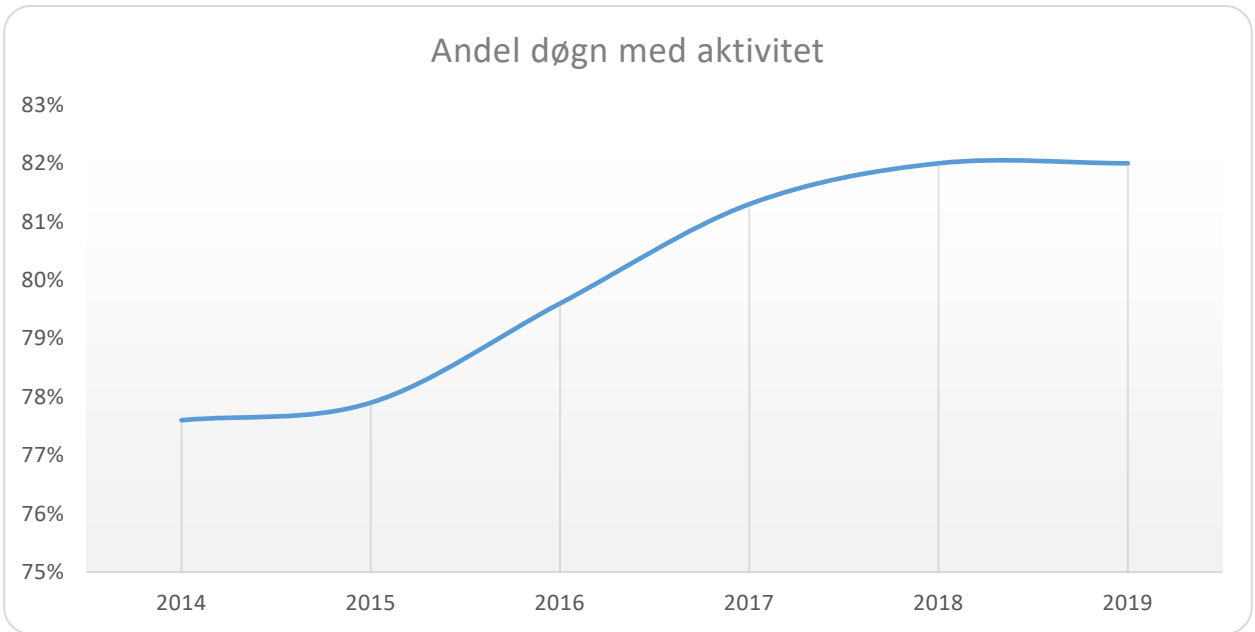
Styringsparameter 1: Andel fengselsdøgn med aktivitet

Aktivitetstilbudet i fengslene skal legge et grunnlag for en kriminalitetsfri tilværelse etter løslatelse, og er viktig for å forebygge isolasjon.

Tilbudet består hovedsakelig av arbeidstrening og utdanning, med sikte på å gi innsatte bedre forutsetninger for deltakelse i arbeidslivet eller fortsatt utdanning etter løslatelse. I 2019 ble cirka 93 prosent av registrerte døgn med aktivitet gjennomført i enten skole eller arbeidsdrift. Øvrig aktivitetstilbud er programvirksomhet, og dessuten fritidsaktiviteter som blant annet tilbys innsatte som et isolasjonsreduserende tiltak.

Det har fremkommet tvil om kvaliteten på de data som KDI legger til grunn for vurderingen av aktiviseringsgraden i fengslene. I 2020 implementeres reglene i et nytt rundskriv om aktivisering og registrering av aktivitet. Dette forutsettes å bidra til en mer nøyaktig registrering av aktiviteten. Blant annet stilles det krav til innholdet i de aktiviseringstiltakene som ikke ligger inn under arbeidsdrift, skole eller programvirksomhet.

I 2019 oppnådde kriminalomsorgen et resultat på 82 prosent på denne styringsparameteren, noe som tilsvarer resultatet i 2018.



Vurdering:

Kriminalomsorgen har ikke klart å påvirke resultatet i positiv retning i 2019. Noe av årsaken til dette ligger i at de fengselsavdelinger med lavere sikkerhetsnivå som ble lagt ned i 2019, hadde tilnærmet full aktivisering av alle innsatte. Nedleggelsen av disse avdelingene har resultert i en nedgang i registrerte døgn med aktivitet på cirka ett prosentpoeng. Noe av årsaken ligger også i en krevende budsjettsituasjon, som blant annet innebærer at vakante vakter som følge av blant annet sykefravær i arbeidsdriften i økende grad ikke blir dekket opp.

Et viktig tiltak for å øke aktiviseringsgraden er *Prosjekt tilpasset arbeidsdag*. I prosjektet utvikles metoder for å gi et tilpasset aktivitetstilbud med utgangspunkt i innsattes ulike behov. Prosjektet skal øke ressursutnyttelsen, gjennom et tettere samarbeid mellom arbeidsdriften og fengslenes øvrige virksomhet, samt med samarbeidspartnere som skolen og NAV. Flere av fengslene som har deltatt i prosjektet har hatt en positiv utvikling når det gjelder antall døgn med aktivisering. En annen effekt av prosjektet er en reduksjon av isolasjon, ved at det gis aktivitetstilbud til sårbare innsatte som ellers ville ha vært isolert. Det gjøres oppmerksom på at den innsatsen som kriminalomsorgen gjør for å gi denne gruppen innsatte forskjellige lavterskeltilbud, bare i begrenset utstrekning kommer frem i statistikken over antall døgn med aktivisering.

Tabellen nedenfor viser antall innsatte i fengsel som har gjennomført programmer de siste årene (det er ikke tilgjengelig sammenlignbare tall fra tidligere år, da det i 2016 ble innført et nytt kvalitetssystem for programvirksomheten). I 2019 har 675 innsatte gjennomført programmer. Sett i forhold til at det totalt var over 6 500 innsettelser i fengsel, finner KDI dette resultatet lite tilfredsstillende. Regionene har over flere år rapportert om at det er vanskelig å sette av ressurser til programvirksomhet i en krevende budsjettsituasjon.

Per år	Antall innsatte som har gjennomført program
2016	477
2017	684
2018	808
2019	675

KDI vil bemerke at samarbeidet mellom arbeidsdrift og skolen i fengslene fungerer bra, og bidrar til å kvalifisere innsatte til deltakelse i arbeidslivet eller til videre utdanning etter løslatelse.

Tiltak:

I 2020 vil flere av de store fengslene delta i *Prosjekt tilpasset arbeidsdag*. Videre vil KDI ta initiativ til en styrking av samarbeidet med henholdsvis skolen og NAV.

Ved Agder fengsel, der driften starter opp medio 2020, vil det bli gitt tilbud om aktivisering til alle innsatte. Den nye anstalten erstatter fengsler der det ikke har vært aktivitetstilbud til alle innsatte.

For å skape økonomisk handlingsrom til å øke aktiviseringen er det viktig å øke omsetningen av produktene til arbeidsdriften. KDI vil i 2020 arbeide videre med produktutvikling og markedsføring, herunder lanseringen av en nettside som skal promotere arbeidsdriftens produkter. Arbeidsdriften oppnådde et godt resultat i 2019, noe som hovedsakelig skyldes store

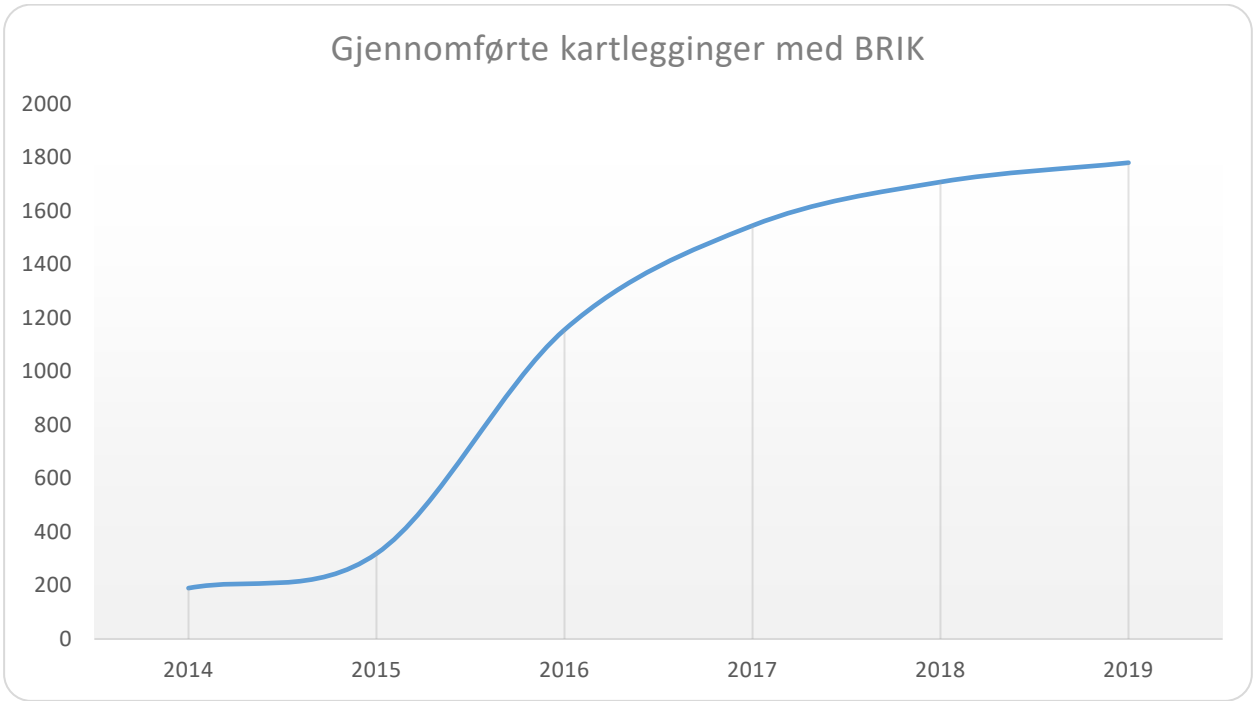
bestillinger av celleinnredninger ved Agder fengsel.

KDI har satt i gang et arbeid med å utrede hvordan omfanget av programvirksomheten kan økes.

Styringsparameter 2: Antall domfelte som er kartlagt med BRIK

En forutsetning for at kriminalomsorgen skal kunne gi domfelte et målrettet tilbud, og legge til rette for arbeidet til samarbeidende etater, er at domfeltes behov for bistand og oppfølging blir kartlagt. 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 helsetjeneste, som på grunnlag av dette tar initiativ til tiltak overfor domfelte.

I 2019 ble det fullført 1 779 kartlegginger med BRIK. Målkravet var 1800 kartlegginger.



Det er et større antall av de domfelte som takker nei til tilbud om kartlegging. I 2019 fikk i alt 2 887 domfelte tilbud om kartlegging, mens i alt 940 takket nei.

Vurdering:

KDI er tilfreds med at et så vidt høyt antall domfelte har fått tilbud om kartlegging med BRIK. BRIK er nå godt etablert som verktøy i etaten, og dette er et viktig bidrag til kriminalomsorgens arbeid med å legge til rette for at domfelte skal få et målrettet tilbud om blant annet bolig, rusbehandling, arbeid og utdanning.

851 av kartleggingene er utført av friomsorgskontor og senter for narkotikaprogram med domstolskontroll, mot 722 i 2018. Det kan i denne forbindelse nevnes at friomsorgskontorene også

har utført nesten 1 800 personundersøkelser, i tillegg til 574 personundersøkelser for mindreårige.

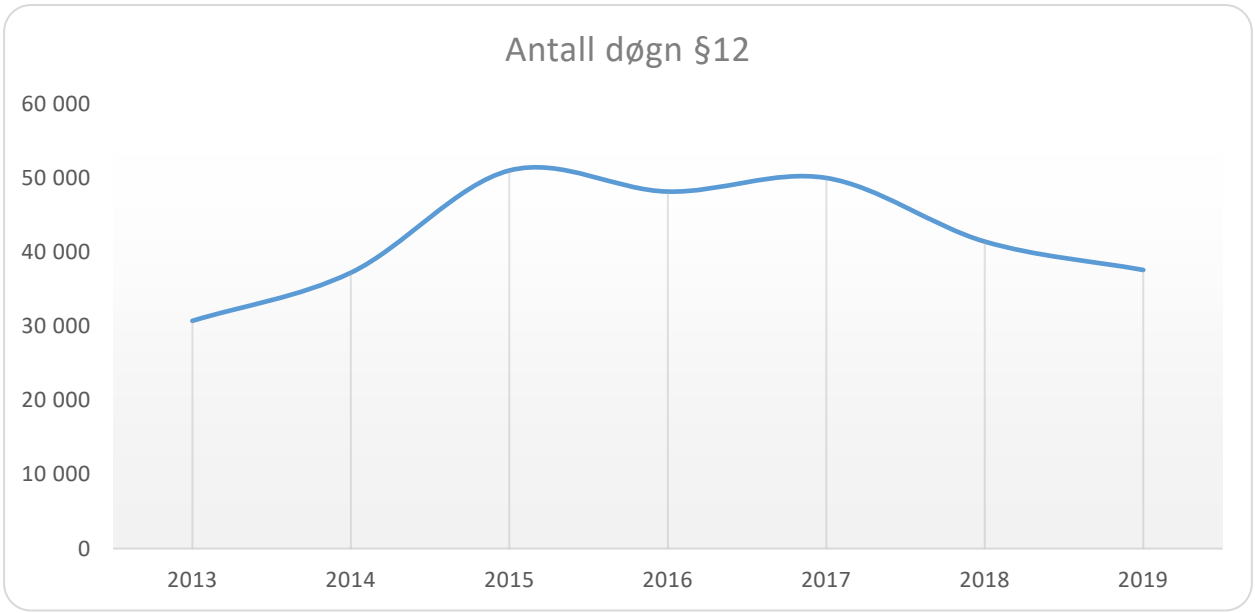
Tiltak:

I 2020 har cirka en tredjedel av de domfelte som har blitt gitt tilbud om kartlegging med BRIK avslått tilbudet. I 2020 vil KDI undersøke nærmere om årsaken til hvorfor en så vidt høy andel ikke ønsker å bli kartlagt.

KDI ser et behov for å utvide anvendelsesområdet for BRIK til også å omfatte innsatte i varetekt. Dette vil kreve en forskriftsendring.

Styringsparameter 3: Antall døgn med straffegjennomføring etter straffegjennomføringsloven § 12

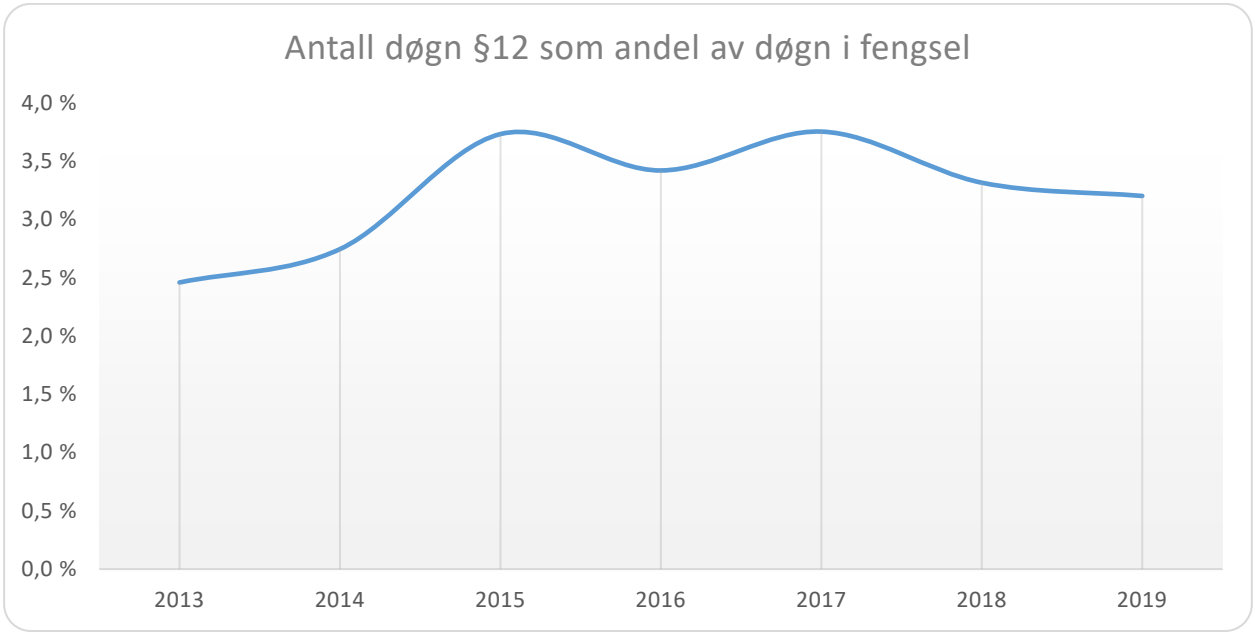
I 2019 ble det gjennomført totalt 37 600 døgn i institusjoner utenfor kriminalomsorgen i medhold av straffegjennomføringslovens § 12. Dette tilsvarer 92 prosent av målkravet på 41 000 døgn.



Vurdering:

Resultatet innebærer en nedgang på 3 085 døgn sammenlignet med resultatet i 2019. Nedgangen gjelder hovedsakelig antall delgjennomføringer (det vil si overføringer til institusjon av domfelte etter innsettelse i fengsel). Disse ble redusert med 37 prosent, fra 102 til 65. Antallet helgjennomføringer (som gjelder saker der domfelte gjennomfører hele straffen i institusjon) holdt seg stabilt med 231 saker, mot 227 i 2018.

Årsaken til nedgangen ligger trolig i at den potensielle målgruppen for delgjennomføring er blitt redusert grunnet en utvikling med færre innsatte i fengsel. Dette illustreres i grafen nedenfor, som viser at andelen døgn gjennomført i medhold av § 12 målt som andel av totalt antall gjennomførte fengselsdøgn, ligger relativt stabilt på rundt 3 prosent.



En annen faktor som har virket inn på måloppnåelsen er at gjennomsnittlig domslengde har økt. Økningen i domslengde gjenspeiler at flere er dømt for mer alvorlig kriminalitet, noe som påvirker den sikkerhetsmessige vurderingen, slik at flere anses uegnet til å gjennomføre straffen utenfor fengsel. Videre noterer KDI at det har vært en dreining i helseforetakenes prioriteringer, mot økt bruk av poliklinisk behandling for rusmisbrukere.

KDI registrerer også at det har vært en kraftig nedgang i antallet døgn i institusjon som blir gjennomført av bøtelagte som gjennomfører subsidiær fengselsstraff. Dette forutsettes å ha årsak i at bøtetjenesten ble gjort landsdekkende i 2019. Videre har det vært en stor økning i antall domfelte som gjennomfører betinget dom med vilkår om narkotikaprogram med domstolskontroll (ND). Mange av disse ville tidligere ha blitt dømt til fengselsstraff, og ville da ha vært i målgruppen for rusbehandling i institusjon.

Tiltak:

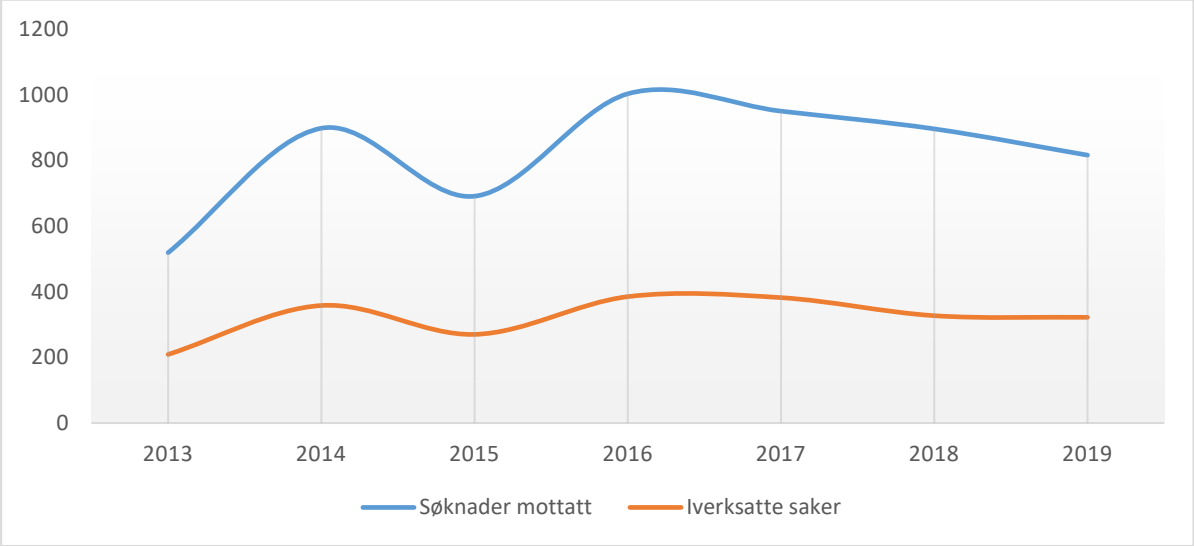
Kriminalomsorgen kjøper 30 plasser ved Fretex Elevator, der domfelte gis bo- og arbeidstrening. I 2019 var det et gjennomsnittlig belegg på 92 prosent ved denne institusjonen. KDI vil følge opp at regionene sørger for en fortsatt høy kapasitetsutnyttelse av disse plassene i 2020. Det vil bli foretatt en ny anskaffelse av institusjonsplasser, da gjeldende avtale med Fretex Elevator utløper ved slutten av 2020.

KDI har fastsatt et resultatkrav overfor regionene om bruken av utslusningssamtaler. Dette er strukturerte samtaler med de domfelte om progresjonsmuligheter, herunder overføring til institusjon. KDI skal i 2020 utarbeide en veileder utslusningssamtaler, for å sikre høy kvalitet på samtalene. Videre vil økt bruk av kartleggingsverktøyet BRIK bidra til å identifisere domfelte med et behandlingsbehov.

Styringsparameter 4: Andel delgjennomføring med EK

I 2019 har det vært en nedgang i antall delgjennomføringer sammenlignet med 2018. Det var i gjennomsnitt 58 saker til enhver tid, noe som utgjør en andel på 12 prosent av total kapasitet på 500. Det er en nedgang fra 2018 som hadde et gjennomsnitt på 60 saker. Målt i antall saker har det blitt iverksatt 322 saker i 2019, mot 327 saker i 2018.

Antall søknader om delgjennomføring har blitt redusert fra 950 i 2017, 895 i 2018, til 816 i 2019. Figuren under viser utviklingen for iverksatte og mottatte saker med EK delgjennomføring i perioden 2013 – 2019.



Vurdering:

KDI er ikke fornøyd med utviklingen. Det antas at nedgangen skyldes at det er færre domfelte i målgruppen for overføring til EK delgjennomføring, noe som gjenspeiler seg i nedgangen i antall søknader. KDI ser at sammensetningen i fengselspopulasjonen i større grad enn tidligere faller utenfor målgruppen for EK, med lengre dommer for vold og seksuallovbrudd.

Tiltak:

I en situasjon der det er færre domfelte i målgruppen, er det viktig å identifisere, informere og motivere de domfelte som kan være aktuelle for tiltaket, og sikre at flest mulig overføres til en lengst mulig gjennomføringstid med EK delgjennomføring. Utslusingssamtaler og kartlegging med BRIK, som er beskrevet foran, er tiltak som bidrar til dette.

Det er gjort ulike endringer i regelverket som antas å ha en positiv effekt på bruk av EK delgjennomføring. Dette dreier seg om endring i retningslinjene om prøveløslatelse, som blant annet innebærer at domfelte som får avslag på prøveløslatelse etter 2/3 tid skal vurderes for EK delgjennomføring. En gradvis utslusing før løslatelse vil kunne gi en bedre og tryggere tilbakeføring enn opphold i fengsel til endt tid. I tillegg kan tiltaket gi en positiv effekt på antall delgjennomføringssaker.

Videre er vedtaksmyndigheten i saker vedrørende EK delgjennomføring overført fra friomsorgskontor til fengsel fra 1.1.2020. Det er hensiktsmessig at avgjørelsesmyndigheten i delgjennomføringssaker harmoniseres med øvrige saker i kriminalomsorgen, og det antas at dette vil føre til at den ansvarlige enheten jobber mer helhetlig og progresjonsrettet med domfelte. Dette vil, på noe sikt, kunne bidra til å øke bruken av EK delgjennomføring.

Innføring av pilot for betinget vedtak EK delgjennomføring har vært et tiltak for å øke både kapasitet og kvalitet ved delgjennomføring. Nå gjøres ordningen landsdekkende fra 1.1.2020. Betinget vedtak 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. Det er vanskelig å sikkert fastslå noen økning i antall saker grunnet denne ordningen, men de sakene som er behandlet legger til rette for lengst mulig gjennomføringstid på EK. Uansett er det som nevnt over klare kvalitative fordeler ved et forhåndsvedtak.

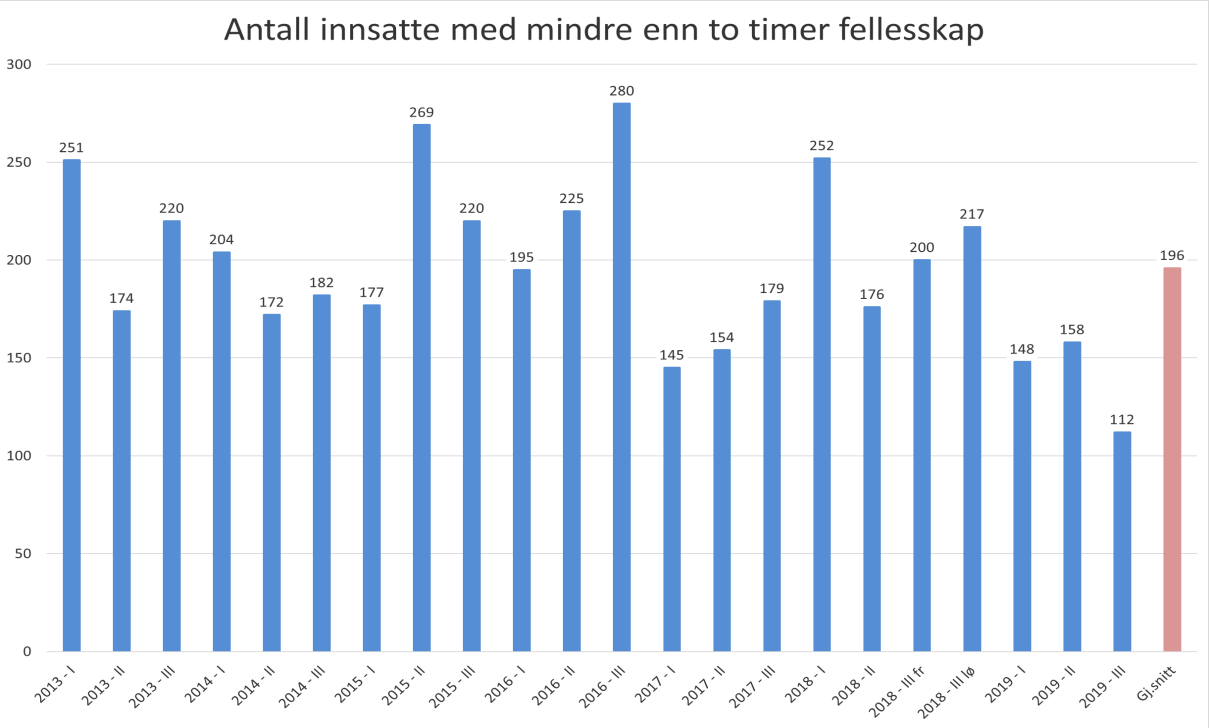
Lovendringen som følge av behandlingen av Prop. 132 L (2018-2019) innebærer at flere lovbruddskategorier er unntatt sammenlignet med dagens praksis, og vil derfor kunne medføre at målgruppen for delgjennomføring blir mindre. Samtidig vil KDI gjøre endringer i retningslinjene som kan gjøre det mer aktuelt for flere i målgruppen å søke om delgjennomføring.

De fire sømløspilotene som er etablert i 2019/2020 forventes også å medføre en økt bruk av progresjonsrettede tiltak, herunder overføring til EK delgjennomføring.

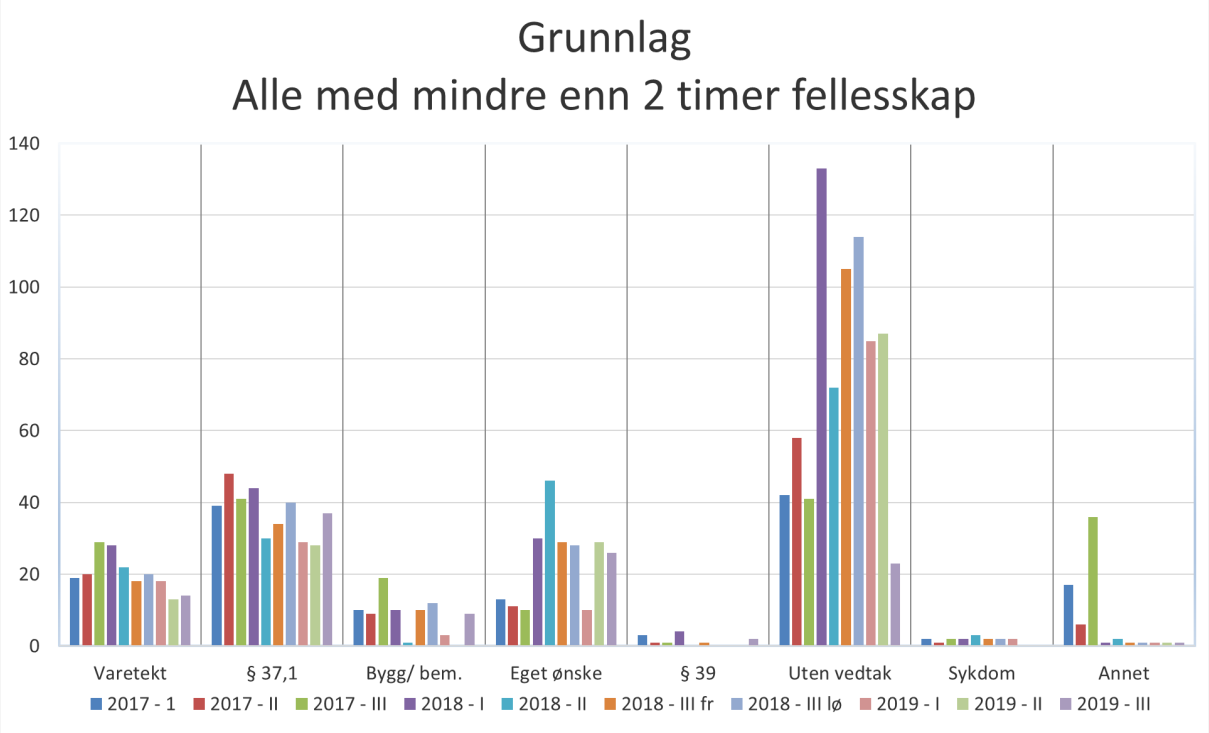
Arbeidet for å redusere isolasjon i fengslene

Isolasjon av innsatte i norske fengsler er den største utfordringen for kriminalomsorgen når det gjelder å kunne gi et innholdsmessig godt nok tilbud til de innsatte. Kriminalomsorgen har over tid fått sterk kritikk fra Europarådets torturovervåkningskomité, FNs torturkomité, Europarådets torturkomité og Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter for isolasjon av innsatte. Sivilombudsmannen overleverte i juni 2019 en særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler. Sivilombudsmannen konkluderer i meldingen med at norsk lov og internasjonale menneskerettighetsstandarder ikke blir overholdt. Sivilombudsmannen peker også på et svakt helsetilbud, og manglende oppfølging av psykisk syke innsatte.

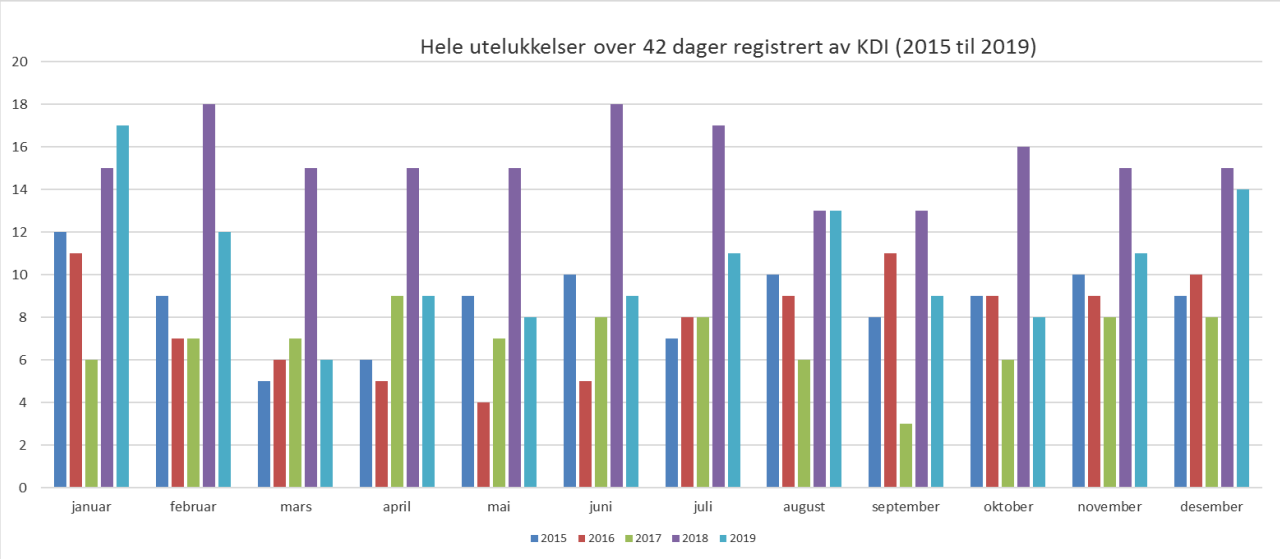
Figurene på neste side gir et bilde av omfanget av problemet med isolasjon i fengslene:



Kriminalomsorgen har siden 2015 gjennomført dagsmålinger av innsattes tilgang til fellesskap med medinnsatte. Figuren over gir en oversikt over antall innsatte som i perioden 2013 – 2019 hadde mindre enn to timer fellesskap med medinnsatte på tidspunktet for dagsmålingene. Dagsmålingene i 2019 viser en nedgang i antall innsatte med mindre enn to timer fellesskap sammenlignet med tidligere år.



Årsakene til at innsatte har mindre enn to timer fellesskap med andre fremgår av figuren over. Dagsmålingen som ble gjennomført høsten 2019 viser en markant nedgang i antall utelukkelser uten vedtak.



Utelukkelser utover 42 dager skal rapporteres til KDI. Figuren over gir en oversikt over utviklingen. I 2019 ble det per måned i snitt registrert elleve utelukkelser med en varighet på mer enn 42 dager. Dette innebærer en nedgang i antall langvarige utelukkelser fra 2018.

KDI ser at utelukkelser med en varighet på over 42 dager i stor grad gjelder utelukkelser etter innsattes eget ønske. Ved utgangen av 2019 gjelder fem av elleve vedtak om langvarige utelukkelser innsatte som selv har bedt om å bli utelukket fra fellesskap med medinnsatte. Statistikken viser videre at innsatte som utelukkes etter eget ønske i snitt genererer lengre utelukkelser, enn innsatte som er utelukket grunnet forhold knyttet til ro, orden og sikkerhet. I det pågående arbeidet med å redusere omfanget av isolasjon, har KDI et særlig fokus på gruppen innsatte som selv ber om å bli utelukket fra fellesskapet.

Vurdering:

Det er positivt at dagsmålingene viser en nedgang i antall innsatte med mindre enn to timer med fellesskap, og videre at det er en nedgang i antall innsatte som er isolert uten at det er truffet vedtak. Omfanget av isolasjon utgjør imidlertid fortsatt en meget stor utfordring for kriminalomsorgen. Isolasjonen gir innsatte psykiske skader, og medfører at det blir vanskelig for kriminalomsorgen å forberede innsatte på et kriminalitetsfritt liv etter løslatelse.

Omfanget av isolasjonen bidrar også til å svekke tilliten til rettsstaten. I denne forbindelse nevnes at domstolene i 2019 har truffet flere avgjørelser om løslatelse av varetektsinnsatte som blir helt utelukket fra fellesskapet i varetektstiden, når slik utelukkelse ikke følger av særskilte restriksjoner etter straffeprosessloven og kriminalomsorgen ikke har fattet et vedtak som begrunner utelukkelsen. Det at retten beslutter løslatelse fra varetekt grunnet isolasjon når vilkårene for varetektsfengsling ellers er oppfylt, hindrer etterforskningen av straffesaker og innebærer risiko for nye kriminelle handlinger. Den vedvarende kritikken fra både nasjonale og internasjonale overvåkingsorganer svekker også Norges omdømme internasjonalt.

Tiltak:

KDI nedsatte i 2018 en arbeidsgruppe med mandat om å utarbeide tiltak for å redusere omfanget av isolasjon og skadevirkningene av isolasjon. Endelig rapport fra arbeidsgruppen ble levert i

mai 2019. KDI har på bakgrunn av rapporten og kritikk fra nasjonale og internasjonale overvåkingsorganer utarbeidet en tiltaksplan for reduksjon av isolasjon i fengslene. Tiltaksplanen omfatter blant annet utvikling og implementering av nytt regelverk, utvikling av felles begrepsbruk, utvikling av ny styringsinformasjon og oppfølging av innsatte som er isolert.

Følgende tiltak er planlagt gjennomført i 2020:

- Implementering av nytt regelverk
- Utredning av standardisert minimum utlåsningstid
- Utvikling av felles begrepsbruk i kriminalomsorgen
- Dialog med helsemyndighetene om isolasjonsproblematikk, særlig når det gjelder psykisk syke innsatte som utelukkes på grunn av deres adferd
- Dialog med skolemyndighetene, særlig med henblikk på å øke aktivitetstilbudet
- Etablering av et ressursteam ved Bergen fengsel

Videre har KDI pålagt regionene å kontrollere fengslenes rettsanvendelse på dette området, og regionene skal arbeide systematisk med å følge opp at enhetene iakttar pålegg fra Sivilombudsmannen og andre tilsynsorganer. Det er videre satt målkrav om en økt utlåsingstid, og det er gitt pålegg om oppfølging av isolerte innsatte, og en styrking av samarbeidet med frivillige organisasjoner med sikte på å redusere isolasjonen. KRUS er pålagt å ta inn tema som vedrører isolasjonsproblematikk og psykiske lidelser i grunn- og etterutdanningen. KDI vil ha en tett oppfølging av arbeidet på disse områdene i styringsdialogen med regionene og KRUS.

Selv om KDI forutsetter at disse tiltakene vil bidra til å redusere omfanget av isolasjon i noen grad, er det likevel klart at en varig løsning på problemet med isolasjon i fengslene vil kreve bygningsmessige endringer og en økt bemanning, langt ut over det som kan dekkes innenfor kriminalomsorgens gjeldende budsjettrammer.

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. Arbeidet med *Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017-2021* er et vesentlig skritt i retning av en samordning av innsatsen på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. KDI ble i 2018 gitt ansvar for å lede direktoratsutvalget for tilbakeføring, som skal følge opp tilbakeføringsstrategien.

Strategien inneholder totalt 18 tiltak, hvorav 10 skal utredes nærmere på direktoratsnivå. I 2019 har hovedfokuset i arbeidet med strategien vært en gjennomgang av gjeldende avtaler og regelverk, og vurdering av behovet for regelverksendringer. Det er etablert en regelverksgruppe med representanter fra KDI, Hdir, Av-dir og Fylkesmannen Vestland, som utreder nærmere hvordan et eventuelt nytt regelverket kan fremme bedre samhandling i arbeidet med tilbakeføring. På bakgrunn av dette arbeidet er det foretatt endringer i retningslinjene til straffegjennomføringsloven, og det er fremsatt forslag om en endring i forskrift om BRIK.

Videre har KDI og AV-dir igangsatt et arbeid med et felles rundskriv som skal bidra til bedre samarbeid og økt kunnskap om hverandres ansvar og regelverk, slik at innsatte og domfelte sikres de arbeids- og velferdstjenester de har rett til under straffegjennomføring i fengsel og samfunn.

Videre har direktoratene utredet omfanget av såkalt kasteballproblematikk, og vurdert egnede tiltak for å sikre sømløse overganger mellom kommuner i forbindelse med endt straffegjennomføring.

Et tiltak for å lette samarbeidet mellom etatene og sikre at innsatte og domfelte får bistand med levekårsproblemer, er utarbeidelsen av felles mal for beskrivelse av aktuelle arbeidsprosesser i tilbakeføringsarbeidet. KDI lanserte i 2019 nettsiden *tilbakeføring.no*. Denne nettsiden gir en oversikt over ressurser både innenfor og utenfor fengslene når det gjelder arbeid med bolig, helse, økonomi, arbeid /utdanning og familie/nettverk. Målgruppen er blant andre innsatte, kriminalomsorgens ansatte, samarbeidspartnere/kommuner, og innsattes pårørende.

Et annet tiltak som skal sikre innsatte og domfelte god tilgang til arbeids- og velferdstjenester, er at AV-dir har gitt føringer i disponeringsskriv til fylkesmennene om tilstedeværelse av NAV-veiledere i fengsel.

Gjennomføringen av strategien Bolig for velferd (2014-2020)

I 2019 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, samt egnede boliger for vanskeligstilte familier.

KDI har sammen med de andre direktoratene vært representert i redaksjonen som videreutvikler nettstedet *veiviseren.no*. Veiviseren gir praktisk veiledning i strategisk og operativt boligsosialt arbeid, blant annet gjennom beskrivelser av arbeidsprosesser i det boligsosiale arbeidet, både ved fengslene, friomsorgskontor og ved forvaring. I tillegg beskrives de ulike formene for straffegjennomføring. I 2019 har *veiviseren.no* hatt 1 952 visninger.

Arbeidet med strategien har gitt flere målbare resultater:

- Antallet personer som ble løslatt fra fengsel til bostedsløshet, gikk ned fra cirka 500 i 2012, til 280 i 2016
- Antall bostedsløse ble i perioden 2012 – 2016 redusert fra 6 200 til 3 900
- Antall husstander med midlertidig botilbud gikk ned med 21 prosent
- Kommunene har opprettet cirka 1 000 nye stillinger for å ruste opp tjenestetilbudet til vanskeligstilte grupper. Cirka 60 prosent av årsverkene innen rus- og psykiatrifeltet går til personer med langvarige og sammensatte behov.
- Det er etablert regionale statlige fora, der kriminalomsorgen deltar, som ledes av Fylkesmennene. Formålet er å tenke nytt og helhetlig om kommunenes boligsosiale utfordringer.

Neste kartlegging av bostedsløse gjennomføres høsten 2020, og blir publisert våren 2021.

Gjennomføring av tiltak under foreldrestøttestrategien

Kriminalomsorgsdirektoratet er ansvarlig for vurdering/gjennomføring av følgende tre tiltak i strategien *Trygge foreldre – trygge barn. Regjeringens strategi for foreldrestøtte (2018 – 2021)*:

Tiltak 19 – Pappaprogrammet tilpasset mødre i fengsel

Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter KRUS har fått i oppdrag et «Mammaprogram». Det er etablert et samarbeid med Kirkens Bymisjon som vil bli videreført i 2020.

Tiltak 20 – Familieperspektivet i alt vi gjør i kriminalomsorgen

Følgende tiltak er iverksatt:

- Kriminalomsorgen innførte i 2015 en ordning med barneansvarlig ved alle enheter
- Det gjennomføres kurs og fag- og erfaringssamling for barneansvarlige i regi av KRUS hvert år
- Besøksfasiliteter ved flere fengsler er tilrettelagt med tanke på barnevennlighet
- KDI og KRUS har laget en brosjyre for barn som skal på besøk i fengsel
- Tilbudet om programmer for innsatte og domfelte inneholder temaer vedrørende foreldre-kompetanse

Tiltak 22 - Samarbeidet mellom kriminalomsorg og familievernkontorene om foreldrestøtte skal vurderes

Det er i 2019 gjennomført en kartlegging i kriminalomsorgen av hvordan samarbeidet med familievernet fungerer. Det er store variasjoner fra kommune og landsdel, og KDI ønsker å inngå en sentral avtale med Bufdir om et nærmere samarbeid, slik at familievernets tjenester blir lettere tilgjengelig for innsatte og domfelte.

KDI mener at tiltakene under strategien vil bidra til at innsatte og domfelte står bedre rustet til å etablere og opprettholde positive relasjoner med familie og andre, noe som i henhold til forskning vil redusere risikoen for tilbakefall til ny kriminalitet.

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

Innsatte og domfelte har en overhyppighet av psykiske lidelser og rusmiddelproblemer sammenlignet med den øvrige befolkningen. Kriminalomsorgen skal i samarbeid med andre etater følge opp tiltakene i rapporten *Oppfølging av innsatte med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer* av 9. mai 2016. Den samlede vurderingen er at både kriminalomsorgen og helsemyndighetene er godt i rute med å følge opp tiltakene som er anbefalt i rapporten. Nærmere omtale av de tiltakene som kriminalomsorgen har ansvar for følger nedenfor. Imidlertid henvises det samtidig til omtale av isolasjonsproblematikken, og betydningen av et fortettet og avklart

samarbeid særlig med helsemyndighetene når det gjelder innsatte med store psykiske problemer som er isolerte grunnet deres atferd.

Rusavdelinger

Det er totalt 18 rusavdelinger i fengsler, der kriminalomsorgen i samarbeid med spesialisthelsetjenesten gir tilbud om rehabilitering og behandling av innsatte med rusmiddelproblemer.

I 2019 var det en mindre økning i antall søkere og antall som ble gitt tilbud, sammenlignet med 2018. Totalt var det 803 søkere, hvorav 440 innsatte fikk et tilbud. Effekten av innsatsen vises i en økning i antall innsatte som får et tilbud om behandling og oppfølging som retter seg mot en problematikk som ofte er en direkte årsak til at de har begått kriminelle handlinger. I 2019 var det en økning i antall innsatte ved rusavdelingene som deltok i rusprogram, samt en økning i antall overføringer fra rusavdelinger til rusbehandling i institusjon sammenlignet med fjoråret.

Styrking av kompetanseutviklingen om psykiske lidelser og rus

Etterutdanningstilbudet ved KRUS har i 2019 omfattet fagsamlinger om psykiske lidelser og personlighetsforstyrrelser, motiverende samtaler, bygging av mestringstillit, isolasjon, konfliktdempende kommunikasjon, selvmord og selvskading, seksuallovbruddsdømte, russamtaler og ruskunnskap. Videre har det blitt gjennomført samlinger for ansatte ved rusmestringsenheter, om program mot ruspåvirket kjøring og narkotikaprogram med domstolskontroll.

Det nye bachelorstudiet ved KRUS er et viktig bidrag til målsettingen om et kunnskapsbasert arbeid overfor innsatte og domfelte med psykiske lidelser og rusproblemer.

Prosjekt Tilpasset arbeidsdag

Prosjekt Tilpasset arbeidsdag ble i 2019 utvidet med 4 nye fengsler, og forlenges ut 2020. De åtte fengslene Trondheim, Bergen, Telemark avd. Skien, Indre Østfold avd. Eidsberg, Ålesund, Stavanger, Sem og Hedmark fengsel Hamar avd. deltar nå i prosjektet, som følgeevalueres av Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter KRUS. Fengslene som rekrutteres til prosjektet har høyt sikkerhetsnivå og relativ lav andel innsatte med aktivitetstilbud.

Det har vært stor variasjon mellom fengslene når det gjelder økningen i aktiviseringsgrad, men erfaringene fra prosjektfengslene er meget gode. Viktige prinsipper i prosjektet er at lengden og innholdet i aktiviseringen skal være tilpasset innsattes ulike behov for aktivisering, og at aktivisering er hele fengselets ansvar. Fengselsbetjenter, i samarbeid med fritidsledere og andre, deltar i aktivisering av sårbare, psykisk syke og isolerte innsatte som ikke klarer å tilpasse seg ordinær arbeidsdrift og skole. Fengslene arbeider systematisk med aktivitetsplaner og ukeplaner for alle typer aktivisering, og skal utnytte lokaler og bemanning best mulig.

Tiltakspakke for å redusere overdosedødsfall

Risikoen for overdosedødsfall er spesielt høy de første dagene og den første uken etter løslatelse fra fengsel. Overdoseprosjektet i kriminalomsorgen 2016-2022 er forankret i Helsedirektoratets nasjonale overdosestrategi (2019-2022). Prosjektet er et samarbeid mellom kriminalomsorgen og helsetjenesten i fengsel, og delfinansiert av Helsedirektoratet. Innholdet er kunnskapsbaserte tiltak som innkomstsamtale, informasjon om overdoserisiko og hjerte- og lungeredning, Nalokson som motgift, løslatelsessamtale og tiltaket «time i hånden».

KRUS er ansvarlig for opplæring og forankring i fengslene. Nye fengsler i 2019 har vært Verdal fengsel, Arendal fengsel Evje avdeling, Åna fengsel, Romerike fengsel Ullersmo avdeling, Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt, Ravneberget fengsel og Telemark fengsel Skien avdeling. Halvparten av landets fengsler er nå med i prosjektet, og tilbakemeldingene har vært positive både fra ansatte og innsatte. Målet er å gjennomføre prosjektet i alle landets fengsler innen 2022.

I nye Agder fengsel vil det prøvd ut en pust- og bevegelsessensor, som vil bli vurdert tatt i bruk også ved øvrige fengsler. Dette utstyret forutsettes å øke kriminalomsorgens muligheter til å forhindre overdosedødsfall.

Videreutvikling av BRIK for kartlegging ved endt straffegjennomføring

KDI har besluttet at nye funksjoner i kartleggingsverktøyet BRIK skal utvikles i forbindelse med nytt etatssystem (SDS), som tas i bruk i 2021.

Etablering av et landsdekkende behandlingstilbud for innsatte som er dømt for seksuelle overgrep

Behandling av seksuallovbruddsproblematikk i spesialisthelsetjenesten (BASIS) er et frivillig behandlingstilbud som gis til domfelte som på bakgrunn av straffesakshistorikk antas å ha forhøyet risiko for tilbakefall, og som ikke får dekket et behov for behandling gjennom andre eksisterende tilbud.

Helse- og omsorgsdepartementet har besluttet at BASIS skal etableres i alle helseregioner, og har gitt alle regionale helseforetak likelydende oppdrag. Arbeidet med å implementere BASIS i alle helseregioner er prosjektorganisert for en periode på to år, med oppstart i 2019 og sluttdato i juni 2021.

Basert på fordelingen av antallet innsatte med dommer for seksuallovbrudd, har KDI pekt ut minst ett fengsel i hver region, som fungerer som lokalisasjon for BASIS.
Ut over dette påregnes det behandlingsforløp i regi av friomsorgskontorene der domfelte blir prøveløslatt før nødvendig behandling er ferdig, og i forbindelse med annen straffegjennomføring i samfunnet.

Det er opprettet en nasjonal styringsgruppe, der alle kriminalomsorgens regioner, KDI, HDIR, helseregionene, regionale prosjektledere og brukermedvirker er med. Videre er det opprettet en nasjonal prosjektstøttegruppe og helseregionale prosjektgrupper med representanter fra både helsevesen og kriminalomsorgen. Dette er grupper som skal understøtte og kvalitetssikre

gjennomføringen av behandlingsforløpene.

Per november 2019 var alle prosjektgrupper etablert, med utpekte prosjektledere. Øvrige grupper som inngår i implementeringen er konstituert og alle har avholdt sine første møter. Alle prosjektgrupper har iverksatt ansettelsesprosedyrer for behandlingspersonell, og de fleste er ansatt. Kriminalomsorgen har iverksatt arbeidet med opplæring av ansatte som skal forestå screening- og motivasjonsoppgaver.

Etablering av nasjonal forsterket fellesskapsavdeling

Nasjonal forsterket fellesskapsavdeling ved Ila fengsel og forvaringsanstalt ble åpnet den 2. januar 2020, i midlertidige lokaler ved Avdeling J. Avdelingen skal gi et tilbud til innsatte med psykiske lidelser som kan utgjøre en fare for seg selv og andre, og som derfor har vært isolert over lenger tid. Formålet er å lage en avdeling som motvirker isolasjon og påfølgende skadevirkninger, samt skape en verdig og meningsfull straffegjennomføring for den enkeltinnsatte. Avdelingen vil ha plass til 6 innsatte, og være et nasjonalt tilbud for innsatte som fyller inntakskriteriene.

Helse Sør-Øst RHF skal bidra med helsepersonell, og rekruttering av disse er nå i gang. Kriminalomsorgens bemanning består nå av avdelingspersonellet på avdeling J og ressursteamet ved Ila. KDI har sendt et oppdragsbrev til Statsbygg om bygging av en ny forsterket fellesskaps-avdeling med seks plasser som er planlagt sammen med ansatte fra fengslet og helsevesenet. Det tas sikte på at avdelingen skal stå ferdig første halvår 2021.

Etablering av avrusningsenhet ved Bjørgvin fengsel

KDI har sendt oppdragsbrev til Statsbygg om bygging av en ny avrusningsenhet ved Bjørgvin fengsel. Det planlegges et forsterket kriminalomsorgsfaglig innhold, og døgnkontinuerlig tilstedeværelse av spesialisthelsetjenesten.

Statistikk over antall praksisattester til innsatte i fengsel

Antall praksisattester til innsatte i fengsel	
2017	1 269
2018	1 049
2019	943

Praksisattester er et mål på tverrfaglig samarbeid mellom arbeidsdrift og skole i fengsel om kvalifisering av innsatte, hvor opplæringen er gitt av skolen og praksisen har foregått i arbeidsdriften. Både innsatte som er elever i videregående skole og innsatte som får kortere

kvalifiserende kurs av skolen, kan få praksisattest. Praksisattester er et supplement til det ordinære tilbudet om studiespesialiserende og yrkesfaglig videregående opplæring i alle fengsler. Praksisattester er særlig egnet for innsatte med korte fengselsdommer, hvor et lengre skoleløp ikke er aktuelt.

I 2019 ble det totalt utstedt 934 praksisattester til innsatte i alle landets fengsler. Dette er en nedgang fra resultatet i 2018, da det ble rapportert 1 049 praksisattester.

Vurdering:

Resultatet må sees i sammenheng med et lavere belegg i fengslene, samt med nedleggelsen av flere fengsler med lavt sikkerhetsnivå som hadde en stor andel korte fengselsdommer. I lys av dette vurderer KDI resultatet som tilfredsstillende. Det er likevel beklagelig at et fåtall skoleeiere ikke ønsker å bistå fengslene med å utstede attestene som kan være et viktig verktøy for å formalisere og dokumentere den innsatsen som skjer i regi av kriminalomsorgens arbeidsdrift.

KDI anser samarbeidet mellom arbeidsdriften og skolen som generelt meget godt. Skolen har fokus på å kvalifisere domfelte for deltakelse i arbeidslivet, både gjennom korte arbeidskvalifiserende kurs, og gjennom lærebedrifter i en rekke ulike fag. Denne vurderingen understøttes av at hele 58 innsatte har vært lærlinger under straffegjennomføringen i 2019. Et målrettet arbeid med å kvalifisere innsatte til arbeid eller videre opplæring etter løslatelse, bedrer forutsetningene for at disse skal unngå tilbakefall til ny kriminalitet.

KDI finner grunn til å peke på behovet for avklare ansvaret for karriereveiledning og veiledning til innsatte som tar høyere utdanning. Dette er et forhold som KDI har tatt opp med Fylkesmannen i Vestland og Utdanningsdirektoratet, uten at dette så langt har medført en avklaring.

Narkotikaprogram med domstolkontroll (ND)

Det ble i 2019 iverksatt 183 nye ND-dommer. Dette er en økning fra 2018, da det ble iverksatt 163 ND-dommer. Ved utgangen av 2019 var det til sammen 326 domfelte som gjennomførte ND-dom. Denne straffereaksjonen utgjør således en betydelig andel av kriminalomsorgens portefølje. Blant annet kan det nevnes at det har blitt avholdt 845 rettsmøter, og at det har blitt rekvirert 428 personundersøkelser i disse sakene.

En stor andel av de domfelte er under ulike behandlingstiltak som retter seg mot rusproblemer. Ved utgangen av 2019 gikk 134 av de domfelte til poliklinisk behandling, mens 65 var i døgnbehandling. 50 var under legemiddelassistert rehabilitering (LAR). Til sammen ble 157 domfelte henvist til behandling i løpet av 2019.

I tillegg settes det inn en rekke andre tiltak under gjennomføringen av dommen som skal motvirke tilbakefall etter gjennomført straff. Ved utgangen av 2019 var 40 domfelte i opplæringstilbud, og 132 var i arbeid/praksisplass. 47 domfelte hadde fått utarbeidet individuell plan, og en stor andel av de domfelte hadde egen bolig og tilbud om kommunale tjenester.

I den siste tilbakefallsstudien til KRUS er det påvist et tilbakefall på 39 prosent for domfelte som har gjennomført straff med ND. Dette må imidlertid ses i forhold til et tilbakefall på 85 prosent for domfelte som er dømt flere ganger for narkotikakriminalitet og som har gjennomført fengselsstraff (SIRUS rapport 4/2014).

Arbeidet med velferdsobligasjoner

På grunnlag av oppdragsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet til KDI og Arbeids- og velferdsdirektoratet, har direktoratene satt i gang et pilotprosjekt med bruk av såkalte velferdsobligasjoner. Dette tiltaket går ut på at en investor finansierer en velferdstjeneste som utføres av offentlige eller ideelle aktører. Det offentlige betaler investoren i etterkant, avhengig av resultatoppnåelsen.

Flere kommuner har besluttet å delta i prosjektet. Foreløpig er det ikke rekruttert domfelte i tiltak som skal finansieres gjennom prosjektet.

Det er inngått kontrakt om en følgeevaluering. Prosjektet har en varighet på to år, og en evalueringsrapport vil foreligge innen ett år etter at prosjektet er avsluttet.

Strategi for kvinner i varetekt og straffegjennomføring

KDI har utarbeidet *Strategi for kvinner i varetekt og straffegjennomføring 2017 – 2020*. Formålet med strategien er at kvinner i fengsel eller under straffegjennomføring i samfunnet skal sikres likeverdige forhold som menn.

Kvinnelige innsatte og domfelte utgjør en relativt liten gruppe. Dette kan eksemplifiseres med at cirka 10 prosent av de som ble satt inn i fengsel i 2019 var kvinner. Det er derfor viktig at kvinners situasjon blir synliggjort for å sikre at deres rettigheter og behov blir ivaretatt. Det er derfor opprettet en funksjon som kvinneansvarlig ved alle enheter i kriminalomsorgen. Videre er det i 2020 gjennomført en konferanse for ansatte som arbeider med kvinnelige domfelte, med fokus på kvinners behov under straffegjennomføringen. Konferansen har som mål å heve kompetansen og bidra til erfaringsdeling blant deltakerne.

Det er få kvinnefengsler i Norge, noe som medfører at mange kvinner gjennomfører fengselsstraff langt unna familie og kjente. KDI har derfor i 2019 arbeidet med et regelverk for såkalt «videobesøk», det vil si kommunikasjon via lyd og bilde. Det er besluttet å innføre dette som en prøveordning ved minst ett fengsel i hver region i 2020.

Det er et mål i strategien at kvinnelig innsatte skal kunne tilbys egne kvinnefengsler eller egne avskjermede avdelinger. I 2019 ble Arendal fengsel Evje avdeling etablert som nytt kvinnefengsel med 30 plasser. I 2020 fortsetter arbeidet med rehabilitering og utvidelse av kvinneavdelingen ved Trondheim fengsel, nye enerom ved Ravneberget fengsel, og etablering av plasser med lavere sikkerhet for kvinner ved Bergen fengsel.

Tilbudet til unge innsatte og domfelte

KDI kartla i 2019 kriminalomsorgens ansvar og tilbud til unge innsatte og domfelte. Det er variasjoner mellom de ulike fengslene og friomsorgskontorene når det gjelder i hvilken grad de har et særskilt fokus på de unge. Dette gjelder særskilt de unge mellom 18 – 23 år. Med bakgrunn i praksisulikhetene vil KDI i løpet av 2020 utarbeide en nasjonal plan for gjennomføring av tilrettelagt straffegjennomføring for unge i kriminalomsorgen 18 – 23 år.

En samlet vurdering av måloppnåelsen

KDI er av den vurdering at kriminalomsorgens innsats har bidratt til målet om å styrke forebyggingen av kriminalitet. Samarbeidet med velferdsdirektorater om flere strategier har gitt bedre forutsetninger for at innsatte og domfelte skal få tilbud om bistand til å avhjelpe levekårsproblemer som kan utløse ny kriminalitet. KDI vil særlig peke på det omfattende arbeidet som gjøres med å sikre at domfelte med rusproblemer får behandling. Videre er det i 2019 lagt et godt grunnlag for et videre arbeid med å styrke tilbudet til flere grupper blant de domfelte; blant annet kvinner, unge og seksuallovbruddsdømte.

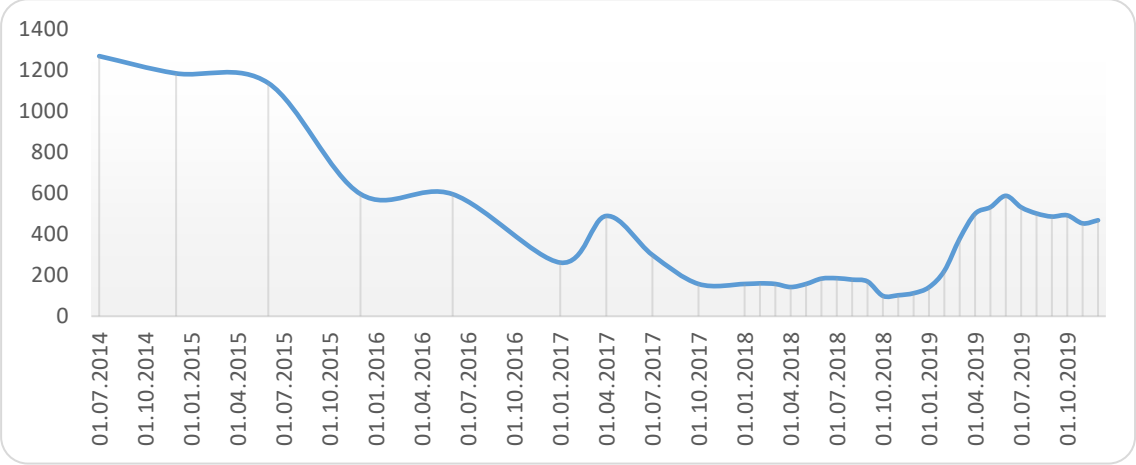
Det er imidlertid en utfordring i arbeidet med domfeltes motivasjon og handlingsmønstre generelt, at programvirksomheten er av et så vidt lite omfang. Det er også en utfordring at en stor andel av de domfelte har psykiske lidelser. Dette forholdet henger tett sammen med isolasjons-problematikken. Det er derfor et prioritert område å styrke samarbeidet med helsetjenesten, og øke tilstedeværelsen av behandlingstilbudet. Videre vil KDI prioritere å øke kompetansen til kriminalomsorgens ansatte på dette området.

Den største utfordringen for kriminalomsorgen når det gjelder å gi domfelte et målrettet og kvalitativt godt tilbud under straffegjennomføringen som bidrar til å redusere risikoen for tilbakefall til ny kriminalitet, er en krevende budsjettsituasjon som har gitt seg utslag i en reduksjon i antall variable årsverk. Denne situasjonen har blant annet resultert i at det har vært vanskelig å opprettholde programvirksomheten på et ønsket nivå, og det har gjort det vanskelig å øke aktiviseringsgraden i fengslene. Et lavere antall tjenestemenn i fengslene gjør det også utfordrende å få til et godt motivasjonsarbeid. Sett i lys av dette er KDI tilfreds med måloppnåelsen.

Målsettingen om en mer effektiv straffesakskjede

Tilstandsindikator 4: Soningskø

Ved utgangen av 2019 var det totalt 482 ubetingede dommer i soningskø, hvorav 25 avventer soning med elektronisk kontroll. Dette er en økning på om lag 350 dommer sammenlignet med samme tidspunkt i 2018. Figuren under viser utviklingen i soningskøen i perioden juli 2014 – desember 2019.



Vurdering:

KDI er ikke tilfreds med at det har bygget seg opp en ny soningskø. Bakgrunnen for denne utviklingen er avviklingen av totalt 262 plasser med lavere sikkerhetsnivå. I forkant av avviklingen ble fengselsplasser holdt ledig for å forberede overføringer av innsatte fra de avdelingene som skulle legges ned. Uavsonede dommer ved disse avdelingene måtte også overføres til andre enheter.

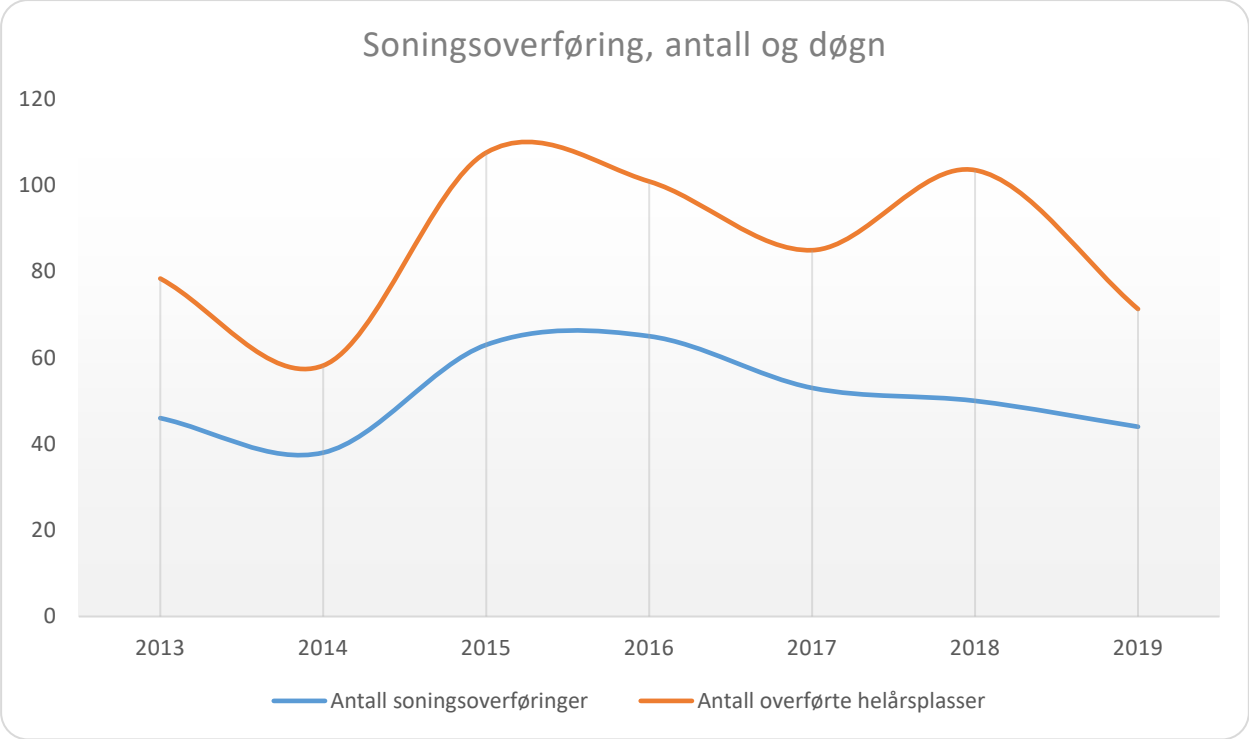
Soningskøen er primært en utfordring i Kriminalomsorgen region øst. Dette har sammenheng med at de fleste av plassene som ble avviklet var lokalisert på Østlandet.

Tiltak:

Kriminalomsorgen arbeider målrettet i henhold til en tiltaksplan med å redusere soningskøen. Tiltakene omfatter blant annet overføringer av innsatte i fengsler i region øst til fengsler i andre regioner.

Tilstandsindikator 5: Antall soningsoverføringer

I løpet av 2019 er det effektuert 44 soningsoverføringer. I 2018 var tallet 50.



For øvrig har det i 2019 vært en økning i antallet soningsoverføringer til Norge. KDI har for tiden 14 aktive saker, og 3 domfelte ble overført i 2019. Til sammenligning var det 8 aktive saker, og ingen effektuerte vedtak om soningsoverføring til Norge i 2018. KDI ser ingen klar årsak til denne økningen, annet enn tilfeldig normalvariasjon.

Vurdering:

Årsaken til nedgangen i antall soningsoverføringer er en nedgang i antall innkomne saker i 2019, sammenlignet med 2018. Nedgangen i antall innkomne saker henger igjen sammen med et lavere antall nye dommer, og et lavere belegg i fengslene. Andelen saker som fører frem til et vedtak om soningsoverføring som er effektuert, er på 22 prosent, og ligger dermed på samme nivå som i 2017 og 2018.

Effekten av arbeidet målt i antall soningsdøgn tilsvarer 71 fengselsplasser med 100 prosent belegg med helårsdrift.

Kriminalomsorgen prioriterer fortsatt saker om soningsoverføring, både internt og i samarbeidet med andre instanser som bidrar inn i prosessen. Samarbeidet med myndighetene i andre land oppleves for tiden også for det meste godt og effektivt.

Tilstandsindikator T6: Kapasitetsutnyttelse fengsel

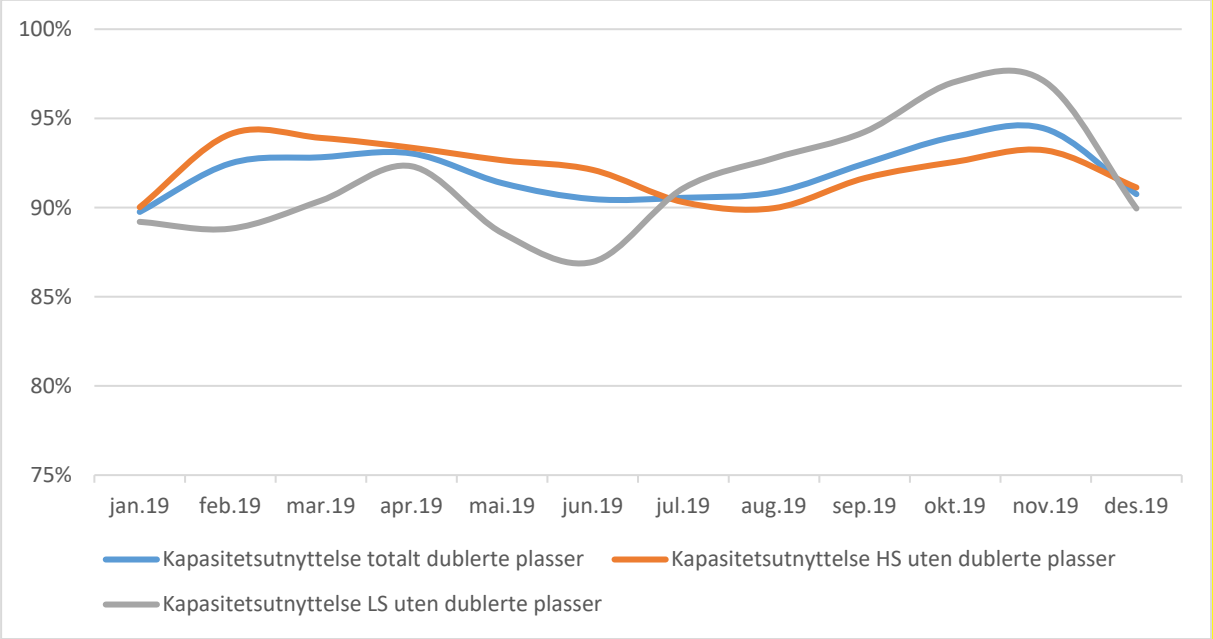
I løpet av 2019 avviklet kriminalomsorgen 262 plasser med lavere sikkerhetsnivå. En så stor strukturell endring i kapasiteten som denne, påvirker nødvendigvis belegget og kapasitets-utnyttelsen i 2019.

Den dublerte kapasiteten på 100 plasser ble videreført i 2019. I siste halvdel av 2019 ble det i tillegg iverksatt dublering av plasser på lavere sikkerhetsnivå.

Den gjennomsnittlige kapasitetsutnyttelsen for 2019, uten dubleringskapasitet, var på 91,5 prosent. Inkludert dubleringskapasiteten var kapasitetsutnyttelsen på 89,1 prosent.

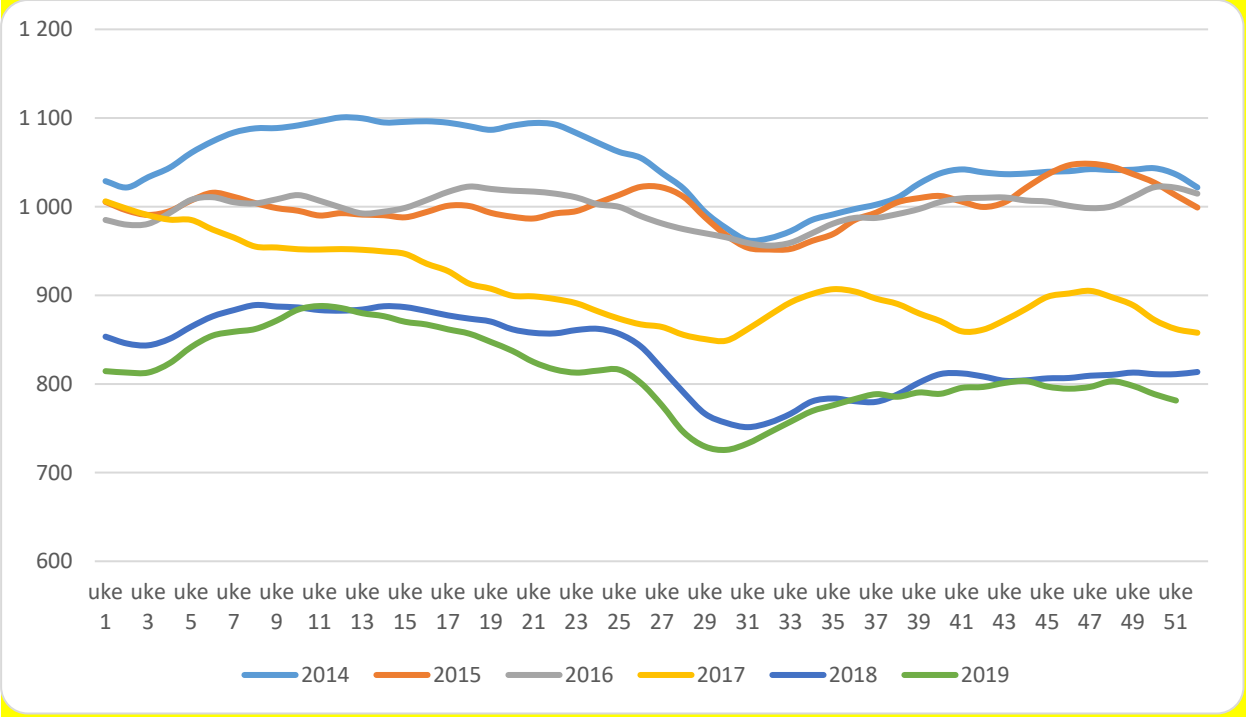
Enheter med lavere sikkerhetsnivå hadde i 2019 en kapasitetsutnyttelse på 90,6 prosent. Enheter med høyt sikkerhetsnivå hadde i samme periode en kapasitetsutnyttelse på 92 prosent. Begge størrelser er eksklusiv dubleringskapasitet. Inkludert dubleringskapasitet var kapasitets-utnyttelsen henholdsvis 90,4 og 88,4 prosent.

Det er store regionale forskjeller i belegget. For lavere sikkerhetsnivå spriker den gjennomsnittlige kapasitetsutnyttelsen mellom 78 og 97 prosent. Der hvor det har vært mulig har det blitt gjennomført overføringer av innsatte mellom regionene.



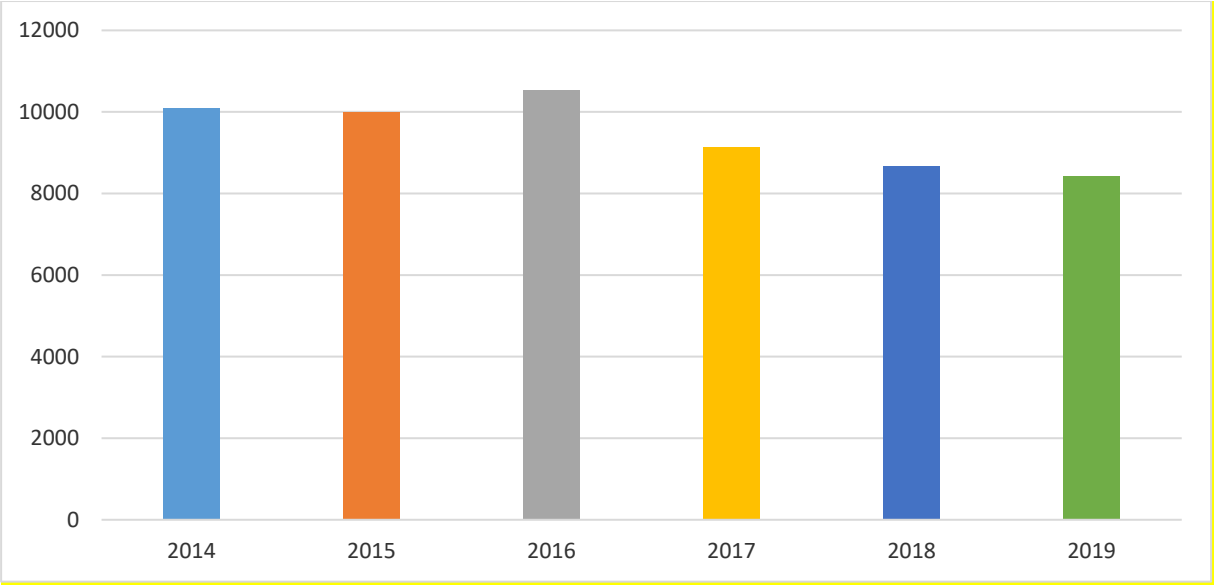
Sammenlignet med situasjonen i perioden 2010 – 2016, har fengslene i 2019 hatt et relativt lavt belegg. Årsaken til dette er fortsatt nedgang i antall mottatte dommer og varetektsinnsettelser.

Figuren under viser gjennomsnittlig antall innsatte i varetekt per uke i perioden 2014 - 2019. I 2019 var det i gjennomsnitt 812 innsatte i varetekt. Dette er en nedgang på 20 innsatte fra 2018. Sammenlignet med 2016 var det i 2019 i gjennomsnitt 186 færre innsatte i varetekt, noe som gir en nedgang på 20 prosent.



Nedgangen i antall mottatte ubetingede dommer forklarer også årsaken til det relativt lave belegget i fengslene som kriminalomsorgen nå opplever.

Sammenlignet med 2016 mottok kriminalomsorgen i 2019 over 2 000 færre ubetingede dommer. Figuren under viser utviklingen i antall mottatte ubetingede dommer som ble oversendt kriminalomsorgen i perioden 2014 – 2019.



Vurdering:

KDI er ut fra forutsetningene med en fortsatt nedgang i antall dommer, samt logistikk-utfordringer som følge av avviklingen av 262 fengselsplasser, tilfreds med utnyttelsen av kapasiteten i fengslene.

Styringsparameter 6: Bruk av elektronisk kontroll (EK)

Samlet kapasitetsutnyttelse for EK var i 2019 på 63 prosent.

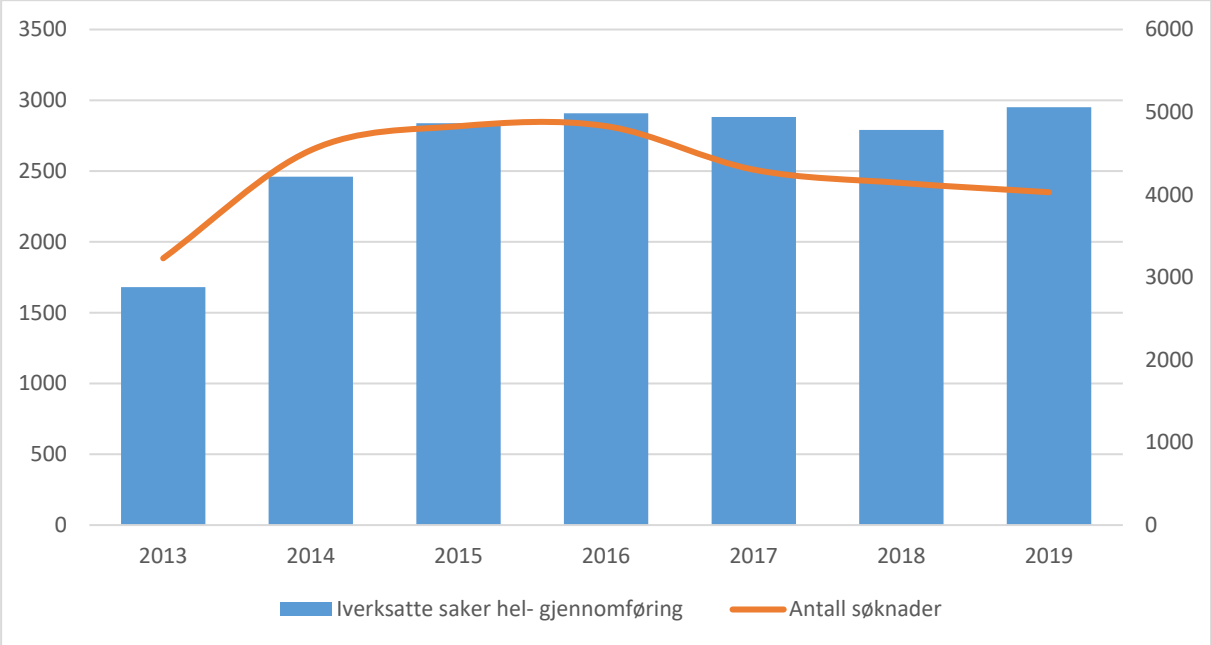
Det var i gjennomsnitt til enhver tid 313 personer som gjennomførte straff med elektronisk kontroll. Dette er en liten økning sammenlignet med 2018, da gjennomsnittet var på 308 personer. Målt i antall soningsdøgn ble det i 2019 gjennomført totalt 114 245 døgn med elektronisk kontroll.

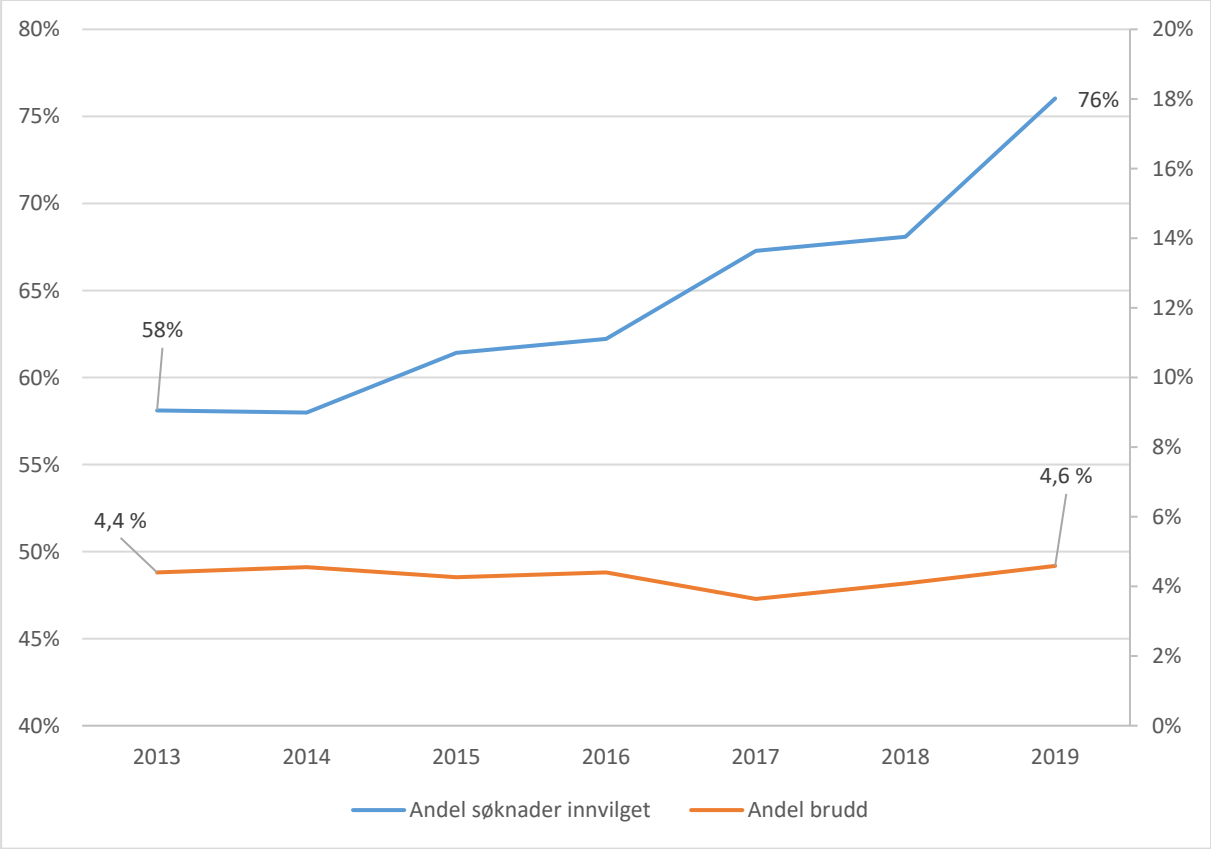
Antall saker i kø og under behandling har blitt ytterligere redusert i løpet av 2019. Per 31.12.2019 var det 413 saker under behandling, og 26 saker i kø. Dette anses som et akseptabelt nivå.

Vurdering:

Kriminalomsorgen mottok i 2019 totalt 4907 søknader om elektronisk kontroll. Sammenlignet med 2016 har det i 2019 vært en nedgang på 15 prosent. De siste årene har vi sett en stor nedgang i antall mottatte ubetingete dommer til kriminalomsorgen, dette gjelder også for ubetingete dommer til friomsorgskontoret som normalt gjennomføres med EK. Likevel gjennomføres det flere egnethetsvurderinger, andelen positive innstillinger av disse øker, og andelen innvilgede søknader øker. Samlet sett ble det iverksatt 3 270 saker i 2019, som er det nest høyeste antallet siden oppstart av ordningen. Det har aldri vært flere iverksatte helgjennomføringer enn i 2019. Sett i lys av den generelle utviklingen i kriminalomsorgen anses dette som et svært godt resultat.

Figuren under viser utviklingen for iverksatte saker og mottatte søknader EK helgjennomføring i perioden 2013 til 2018.





Figuren over viser utviklingen for andel innvilgede søknader, og andel brudd på gjennomføringen i perioden 2013 til 2019. Siden 2013 har andelen innvilgede søknader om helgjennomføring økt fra 58 til 76 prosent. I samme periode har andelen domfelte som har brutt vilkårene for gjennomføringen ligget stabilt på rundt 4,5 prosent.

KDI er fornøyd med utviklingen av EK helgjennomføring, og at antall gjennomføringer er stabilt tross den generelle nedgangen i antall dommer.

Tiltak:

Lovendringen som følge av behandlingen av Prop. 132 L (2018-2019), som innebærer en økning av gjennomføringstiden fra fire til seks måneder, samt justering av lovbruddskategorier i målgruppen for helgjennomføring, antas å føre til økt bruk. Det er foreløpig ikke satt tidspunkt for når endringen trer i kraft.

Det vises for øvrig til de tiltak som er redegjort for under omtalen av styringsparameter 4 (del-gjennomføring med elektronisk kontroll).

Prosjekt Fengsel i Agder

Byggingen av nytt fengslet med høyt sikkerhetsnivå for menn i Agder med en avdeling i Mandal med 100 plasser og en avdeling i Froland med 200 plasser, går i samsvar med fremdriftsplanen. Avdelingen i Mandal åpnes i mai 2020, og avdelingen i Froland åpnes over sommeren.

Med det nye fengselet i Agder får kriminalomsorgen moderne anlegg som bidrar til økt måloppnåelse. Bygningsmassen er planlagt ut fra behovet for gi alle innsatte et tilbud om aktivisering, og for at innsatte skal ha muligheter til fellesskap. En nyvinning er innføringen av selvforpleining for de innsatte. Dette innebærer at innsatte selv har ansvar for innkjøp av matvarer og tilberedning av maten. Dette er i tråd med normalitetsprinsippet som norsk kriminalomsorg bygger på, og gir innsatte øving i å mestre livet etter endt fengselsopphold.

Agder fengsel vil sette en ny standard for hvordan digitale løsninger i fengsel brukes for å understøtte tilbakeføringen av innsatte til samfunnet. 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 et pust- og bevegelsessystem, som vil redusere faren for selvdrap og overdosedødsfall.

Etablering av nytt fengsel for kvinner

Stortinget vedtok i forbindelse med statsbudsjettet 2018 å omgjøre Arendal fengsel Evje avdeling til kvinnefengsel. I tillegg til 20 plasser med lavere sikkerhetsnivå, ble det besluttet å utvide kapasiteten med et nytt bygg med 10 fengselsplasser med høy sikkerhet.

Nybygget ble bygningsmessig ferdigstilt primo 2019. Fengselet ble offisielt åpnet 9. april 2019.

I henhold til kriminalomsorgens kvinnestrategi, har det ved planlegging og bygging blitt vektlagt at tilbudet til 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 avdeling som i Agder-prosjektet, og at Evje avdeling er tilrettelagt for å kunne ta i bruk de samme digitale verktøy som planlegges innført i nye Agder fengsel.

En nyvinning er at innsatte i fengselet handler inn og tilbereder maten selv. Selvforpleining gir innsatte trening i å mestre tilværelsen etter løslatelse, og er en motvekt til institusjonalisering og passivitet under oppholdet i fengselet.

Konseptvalgutredning (KVU) for Vestlandet

KDI fikk i 2017 i oppdrag av Justis- og beredskapsdepartementet å utarbeide en utredning av alternative konsepter for fornying av straffegjennomføringskapasitet i Rogaland, Vestland, og Møre og Romsdal, i henhold til regelverk for KS-ordningen. KDI er ansvarlig for gjennomføringen på vegne av departementet. KDI har innhentet ekstern bistand fra Dovre Group Consulting. Berørte regioner er representert i arbeidsgruppen.

KVU for straffegjennomføringskapasiteten på Vestlandet ble levert til Justis- og beredskapsdepartementet i april 2019. Utredningen er nå til kvalitetssikring.

Konseptvalgutredning (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.

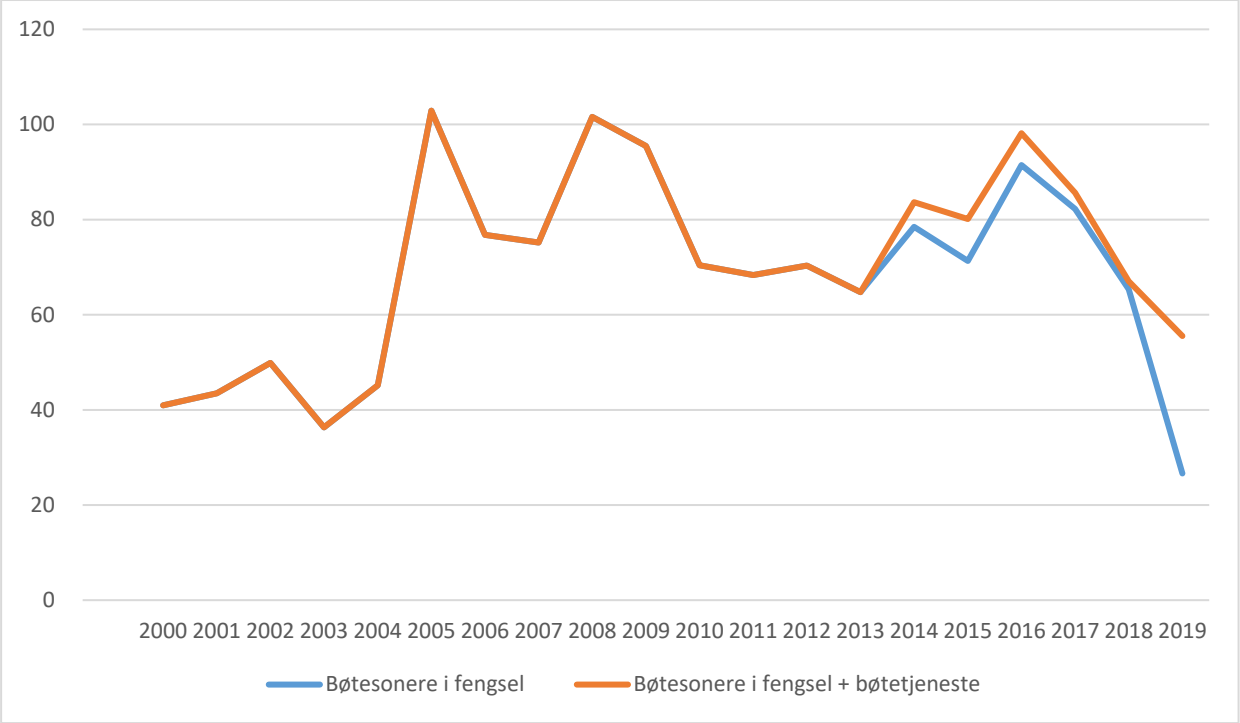
På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet ferdigstilte Dovregroup i september 2018 en konseptvalgutredning (KVU) for Oslo fengsel. Kvalitetssikring (KS1) av KVU Oslo fengsel, del 1 er utført av Atkins Norge og Oslo Economics. Deres rapport forelå i august 2019.

Justis- og beredskapsdepartementet har deretter gitt Statsbygg i oppdrag å gjennomføre en avklaringsfase for konseptet «nybygg på ny tomt» for Oslo fengsel. Avklaringsfasen skal sammenfattes i en *«Oppstart forprosjekt rapport (OFP)»,* jf. *Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor* og tilhørende veileder. KDI bistår Statsbygg i deres pågående arbeid med å følge opp departementets oppdrag.

Innføring av landsdekkende bøtetjeneste

Bøtetjeneste ble innført som en landsdekkende ordning fra 1. oktober 2019. Målet med ordningen er å gi bøtelagte som ikke evner å betale boten muligheten til å gjøre opp for seg ved samfunnsnyttig tjeneste i stedet for å sone den subsidiære straffen i fengsel. Bøtetjeneste innebærer at man utfører to timer samfunnsnyttig tjeneste for hver dag av den subsidiære straffen. Friomsorgskontorene har ansvar for gjennomføring av bøtetjeneste.

I 2019 har 188 bøtelagte gjennomført straffen med bøtetjeneste. Som det fremgår av figuren nedenfor går antall som gjennomfører den subsidiære straffen i fengsel ned etter at bøtetjenesten ble gjort landsdekkende. Samtidig fremgår det at det fra 2016 har vært en markant nedgang i antall saker på bøtestraff som kriminalomsorgen har mottatt til gjennomføring.



Det er opprettet en sentral bøteadministrasjon i KDI, som sender ut et tilbudsbrev til den bøtelagte om bøtetjeneste som et alternativ til bøtesoning i fengsel. Høsten 2019 gikk kriminalomsorgen over til digital utsendelse av brevene. Dette har medført mer effektiv saksbehandling, og raskere iverksettelse av bøtetjeneste.

Avvikling av fengselsplasser med lavere sikkerhetsnivå

Det har etter utvidelsen av antall plasser med straffegjennomføring med elektronisk kontroll i 2018 vært en overkapasitet når det gjelder plasser med lavere sikkerhetsnivå som benyttes til gjennomføring av kortere fengselsstraffer. På bakgrunn av dette ble KDI i 2019 pålagt å avvikle 247 plasser med lavere sikkerhetsnivå. Nedleggelsen av fem fengselsavdelinger og nedbemanning som følge av dette har vært en av de mest krevende arbeidsoppgavene for kriminalomsorgen i 2019. I tillegg er Arendal fengsel Håvet avdeling med 13 plasser avviklet i 2019, i forbindelse med etablering av nytt Agder fengsel.

De aktuelle avdelingene var tømt for innsatte i mars måned. For å kunne forberede overføring av innsatte fra de avdelinger som var besluttet nedlagt, måtte kapasitet ved andre avdelinger holdes ledig. Stengningen medførte også at mange uavsonede dommer ble overført til andre enheter. Følgen av dette har vært en økning i soningskøen for ubetinget fengselsstraff. KDI har utarbeidet en tiltaksplan for å redusere soningskøen, og forutsetter at køen vil bli vesentlig redusert i 2020.

19 ansatte fikk forhåndsvarsel om oppsigelse, men alle disse har tilbud om arbeid og lønn frem til 31. mars 2020. Ansatte som har fått forhåndsvarsel vil kunne få arbeid ved nytt fengsel i Agder, som etter planen skal åpne medio 2020. Da innplasseringen var gjennomført ultimo mars 2019, var det cirka 100 ansatte som hadde fått annet arbeidssted enn der de var før nedleggelsene. Omstillingen som følge av nedleggelsene har vært en svært utfordrende prosess, som har krevd en stor innsats på alle nivåer i etaten.

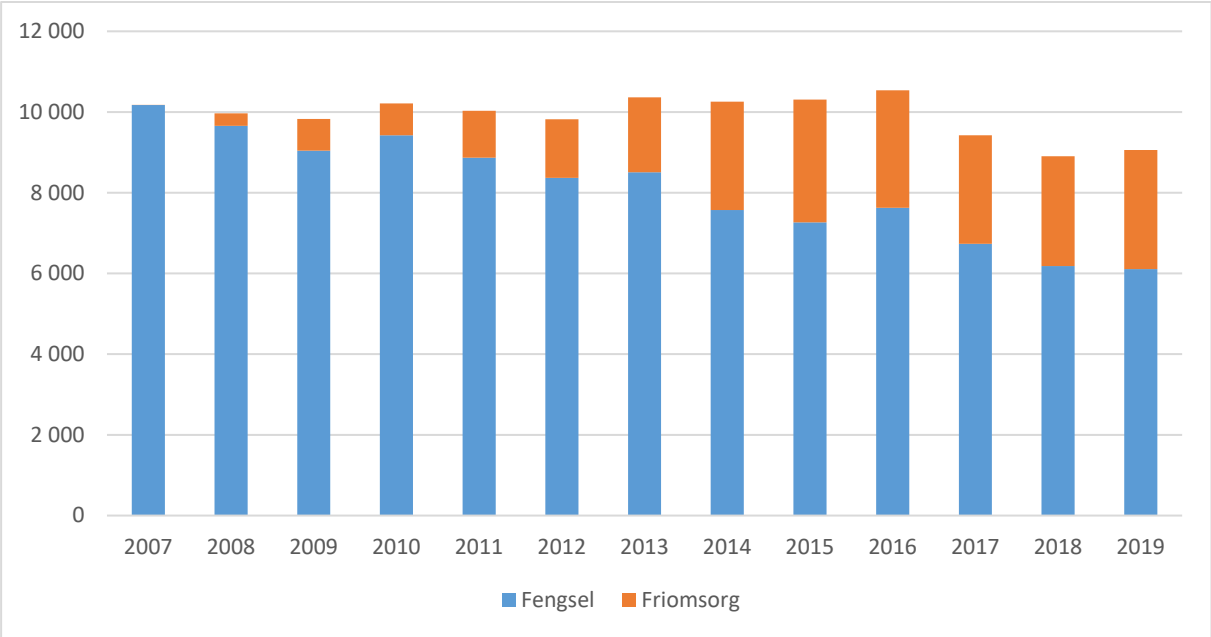
Evaluering av Modell 2015
Kriminalomsorgen har utviklet en standard for forlegningsbygg ved fengsler med høyt sikkerhetsnivå (Modell 2015). Modellen har lokaler for aktivisering av innsatte i første etasje, og fellesskapsavdelinger i etasjene over. Standarden innebærer en vesentlig effektivisering av planleggingen av nye fengsler.

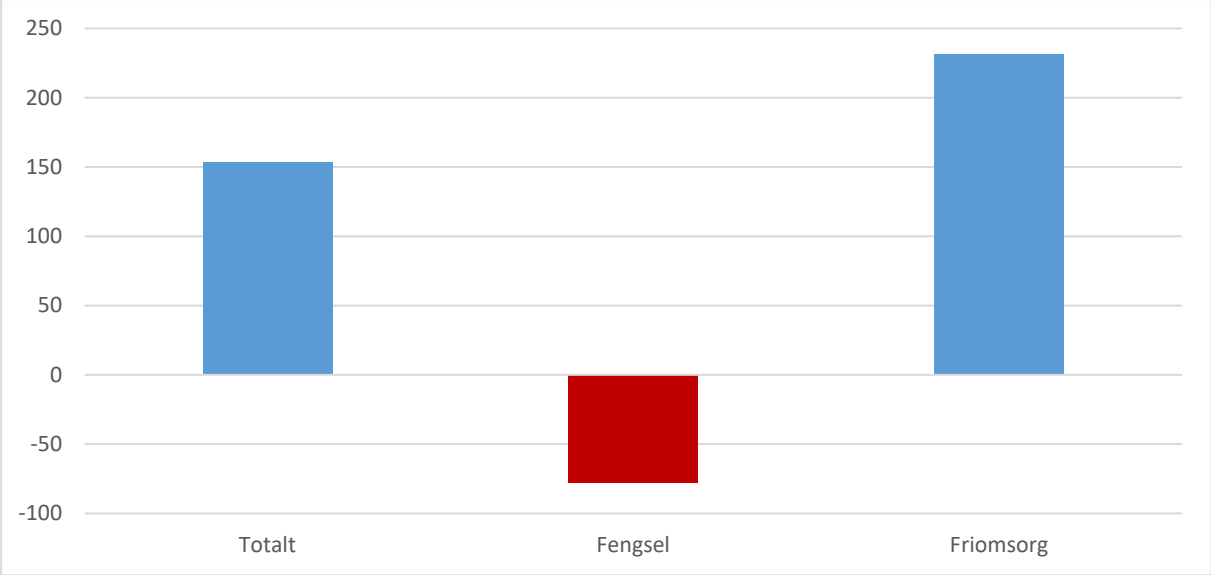
Arbeidet med en evaluering av Modell 2015 har startet opp. Oslo Economics vil bistå KDI med gjennomføringen, som forventes sluttført i første halvår 2020.

Elektronisk samhandling i sektor - ESAS
KDI har siden januar 2017 deltatt i et felles prosjekt med POD og Domstoladministrasjonen for å etablere en teknisk løsning for sikker elektronisk informasjonsutveksling. Denne løsningen skal understøtte digital, sikker samhandling mellom partene, og gjennom det bidra til en effektivisering av straffesakskjeden. Prosjektet har utviklet *Justishub,* som er en felles tjeneste for alle aktører i straffesakskjeden som gjør informasjon tilgjengelig mellom fagsystemene. I 2019 har fokus vært å stabilisere driften av Justishub, og å planlegge utvikling av tjenester og vurdere flere aktører inn i løsningen. Målsettingen er å ta ut flere gevinster ved ytterligere digitalisering mellom aktørene i straffesakskjeden.

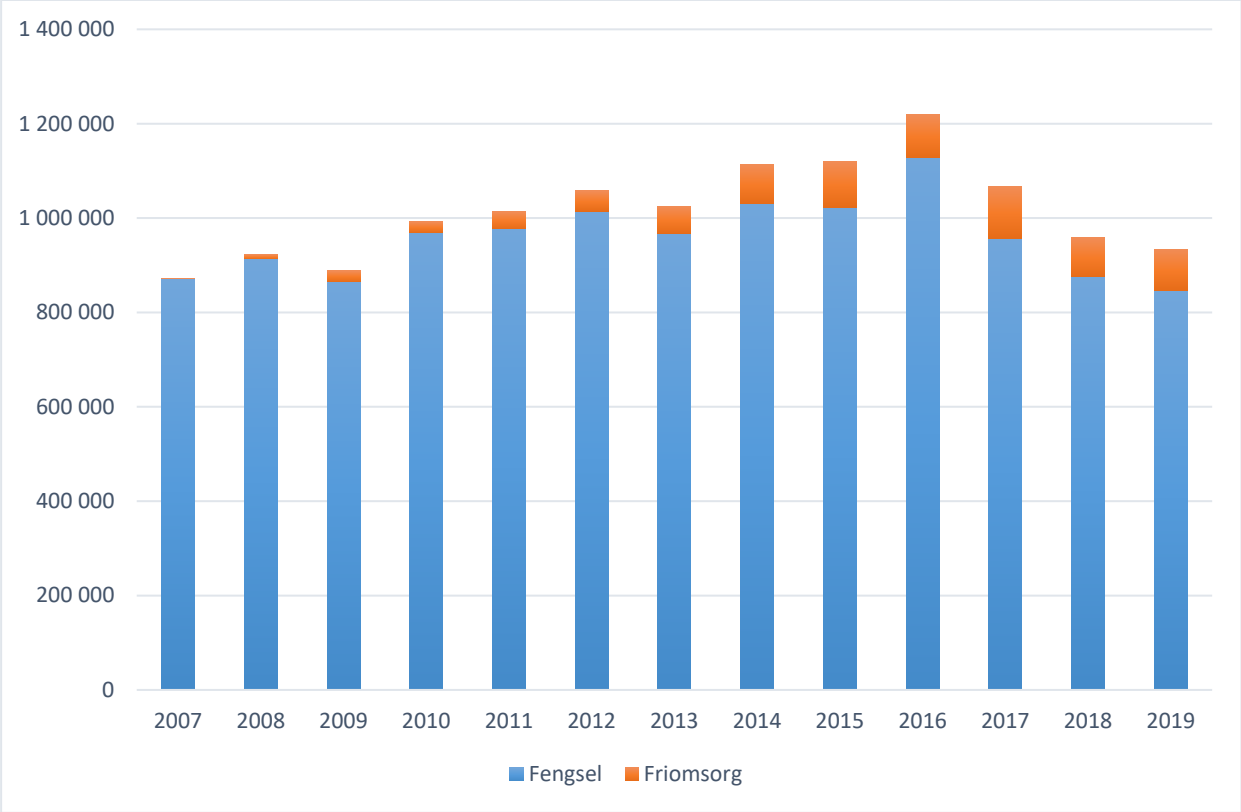
Mottatte ubetingede dommer

I 2019 mottok kriminalomsorgen totalt 9 057 ubetingede dommer til gjennomføring. Dette innebærer en økning fra 2018 på 153 dommer, som følge av en økning i antall dommer som skal gjennomføres med elektronisk kontroll (angitt som *Friomsorg* i figuren under).



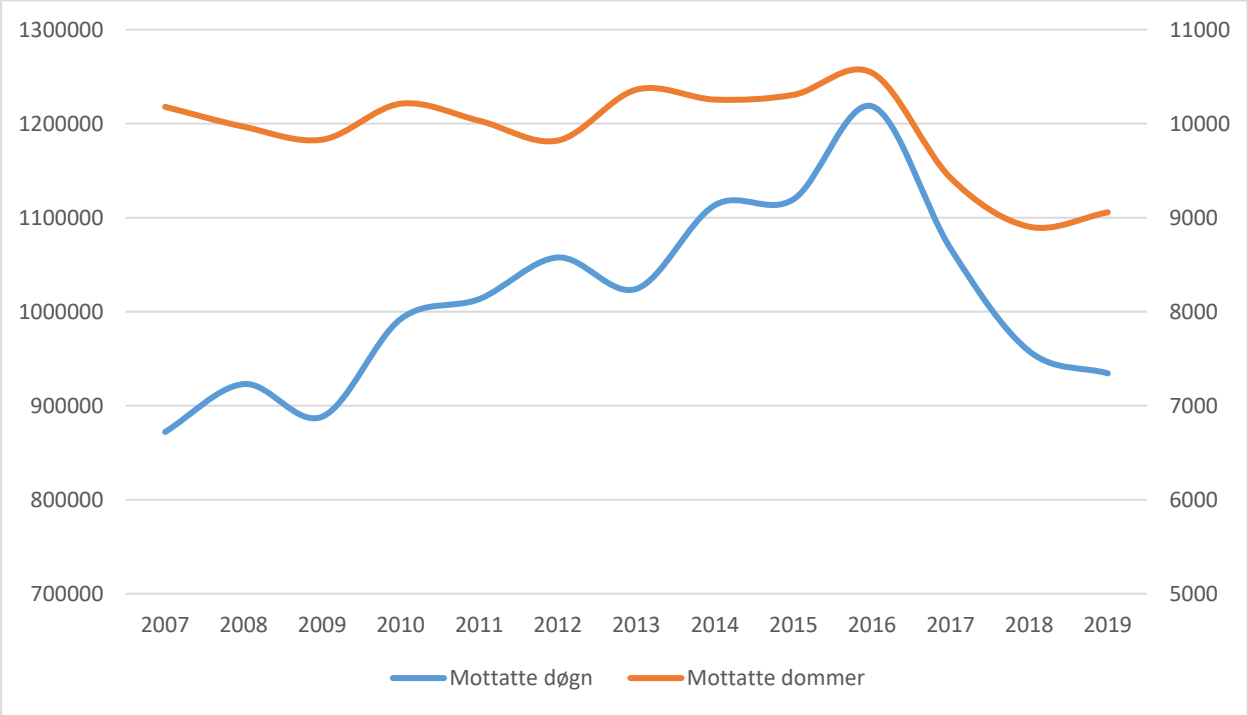


Mellom 2018 og 2019 var det en økning på 231 dommer som skal gjennomføres med elektronisk kontroll. Når det gjelder dommer som skal gjennomføres i fengsel, var det i samme periode en nedgang på 78 dommer.

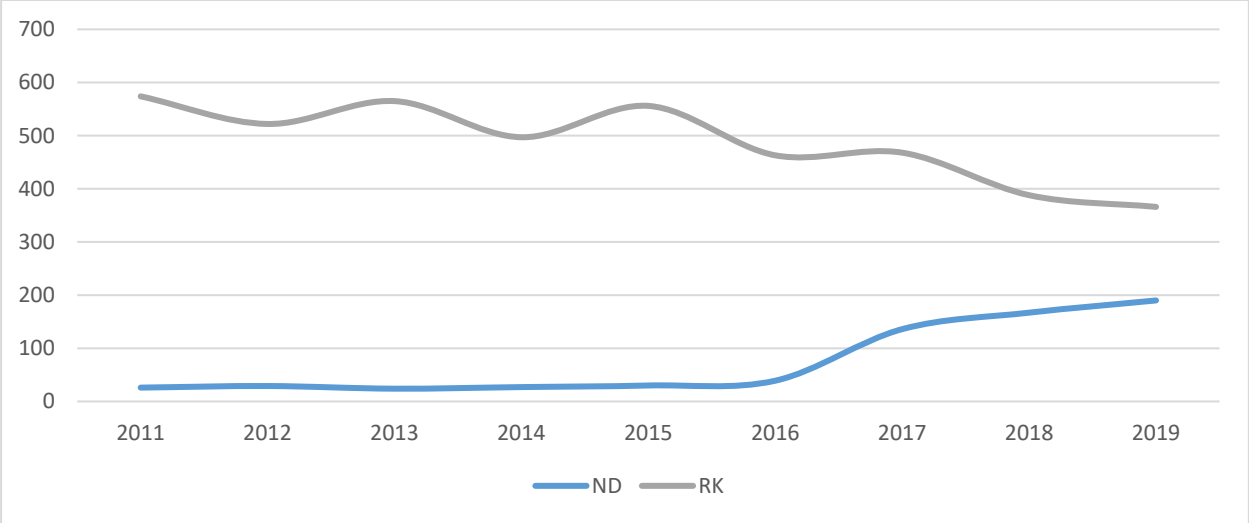


Selv om antallet mottatte dommer økte noe, var det likevel en nedgang i antallet mottatte døgn som skal gjennomføres. Sammenlignet med 2018 mottok kriminalomsorgen 23 500 færre døgn til gjennomføring i 2019. Dette tilsvarer om lag 64 helårsplasser. Også på dette punktet er

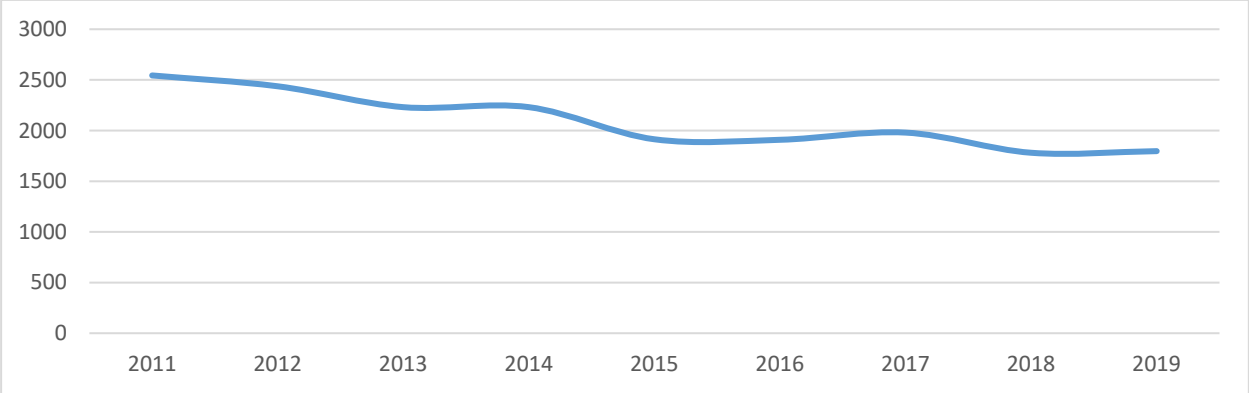
utviklingen ulik mellom fengslene og friomsorgskontorene. Friomsorgskontorene hadde en økning også i antall mottatte døgn til gjennomføring på nesten 6000 døgn. Fengslene hadde en nedgang på nesten 30 000 døgn, noe som utgjør drøyt 80 helårsplasser.



Siden 2016 har kriminalomsorgen sett en nedgang på om lag 1500 dommer og 284 000 fengselsdøgn fra domstolene. Nedgangen i antall fengselsdøgn utgjør i underkant av 800 helårsplasser. Det er i første rekke antall dommer på fengselsstraff av inntil seks måneders varighet som går ned.



Figuren over viser utviklingen når det gjelder antall iverksatte ND-dommer og dommer med program mot ruspåvirket kjøring (RK). Etter at ordningen med ND ble gjort landsdekkende i 2018 har det vært en betydelig økning i saksmengden. Kriminalomsorgen mottar samtidig færre dommer på RK.



Figuren over viser utviklingen når det gjelder antall iverksatte dommer på samfunnsstraff. Nedgangen i antall dommer later til å ha flatet ut siste år.

Vurdering:

Vi har de siste årene sett et historisk brudd i etterspørselen etter straffegjennomføringskapasitet, som har gitt seg utslag i en markant nedgang i antall mottatte dommer og antall døgn med fengselsstraff som skal gjennomføres i fengsel.

Et helt sentralt premiss for treffsikkerheten for alle prognoser, er stabile utviklingsparametere. Det årlige antallet mottatte straffegjennomføringsdøgn er den mest sentrale parameteren i arbeidet med prognoser for fremtidig behov for straffegjennomføringskapasitet. Den endringen vi har sett de siste årene gjør derfor prognosearbeidet utfordrende, og påvirker også treffsikkerheten på kort sikt. Det er derfor vanskelig å fastslå hvorvidt nedgangen i behov for fengselskapasitet vil fortsette.

Kriminalomsorgens transporttjeneste

Kriminalomsorgens transporttjeneste (KTT) har i 2019 hatt sitt første ordinære driftsår etter en prosjektperiode. Gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse totalt i 2019 var på 65 prosent. Dette utgjør en nedgang fra 87 prosent i 2018. Nedgangen skyldes blant annet færre oppdrag fra politiet, og en økning i antall ansatte etter omstilling i kriminalomsorgen.

Tiltak:

Det er en målsetting å øke kapasitetsutnyttelsen i 2020. I 2020 vil KTT øke omfanget av samarbeidet med fengslene, og stille ressurser til rådighet både når det gjelder visitasjoner, og når det gjelder fremstillinger av domsinnsatte. Det vil også bli vurdert om KTT i økt grad kan bistå friomsorgskontorene med kontroll av domfelte. Kriminalomsorgen vil også rette en henvendelse til politiet om å bistå med oppgaver som DNA-registrering, signalering og forkynnelser.

En samlet vurdering av måloppnåelsen

Kriminalomsorgen har bidratt til å nå målet om en mer effektiv straffesakskjede gjennom god utnyttelse av all straffegjennomføringskapasitet. Det har i 2019 ikke forekommet brudd på fristene for overføring fra politiarrest til fengsel, som følge av mangel på plass i fengsel.

Avviklingen av 262 fengselsplasser med lavere sikkerhetsnivå, samtidig som andelen straffedommer som gjennomføres med elektronisk kontroll øker, vil på sikt gi en mer effektiv utnyttelse av ressursene.

Videre har kriminalomsorgen gjennom deltakelse i ESAS, samt arbeidet med nytt etatssystem bidratt til utviklingen av digital samhandling med øvrige aktører i straffesakskjeden.

Kriminalomsorgen har i 2019 hatt et høyt aktivitetsnivå når det gjelder bygge- og vedlikeholdsprosjekter, der alle nivåer i etaten har bidratt i styring og planlegging av prosjekter. Særlig nevnes at byggingen av Agder fengsel, som er det største byggeprosjektet i kriminalomsorgen noen gang, går i henhold til planen.

Forhold som departementet har bedt KDI om særskilt rapportering på

Internasjonalt arbeid

EØS-samarbeidet

Den overordnede målsettingen til EØS-finansieringsordningene/Norway Grants er å bidra til å redusere økonomiske og sosiale forskjeller i Europa, samt å styrke det bilaterale forholdet mellom Norge og mottakerlandene. Målet med samarbeidet innenfor kriminalomsorgen er å bidra til at kriminalomsorgen i mottakerlandene utvikles og praktiseres i tråd med internasjonale menneskerettighetsstandarder.

Etter at KDI avsluttet programperioden 2009-2014 med svært gode resultater, har Utenriksdepartementet (UD) for ny programperiode 2014-2021 bedt KDI om å være programpartner for ytterligere to land – Bulgaria og Tsjekkia, i tillegg til Latvia, Litauen, Polen og Romania. I 2019 har KDI i samarbeid med UD og mottakerlandenes justismyndigheter arbeidet aktivt med å få på plass de nødvendige samarbeidsavtalene.

KDI har utviklet et overordnet prosjektkonsept som skal implementeres i alle seks land. Konseptet omfatter bygging av pilotfengsler i tråd med internasjonale standarder, der bygg og innholdet i straffegjennomføringen ses i sammenheng. Videre skal rehabiliteringstilbudet til innsatte styrkes, det er fokus på økt bruk av alternative straffegjennomføringsformer, og det skal etableres opplæringssentre for fengselspersonell.

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 har aktivitetene blitt gjennomført i henhold til arbeidsprogrammet for 2017–2019 som er avtalt mellom KDI og FSIN (russisk føderal straffegjennomføringstjeneste).

Direktør for KDI og direktør for FSIN har i desember 2019 signert en avtale om et nytt samarbeidsprogram for perioden 2020-22.

Samarbeid med USA

Det var høy aktivitet i samarbeidet med USA i 2019. Samarbeidet er nå regulert i en samarbeidsavtale over 5 år underskrevet av Universitetet i California San Francisco (UCSF) og KDI. Det konkrete samarbeidet skjer gjennom organisasjonen AMEND.

Samarbeid med Ukraina

I desember 2019 ble prosjektet *Norwegian Rule of Law Advisers to Ukraine* (NORLAU) avsluttet. Gjennom 2019 har det vært fokus på å utarbeide et konseptnotat om

straffegjennomføring med elektronisk kontroll sammen med norske, latviske og ukrainske eksperter. Videre har det blitt gjennomført opplæring for friomsorgsansatte, og en modell for samarbeid mellom fengsel og friomsorgskontor er videreutviklet i flere piloter.

KDI har levert en ny prosjektsøknad til UD om forlengelse av prosjektet for perioden 2020-2022.

Internasjonale besøk

Det er stor internasjonal interesse for norsk kriminalomsorg. I 2019 har det blitt organisert mange internasjonale besøk til ulike enheter. I all hovedsak gis prioritet til delegasjoner fra land kriminalomsorgen har et etablert samarbeid med.

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 2019 mottok 31 organisasjoner midler på statsbudsjettet kap. 430 post 70, som gjelder tilskuddsordningen for frivillige og ideelle organisasjoner som er aktive på kriminalomsorgens virkeområde. Det ble totalt gitt 29 441 000 kroner i tilskudd. Av disse ble 24 044 000 kroner fordelt av Stortinget, og 5 397 000 kroner ble fordelt av KDI etter en søknadsprosedyre.

Sommeren 2019 ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant kriminalomsorgens enheter der det kom frem at etaten er svært fornøyd med innsatsen fra de frivillige, og anser den som vesentlig i arbeidet med rehabilitering av innsatte og domfelte. En rapport basert på undersøkelsen er oversendt JD.

I henhold til regelverket skal tilskuddsmottakerne levere revisorgodkjent regnskap vedlagt årsrapporten, og rapporteringsfristen er derfor satt til 1. april 2020. KDI har derfor foreløpig ikke grunnlag for å gi en redegjørelse for virkninger og resultater av tilskuddene som ble gitt i 2019.

Forskning og utvikling

I 2019 har kriminalomsorgen fått tildelt midler over statsbudsjettet kap. 400, post 23 til følgende forskningsprosjekter:

Evaluering av pilotprosjekt – bruk av velferdsobligasjoner

Det ble avholdt et oppstartsmøte 30. oktober med Oxford Research, som skal gjennomføre evalueringen. Prosjektet har en aktiv fase på 2 år. Det er ikke aktive deltakere i prosjektet. Evaluator har en kontrakt med varighet på 3 år. Varigheten er fastsatt ut fra behovet for tid til å skrive sluttrapport, og fordi det ennå kan ta tid før deltakere blir rekruttert. Tildelte midler på 250 000 kroner er ikke brukt ennå, og søkes overført til 2020.

Situasjonsbetingede risikofaktorer for vold i fengsel – en pilotutprøving av PRISM (Promoting Risk Intervention by Situational Management)

Prosjektet Promoting Risk Intervention by Situational Management (PRISM) er et samarbeidsprosjekt mellom KRUS og SIFER Helse Sør-Øst. Hensikten med prosjektet er å validere bruk av PRISM i kriminalomsorgen og i de regionale sikkerhetsavdelingene i Oslo-området. Fra kriminalomsorgen har to enheter med høyt sikkerhetsnivå deltatt, én i region øst og én i region sør. Utprøvingen av instrumentet er gjennomført. Erfaringene med bruken av instrumentet skal publiseres i en vitenskapelig artikkel i en internasjonal publikasjon.

Tilbakefallsstudie – kriminalomsorgens påvirkning i forhold til sosioøkonomisk situasjon hos domfelte

Prosjektet har blitt svært forsinket av ulike årsaker, mest knyttet til utfordringer i sammenheng med GDPR. I 2019 har KRUS forestått klargjøring av datasettene til SSB, som danner grunnlaget for innhenting og kobling opp mot SSBs mikrodatabaser over sosioøkonomiske forhold. Datasettene forelå sent på høsten 2019. Det betyr at dataanalyser og beskrivelser av funn fra SSBs registre vil bli utført i 2020. Målsettingen er å utarbeide et notat innen sommeren 2020. Av 800 000 kroner som er blitt tildelt, er 692 256 kroner blitt brukt per 31.12.2019. Resterende midler vil bli tilbakeført.

Tilbakefall og psykisk helse

Prosjektet er gjennomført, men ennå ikke publisert. KRUS hadde per 01.01.2019 brukt 188 366 kroner av bevilgningen på 300 000 kroner. Ingen nye kostnader har tilkommet i 2019. Resterende midler vil bli tilbakeført.

Arbeidet til kriminalomsorgen skal være kunnskapsbasert. KRUS har en viktig oppgave i dette, både når det gjelder forskning og fagutvikling, og formidling av kunnskap innad i etaten og til samfunnet for øvrig. Forskningsavdelingen ved KRUS har i 2019 levert 27 tidsskriftpublikasjoner. Forskingen ved KRUS har i 2019 dekket en rekke områder, blant annet fengselsarkitektur, unge og seksuallovbrudd, innsatte med psykisk utviklingshemming, innsattes rusmisbruk, risikovurderinger av seksuallovbruddsdømte, psykiske lidelser og vold, samarbeidet mellom kriminalomsorgen og velferdsetater, økonomisk kriminalitet og forvaring. I tillegg har forskere ved KRUS deltatt aktivt i samfunnsdebatten, med til sammen 8 mediebidrag.

KRUS har som ambisjon å være det ledende forskningsmiljøet i landet når det gjelder tilbakefall, og mye av forskningen er rettet mot dette området. I 2019 har KRUS også hatt fokus på isolasjon i fengslene, og har levert en plan for forskningsprosjekter på dette området. En artikkel om problemstillinger på dette området vil bli publisert i 2020.

Tiltak:

I 2020 skal kriminalomsorgen utarbeide en overordnet kompetansestrategi. Videre skal det utarbeides en ny forsknings- og utviklingsstrategi for KRUS.

DEL 4

STYRING OG KONTROLL I VIRKSOMHETEN

Overordnet vurdering. Nærmere omtale av vesentlige forhold ved KDIs styring og kontroll

God internkontroll og risikostyring er prosesser som skal bidra til kvalitet og effektivitet i produksjon- og tjenesteleveranser, være integrert i driften og sørge for at samfunnsoppdraget løses på en god måte. KDI baserer styring og kontroll av virksomheten på mål- og resultatstyring, kriminalomsorgens internkontrollsystem og regelverksutvikling. I tillegg er det etablert internrevisjon.

I 2019 har KDI i samarbeid med JD vurdert nye styringsparametere, som er tatt inn i tildelingsbrevet for 2020. I tillegg har KDI utviklet ny styringsinformasjon på en rekke områder. Formålet med dette arbeidet har vært å skaffe styringsinformasjon om flere deler av virksomheten, for å styrke styring og kontroll. Blant annet er det oppstilt et nytt styringsparameter som gjelder utlåsningstid i fengslene, med sikte på å redusere omfanget av isolasjon.

Fra 2020 er også regionenes inspeksjonsvirksomhet ved underliggende enheter systematisert. Det forutsettes at dette vil bidra til en utvikling av internkontrollen, både ved at sikres at føringer i styringsdokumenter fra KDI blir iverksatt, og ved at KDI gjennom disse inspeksjonene får et nytt tilfang av styringsinformasjon.

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. Det foretas løpende vurderinger av behovet for utvidelser og oppgraderinger 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.

Svakheter ved styring og internkontroll i kriminalomsorgen

I løpet av 2019 har det vært gjennomført internrevisjoner innen flere områder i kriminalomsorgen. Observasjoner og funn fra disse revisjonen har vist at etaten har noen utfordringer med systematisk og integrert internkontroll. Det vil derfor i første halvdel av 2020 bli gjennomført en egenevaluering av internkontroll og modenhetsvurdering av risikostyring i kriminalomsorgen for å kunne sette inn riktige tiltak for å forbedre og styrke etatens internkontroll.

I revisjonen for regnskapsåret 2018 så Riksrevisjonen særlig på anskaffelser, og det ble avdekket svakheter ved anskaffelser på lokalt nivå. Riksrevisjonen har planlagt å følge opp administrativt regelverk for anskaffelser ved revisjonen for 2019. KDI har i 2019 gitt ut et rundskriv som blant

annet gir føringer for anskaffelser som foretas av regionalt og lokalt nivå. Videre er regionene i disponeringsbrevet for 2020 pålagt å gjennomføre inspeksjoner som omfatter anskaffelser ved lokalt nivå.

Riksrevisjonen så videre på mangler ved salg fra terminaler og kasser, og på avstemming av håndkasser og forskuddskonti. Riksrevisjonen har varslet at dette vil være et tema i forbindelse med revisjonen av 2019-regnskapet.

Planlegging for sikker drift

Fengselsbygningene har fortsatt et omfattende vedlikeholdsetterslep, selv om det er gjort store investeringer i både nybygg og vedlikehold de siste årene. Ved noen fengselsbygg er manglene så vidt store at dette vil kunne resultere i et vedtak om stengning fra eksterne tilsynsmyndigheter. KDI ser svært alvorlig på at de fengslene som har det mest akutte vedlikeholdsbehovet er større fengsler som ivaretar behovet for varetektsplasser i respektive nærområder, samt behovet for forvaringsplasser. Dette gjelder særlig Trondheim fengsel og Ila fengsel og forvaringsanstalt, og Oslo fengsel. I tillegg er det et omfattende vedlikeholdsetterslep ved Bjørgvin fengsel og Åna fengsel.

Statsbygg forvalter planverk for prioritering av vedlikehold. Kriminalomsorgen spiller inn forslag til prioriteringer i jevnlige samarbeidsmøter sentralt, samt at det er dialog mellom kriminalomsorgen og Statsbygg om prioriteringer ved den enkelte enhet på regionalt og lokalt nivå.

Det er planlagt eller iverksatt større vedlikeholdsprosjekter ved flere fengsler. Ved Trondheim fengsel skal A-bygget som inneholder boavdelinger for menn og kvinner, samt administrasjon og fellesfunksjoner, totalrenoveres i 2020. Arbeidene er kontrahert og starter opp i første halvår 2020, og sluttføres i 2021. Når prosjektet sluttføres vil det bli tilrettelagt fellesskapsarealer i A-bygget, samt en mindre økning av antallet plasser for kvinner. I tillegg blir det en utvidelse av helseavdelingen og et nytt utelager.

Ved Ila fengsel og forvaringsanstalt skal det foretas en totalrenovering av hele fengselet. En del av de tekniske anleggene er fra 1930-tallet, og det er helt nødvendig å foreta utskifting av gamle rør og ledninger for å sikre at driften kan videreføres. Fengselet må stenge i den perioden arbeidene pågår, og forvaringsdømte må flyttes til Romerike fengsel. I tillegg vil andre fengsels-plasser med høyt sikkerhetsnivå i Sør-Norge benyttes til domsinnsatte. Arbeidene vil starte rundt årsskiftet 2020/2021. Samtidig vil også bli oppført et nybygg til en nasjonal forsterket fellesskapsavdeling.

Tromsø fengsel fikk i 2019 ny helseavdeling og ny sikkerhetsavdeling. Tiltaket gir gode arbeids-forhold for helseavdelingen, noe som har vært etterspurt i en årrekke. Ved Vadsø fengsel skal det gjennomføres en ombygging i deler av fengselet, og det skal oppføres et nybygg til administrative funksjoner for å gi plass til blant annet en ny helseavdeling. Fengselet vil også få ny perimetersikring som vil gi vesentlig bedre sikkerhet. Arbeidene starter opp i 2020.

KDI har utarbeidet beredskapsplaner som skal sikre at innsatte kan overføres til andre anstalter dersom det treffes vedtak om akutt stengning. Dette planverket oppdateres jevnlig.

Bemanningssituasjonen

Kriminalomsorgen har en målsetting om at arbeidet i etaten skal være kunnskapsbasert. Et ledd i å nå dette målet, har vært arbeidet med å øke andelen fagutdannede fengselsbetjenter. Blant annet er det fastsatt begrensninger i enhetenes adgang til å ansette ufaglærte fengselsbetjenter. Dette arbeidet har gitt resultater, men det må samtidig konstateres at denne strategien innebærer økte kostnader, ved at enhetene mister noe av den fleksibiliteten som bruken av ufaglærte tidligere har gitt. KDI anser imidlertid en satsning på fagutdannede som helt nødvendig for å kunne møte de utfordringene som kriminalomsorgen står overfor.

En stor andel av de ansatte i kriminalomsorgen utdannes ved etatens egen høyskole. KRUS har ansvar for utdanningen av fengselsbetjenter, og gir tilbud om videre- og etterutdanning til alle ansatte i etaten. Undervisningen er forskningsbasert. I 2020 skal studieplanen for fengselsbetjentutdanningen revideres. KDI har en forventning om at studiet bachelor i straffegjennomføring, som startet opp i januar 2019, vil bidra til å styrke den samlede kompetansen i kriminalomsorgen. Evalueringer så langt viser at studentene er fornøyd med studiet, og vurderer dette å være stimulerende og faglig utfordrende.

I 2019 har det vært 2 634 deltakere på kurs og konferanser som er avholdt ved KRUS. Antallet er høyere enn tidligere år.

I første halvdel av 2019 var deler av organisasjonen preget av stengning av fengsler og nedbemanning. KDI hadde i denne situasjonen fokus på å ivareta ansatte som ble berørt. Blant annet ble alle stillinger kunngjort internt første halvår i 2019, i henhold til særavtale inngått med fagorganisasjonene. Unntaket var lederstillinger, som ble kunngjort eksternt.

Når det gjelder øvrige stillinger i regionadministrasjonene, administrasjonen ved KRUS og i direktoratet er vi ikke i en kritisk fase. Det er viktig å ikke stille seg i en annen situasjon der vi mangler eller ikke klarer å skaffe rett kompetanse. Rekruttering av ansatte og videreutvikling av etatsutdanningen må blant annet ses i sammenheng med endringer i domfeltepopulasjonen og prognoser for kriminalitetsutviklingen.

Den største utfordringen på nåværende tidspunkt er å opprettholde og helst øke bemanningen i førstelinjetjenesten, for blant annet. å kunne redusere omfanget av isolasjon og øke aktiviseringen av innsatte. Som vist i Del 2 i denne rapporten går andelen variable årsverk ned, som en følge av manglende oppdekning av vakter ved blant annet sykefravær.

Sykefravær

Sykefravær	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Alle	8,3 %	7,5 %	7,4 %	7,9 %	7,9 %
Ledelse/administrasjon	7,3 %	5,9 %	6,0 %	6,8 %	6,4 %
Straffegjennomføring	8,5 %	8,1 %	7,9 %	8,2 %	8,4 %

Det totale sykefraværet er på samme nivå i 2019 som i 2018. Kriminalomsorgen jobber kontinuerlig med nærværs- og sykefraværsarbeid på alle nivåer i organisasjonen.

Medarbeidersamtaler

Alle ansatte i kriminalomsorgen skal få tilbud om medarbeidersamtale minst en gang årlig. I 2019 har rundt 63 prosent av de ansatte i kriminalomsorgen gjennomført medarbeidersamtale. KDI er ikke fornøyd med resultatet, og har fra 2020 besluttet at alle ledere med personalansvar skal gjennomføre medarbeidersamtale med sine ansatte.

Antall lærlinger

61 lærlinger har vært tilknyttet kriminalomsorgen i 2019, hvorav 3 lærlinger er ansatte i kriminalomsorgen og 58 innsatte har hatt læretid under straffegjennomføringen.

Likestilling

Kriminalomsorgen har som mål å oppnå en kvinneandel i lederstillinger på minimum 40 prosent, samt fremme likestilling og hindre diskriminering (sammensatt diskriminering).

KDI, KRUS og region sør har oppnådd målet om en kvinneandel i lederstillinger på minimum 40 prosent i 2019. 3 av 5 regioner har oppnådd målet om en kvinneandel på minimum 40 prosent for øvrig uniformert personell. Den gjennomsnittlige andelen er på 41,4 prosent for denne gruppen. Andelen kvinnelige aspiranter var på 46 prosent i 2019, som er over målkravet på 45 prosent. Kriminalomsorgen har fokus på balansert kjønnsfordeling og kvoteringskrav ved ansettelser, og dette er tema i opplæringen av medlemmer av ansettelsesrådene. I tillegg jobber enhetene for å få kvinner inn i de operative vaktlederstillingene.

Kriminalomsorgen har som målsetting å øke mangfoldet blant de ansatte i etaten. Et større mangfold blant de ansatte vil gi etaten en kompetanse som i større grad gjenspeiler befolkningen, og er særlig viktig blant annet for å kunne møte de utfordringer det innebærer at en stor andel av innsatte og domfelte er utenlandske statsborgere. KDI har satte et målkrav om at minst ti prosent av de som blir tatt opp som aspiranter i fengselsbetjentutdanningen skal ha annen kultur- og språkkompetanse enn nordisk og engelsk. I 2019 hadde ca. 15 prosent av søkerne fremmedkulturell bakgrunn. Andelen med slik bakgrunn av de som ble tatt opp som aspiranter var på ca. 8 prosent. KRUS fortsetter arbeidet for å oppnå en større andel aspiranter med annen språk- og kulturkompetanse.

Anbefalinger fra Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse har ikke gjennomført noen besøk til norske fengsler i 2019.

Kriminalomsorgen har fått kritikk fra ombudsmannen for bruken av isolasjon i norske fengsler. Sivilombudsmannens forebyggingsenhet leverte i juni 2019 en særskilt melding til Stortinget om isolasjon og manglende menneskelig kontakt i norske fengsler (Dokument 4:3 (2018-2019)). Særskilt melding er det sterkeste virkemiddelet Sivilombudsmannen har overfor forvaltningen.

I den særskilte meldingen peker Sivilombudsmannen blant annet på at myndighetene ikke har oversikt over isolasjonsbruken i fengslene, at det er svake tilsynsordninger, et svakt helsetilbud og dårlig oppfølging av psykisk syke innsatte. Sivilombudsmannens forebyggingsenhet anbefaler blant annet at myndighetene sikrer seg korrekt data over isolasjonsbruk, da det i dag ikke finnes en pålitelig oversikt over omfanget av isolasjon i norske fengsler. Videre anbefaler Sivilombudsmannen at det foretas endringer i regelverket, slik at isolasjon av innsatte begrenses. Forebyggingsenheten anbefaler også en styrking av helse- og omsorgstjenestene til isolerte innsatte. Som ledd i behandlingen av den særskilte meldingen besluttet Kontroll- og konstitusjonskomiteen å avholde en åpen kontrollhøring 14. januar 2020, hvor direktoratet deltok. Når det gjelder den videre oppfølgingen av Sivilombudsmannens melding, vises det til redegjørelsen i Del 3 i denne rapporten.

KDI er ikke kjent med at Sivilombudsmannen har hatt kritiske bemerkninger til kriminalomsorgen i enkeltsaker i 2019.

Inkluderingsdugnaden

Kriminalomsorgen arbeider systematisk med å realisere regjeringens inkluderingsdugnad, med mål om at minimum 5 prosent av nyansettelser i staten skal være personer med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en. Kriminalomsorgen oppnådde et resultat på 0.34 prosent i 2019.

Ansettelser	**2019**
Nyansatte totalt	292
Nyansatte fra målgruppene	1
Andel nyansatte med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en	**0.34 %**

Vurdering:

Flere enheter oppgir at det er utfordringer med å få søknader fra personer i målgruppen for inkluderingsdugnaden. Det at en stor andel av stillingene i kriminalomsorgen (cirka 38 prosent) krever etatsutdannelse og har krav knyttet til helse, fysikk og uttømmende politiattest, gjør at det er krevende å nå måltallet for dugnaden. En annen faktor er at kriminalomsorgen har hatt mange interne utlysninger det siste året på grunn av omstillinger og nedbemanning.

Tiltak:

Alle enheter i kriminalomsorgen har fått informasjon om regjeringens inkluderingsdugnad. Det brukes standardmaler for utlysning av stillinger, hvor det oppfordres til at kvalifiserte kandidater med ulik arbeids- og livserfaring søker. I malene fremgår det også at arbeidsgiver vil sørge for tilrettelegging for søkere med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en. Flere enheter melder om at de har hatt kandidater inne til intervju.

I løpet av 2019 er det få kandidater som i vårt rekrutteringsverktøy har gjort oppmerksom på at de har hull i CV-en. Forbedringer i søknadsportalen i 2020 vil gi kriminalomsorgen bedre oversikt over søkere som oppgir å ha hull i CV-en.

I ny rutine for rekrutteringsprosess i kriminalomsorgen som gjelder fra 1. februar 2020, er det satt fokus på temaet. KDI gjennomfører egne kurs for ansettelsesråd i etaten der mangfold og inkludering er et eget tema. Videre forutsettes det at deltakelse i piloten *Anonyme søknader i staten* vil være et bidrag til å oppnå målet.

Noen enheter har personer i særskilte ordninger rettet mot målgruppen, som for eksempel i arbeidspraksis gjennom NAV eller arbeidsmarkedsbedrifter. Det kan synes som dette er en god måte for kriminalomsorgen å bidra på.

Oppfølging av inngåtte kontrakter

KDI inngår rammeavtaler for hele kriminalomsorgen når det gjelder det vesentligste av varer og tjenester som kjøpes inn. I 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.

Digitaliserings – og IKT –utviklingsprosjekter

Kriminalomsorgen har flere større digitaliserings- og IKT-prosjekter under planlegging og i gjennomføring, som vil bidra til en effektiv og moderne etat. I det følgende gis en beskrivelse av de viktigste prosjektene.

<u>Nytt fagsystem for kriminalomsorgen – Sømløs Digital Straffegjennomføring (SDS)</u>

KDI startet i 2018 et prosjekt for å anskaffe og innføre et nytt fagsystem (Sømløs digital straffegjennomføring – SDS). SDS vil gi mulighet for å frigjøre ressurser og bedre kvaliteten på arbeidet, ved at dagens mange manuelle arbeidsprosesser blir digitalisert, og ved at all informasjon vedrørende domfelte og innsatte følger vedkommende gjennom straffegjennomføringen. Videre skal systemet bidra til at innsatte og domfelte, samarbeids-partnere og andre eksterne opplever et sømløst og digitalt møte med vår etat.

Det er etablert et felles prosjekt sammen med leverandør for utvikling og innføring av SDS. Systemet forventes å bli satt i drift høsten 2021.

Utvikling av digitale løsninger – pilot Agder fengsel

Agder fengsel skal bidra til økt bruk av digitale løsninger i kriminalomsorgen. Det er anskaffet og utvikles en rekke nye digitale løsninger som senere skal kunne benyttes i hele kriminalomsorgen.

I 2019 er det utviklet en plattform for digitale tjenester til publikum. Den første som blir satt i drift er en tjeneste som for pårørende som skal søke om klarering for besøk. Pålogging skjer via id-porten. Det er anskaffet en digital selvbetjeningsløsning for innsatte som vil gi tilgang til tjenester som kalender, aktivitetsregistrering, enkel meldingstjeneste, saldooversikt etc.

KDI har inngått en avtale med Buypass som gjør at kriminalomsorgen kan utstede eID til domfelte. Dette gjør det lettere å få tilgang til offentlige tjenester, noe som også samsvarer med mål i tilbakeføringsstrategien. Innsatte vil benytte seg av eget smartkort for å logge på digitale tjenester og kunne låse egen celledør.

Det er gjort flere forberedelser, installasjoner og innkjøp som vil føre til en sikker og moderne digital grunnmur med ende-til-endekontroll.

Pust- og bevegelsesessensorer vil bli installert i et utvalg av cellene. Hensikten er å prøve ut et nytt tiltak som vil kunne redusere faren for selvdrap og overdosedødsfall.

Kroppsskannere vil bli installert i Agder fengsel, og er allerede installert i noen fengsler. Disse vil styrke adgangskontrollen, og vil også kunne redusere antall kroppsvisitasjoner av innsatte ved kontroll til og fra besøk.

DEL 5

VURDERING AV FREMTIDSUTSIKTER

I 2020 og i årene fremover vil kriminalomsorgen prioritere innsatsen mot en reduksjon av omfanget av isolasjon i fengslene. Dette vil kreve en styrking av kompetansen, blant annet når det gjelder psykisk syke og sårbare innsatte, utvikling av regelverk og et økt samarbeid med forvaltningssamarbeidspartnere og frivillige organisasjoner. Men ettersom årsakene til isolasjonen i hovedsak ligger i bygnings- og bemanningsmessige forhold, vil det ikke være mulig å løse problemene fullt ut innenfor gjeldende budsjettrammer. I de nærmeste årene vil det skje en endring i positiv retning, blant annet som følge av oppføring av ny bygningsmasse ved Agder fengsel og enkelte andre fengsler, men uten bevilgning av midler til flere nye fengselsbygg og nye stillinger i fengslene vil det fortsatt være en relativt stor andel av de innsatte som ikke kan tilbys fellesskap med medinnsatte.

Kriminalomsorgen har de siste årene sett et skifte i antall dommer, domfeltepopulasjonen, samt store endringer i straffegjennomføringsformer.

En stadig større andel av kriminalomsorgens portefølje iverksettes og gjennomføres nå ute i samfunnet. I 2019 ble det iverksatt flere straffereaksjoner/straffegjennomføringer i samfunnet enn i fengsel. Utviklingen har i første rekke årsak i kapasitetsutvidelsen når det gjelder straffegjennomføring med elektronisk kontroll, men også antall domfelte som gjennomfører straff med ND har økt i betydelig grad. Høsten 2019 ble bøtetjenesten gjort landsdekkende, noe som vil medføre at svært mange vil gjennomføre den subsidiære straffen ute i samfunnet, og færre vil bli satt inn i fengsel. At kriminalomsorgen de siste årene har sett en stor nedgang i antall mottatte ubetingede dommer, bidrar også til at tyngdepunktet forskyves.

Det forventes at andelen som gjennomfører ubetinget fengselsstraff med elektronisk kontroll vil øke. I 2020 utvides målgruppen, slik at dommer på fengselsstraff av seks måneders varighet omfattes. KDI antar at det vil komme diskusjoner om ytterligere utvidelser i årene fremover.

Kriminalomsorgen mottar stadig færre dommer som skal gjennomføres. Det er en nedgang i antallet mottatte ubetingede dommer på fengselsstraff og dommer med vilkår om program mot ruspåvirket kjøring, og antall dommer på samfunnsstraff har gått ned gjennom flere år. Samtidig er det en økning i antallet dommer med narkotikaprogram med domstolskontroll. Den markante endringen i utviklingen når det gjelder antall mottatte dommer på fengselsstraff de siste årene, gjør det vanskelig å prognostisere om nedgangen vil fortsette i tiden fremover.

Dommene på ubetinget fengselsstraff som kriminalomsorgen mottar blir stadig lengre. Årsaken til dette er todelt. For det første har det de senere år blitt vedtatt straffeskjerpelser for drap, annen grov vold og seksuallovbrudd. For det andre ser vi en dreining i politiets prioriteringer, med en forsterket innsats mot alvorlige lovbrudd. For eksempel ser vi at antall siktelser for rusmiddellovbrudd og tyveri har hatt en nedgang på rundt 30 prosent mellom 2014 og 2018. I samme periode har antallet siktelser for seksuallovbrudd hatt en økning på 66 prosent. At politiet i større grad fokuserer på mer alvorlige lovbruddskategorier enn tidligere, samt at dette er de samme lovbruddsgruppene som har sett en betydelig straffeskjerpelse de siste 10 årene, gir en selvforsterkende effekt.

En del av dette bildet er økningen i antall forvaringsdømte. I 2019 var det i gjennomsnitt 148 innsatte som var dømt til forvaring i Norge, 116 av disse var innsatte i fengsel, mens 32 ble fulgt opp av kriminalomsorgen etter prøveløslatelse. Dette innebærer en økning på 58 prosent siden 2009. Kriminalomsorgens prognoser tilsier at antallet vil bli enda høyere i tiden fremover.

Det at en stadig større andel domfelte i kriminalomsorgen gjennomfører straff for alvorlig kriminalitet, gir nye utfordringer når det gjelder innhold i straffegjennomføringen, og når det gjelder å ivareta sikkerheten. Kriminalomsorgen erfarer at det er flere innsatte som er voldelige og utagerende, noe som stiller krav til fagutvikling både når det gjelder sikkerhets- og risikoarbeid, men også til en styrking av samarbeidet med forvaltningssamarbeidspartnere, blant annet når det gjelder behandlingstilbudet til psykisk syke innsatte. Dette stiller også kriminalomsorgen overfor økte innholdsmessige og sikkerhetsmessige utfordringer i forhold til overgangen til straffegjennomføring i samfunnet. Kravene til tettere oppfølgning etter løslatelse fra fengsel vil øke. Dette vil legge grunnlag for diskusjoner om økt bruk av elektroniske kontrolltiltak, som kontroll med forvaringsdømte og andre som har begått alvorlig kriminalitet ved bruk av fotlenke med GPS.

En av lovbruddsgruppene som kriminalomsorgen ser en særlig økning i er seksuallovbrudd. I oktober 2019 var det totalt 655 innsatte i fengsel som gjennomførte straff for seksuallovbrudd. Dette er en økning på nesten 50 prosent siden 2010. Totalt utgjorde innsatte som var domfelt for seksuallovbrudd 20 prosent av det totale antall innsatte i fengsel i 2019. Kriminalomsorgen vil i 2020 ferdigstille arbeidet med en egen strategi for denne gruppen, som tar sikte på å imøtekomme de kravene til sikkerhet og innholdsarbeid som denne gruppen gir. Innsatsen vil også bli forsterket gjennom en nasjonal utrulling av et behandlingsprogram for seksuallovbrytere med høy risiko for tilbakefall.

Det har også vært en aldersforskyvning i domfeltepopulasjonen. I oktober 2019 var det totalt 615 innsatte over 50 år. Dette er en økning på nesten 50 prosent siden 2010. Totalt utgjorde de innsatte over 50 år 19 prosent av de innsatte i 2019. Det kan legges til at over 30 prosent av de innsatte over 50 år soner for seksuallovbrudd. På bakgrunn av politiets prioriteringer og satsning mot denne type kriminalitet, er det rimelig å anta at denne utviklingen fortsetter i tiden fremover. En stadig eldre domfeltepopulasjon vil stille krav til bygningsmessige forhold i fengslene, og til omfanget av pleie- og omsorgstjenester i anstaltene. Kriminalomsorgen vil i økende grad bli utfordret av den alminnelige rettsoppfatningen, i saker der eldre og pleietrengende domfelte har begått alvorlig kriminalitet, og det ikke kan gis et forsvarlig tilbud i fengslene.

På samme tid som antall innsatte over 50 år øker, er antallet innsatte under 25 år nesten halvert i løpet av de siste ti årene. I 2019 var det totalt 389 innsatte under 25, noe som utgjorde 15 prosent av de innsatte. Samtidig som antallet unge innsatte har gått ned, ser vi en utvikling der flere innsatte i denne gruppen er dømt for svært alvorlig kriminalitet. Kriminalomsorgen vil i 2020 utarbeide en strategi for denne gruppen, som stiller særlige krav til en samlet innsats fra kriminalomsorgen og våre samarbeidspartnere.

Kriminalomsorgen står overfor nye sikkerhetsmessige utfordringer som følge av fremveksten av radikalisering og voldelig ekstremisme. Det vises i denne forbindelse til PSTs trusselvurdering for 2020, der det vises til at radikalisering finner sted i fengslene, foruten på religiøse arenaer og via internett.

Straffegjennomføring i samfunnet koster mindre, og forskning viser et lavere tilbakefall til ny kriminalitet etter straffegjennomføring i samfunnet enn etter løslatelse fra fengsel. En målsetting for kriminalomsorgen er derfor en utvikling der straffegjennomføring i samfunnet i økende grad

integreres i et straffegjennomføringsforløp, med en økt andel domfelte som gjennomfører deler av fengselsstraffen i samfunnet med elektronisk kontroll, med behandling i døgninstitusjon, eller med vilkår under prøveløslatelse. Kriminalomsorgen ha derfor igangsatt pilotering av en ny organisasjonsmodell med sømløs straffegjennomføring, der fengsler og friomsorgskontor er organisert under samme ledelse. Dette vil bidra til en mer helhetlig straffegjennomføring, og til en bedring av progresjonsarbeidet.

I årene fremover vil kriminalomsorgen stå overfor betydelige utfordringer når det gjelder bygningsmassen ved fengslene. En side av dette er et stort vedlikeholdsetterslep, som innebærer en kontinuerlig risiko for akutt stengning av fengsler etter vedtak fra tilsynsmyndigheter. En annen side er de utfordringer som eksisterende bygningsmasse gir, både når det gjelder å ivareta sikkerheten, og når det gjelder å gi innsatte et tilbud som kan bidra til å redusere risiko for tilbakefall. For å kunne nå denne målsettingen er kriminalomsorgen avhengig av fengselsbygg som gir muligheter for aktivisering, lokaler for helsetjenesten og andre samarbeidspartnere, og ikke minst fellesskap for alle innsatte.

Det store vedlikeholdsetterslepet ved enkelte fengsler, økning i bruken av elektronisk kontroll og nedgangen i antall mottatte ubetingede dommer på fengselsstraff har medført at mange fengselsplasser med lavere sikkerhetsnivå er blitt avviklet. Det er samtidig behov for kvalitativt gode plasser egnet for utslusning. KDI er av den vurdering at det i de nærmeste årene vil være behov for en ytterligere reduksjon av antall fengselsplasser med lavere sikkerhetsnivå, samtidig som behovet for utslusningsplasser forventes å øke.

Videre står kriminalomsorgen overfor utfordringer når det gjelder den teknologiske utviklingen. Kriminalomsorgen ligger bak den teknologiske utviklingen i samfunnet for øvrig. For å kunne utnytte arbeidskraftressursene bedre, og for å oppnå bedre effekt av samarbeidet med samarbeidspartnere, er det nødvendig med en økt satsning på digitalisering og digital kompetanse.

Videre ser vi en utvikling der teknologien innebærer nye sikkerhetsmessige utfordringer. En økende andel av de domfelte har begått nettbasert kriminalitet, og teknologisk utstyr brukes for å omgå kommunikasjonskontrollen i fengslene.

Utviklingen av nytt etatssystem, som etter planen skal settes i drift i 2021, er et viktig bidrag i arbeidet med å møte de krav som utviklingen stiller. Et annet bidrag er utprøvingen av digitale verktøy for å styrke sikkerheten og understøtte tilbakeføringen av innsatte som pågår i forbindelse med etableringen av nye Agder fengsel. Videre vil kriminalomsorgen i årene fremover videreføre arbeidet med å forsterke adgangskontrollen i fengslene ved bruk av teknisk utstyr.

Med et endret utfordringsbilde er det nødvendig at kriminalomsorgen i økt grad satser på forskning, analyser og forskningsformidling. Kriminalomsorgen må ha god kunnskap om domfeltepopulasjonen og om effekten av vårt arbeid. Videre må kriminalomsorgen skaffe kunnskap om kriminalitetstrender, slik at etaten står rustet til å møte utfordringer som fremtidens domfeltepopulasjon vil gi. Dette gjør det nødvendig å øke samhandlingen med eksterne forskningsmiljøer, herunder også analyse- og forskningsmiljøer hos andre aktører i straffesakskjeden og hos forvaltningssamarbeidspartnere.

Endringene i domfeltepopulasjonen krever endringer i kompetansen til våre ansatte.
I 2020 settes det derfor i gang en revisjon av studieplanen for fengselsbetjentutdanningen. Kriminalomsorgen vil også styrke lederopplæringen i etaten.

DEL 6

ÅRSREGNSKAP

Ledelseskommentar til årsregnskapet for 2019

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 varetektsplasser 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 2019 har KDI samlet disponert tildelinger på utgiftssidens post 01 tilsvarende 4 644 mill. kroner, og har i tillegg en tillatelse til å belaste kapittel 118, post 21 og 70 med inntil 2,0 mill. kroner, kapittel 0440, post 01 med inntil 1,5 mill. kroner og kap. 0601 post 01 med inntil 200 000 kroner. KDI disponerer bevilgninger på to kapitler og flere budsjettposter. Den største budsjettposten er kap. 430, post 01 driftsutgifter.

Mindreforbruket for kapittel 430, post 01 driftsutgifter ble ca. 46,8 mill. kroner når merinntekter er medregnet. Dette betyr at utnyttelsesgraden på post 01 har vært 99,0 prosent. KDI har søkt om å få overført mindreforbruket til 2020. Mindreforbruket utgjør 1,0 prosent av bevilgningen og er søkt overført til 2020.

Mindreforbruket i 2019 skyldes hovedsakelig at deler av lønnsoppgjøret i 2019 måtte avgjøres av Statens lønnsutvalg, og vil derfor først bli etterbetalt i 2020.

I 2019 utgjør kutt under post 01 ca. 87 mill. kroner, blant annet som følge av ABE-reformen og avvikling av 250 fengselsplasser. I tillegg ligger det en rekke reelle kutt som følge av at kriminalomsorgen enten er pålagt nye oppgaver eller har gjennomført nye og strengt nødvendige oppgaver innenfor budsjettrammen. Dette gjelder økte husleiekostnader i forbindelse med kurantprosjekter, konsulentutgifter i forbindelse med statens prosjektmodell for store investeringer (KS-regimet) og nødvendige engangsinvesteringer relatert byggeprosjekter hvor kriminalomsorgen har finansiert helt nødvendige oppgradering av fengselsbygg.

I budsjettbehandlingen for 2019 ble det vedtatt nedleggelser av fem enheter med lavere sikkerhetsnivå i 2019: Hof, Hassel, Sandefjord, Hedmark fengsel, Bruvoll avdeling og Bergen fengsel, Osterøy avdeling. Reduksjonen i budsjettet tilsvarte drift i et halvt år i 2019. *Det fulgte ikke midler til omstillingsprosessen.* Nedleggelsene måtte derfor skje svært raskt våren 2019, samtidig som KDI har vært opptatt av å kunne ivareta de ansatte og innsatte på en god måte.

En overføring av mindreforbruket fra 2019 er helt nødvendig for å dekke opp for manglende omstillingsmidler i forbindelse med nedleggelsene og for etterbetalingene fra lokale forhandlinger som først kommer i 2020.

Kapittel 430, post 45 større utstyrsanskaffelser, *kan overføres*:
Samlet disponibel tildeling var 80,8 millioner kroner og posten har et mindreforbruk på 6,9 mill. kroner. Mindreforbruket skyldes i hovedsak forskyvning av tidspunkt for når utgift til ny forsterket felleskapsavdeling ved Ila fengsel og forvaringsanstalt vil påløpe, samt at ny avrusningsenhet ved Bjørgvin fengsel først vil bli ferdigstilt i 2020.

Mindreforbruket er søkt overført til 2020.

Post 60 Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv., kan overføres
Region nord administrerer refusjonsordningen. Posten viser et mindreforbruk på 12,0 mill. kr. Det er hvert år usikkerhet knyttet til hvor store utbetalinger det vil bli på posten, dette avhenger av tidspunkt for utbetaling av refusjoner til kommunene. To refusjonskrav er uavklart og utgjør til sammen kr. 13,6 mill. Region nord følger de to sakene tett.

Det vises til stikkord på posten "kan overføres". KDI har søkt om at mindreforbruket overføres til 2020.

Kapittel 432 KRUS, post 01 Driftsutgifter
Bevilgningen på post 01 dekker ordinære driftsutgifter til kriminalomsorgens utdanningssenter (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. 9,9 mill. kroner inkludert mindreinntekter fra post 03.

KRUS endrer for tiden opptakstidspunkt for aspiranter. Dette medfører en økt usikkerhet i forhold til den økonomiske situasjon i 2020 og 2021. KRUS har derfor styrt meget stramt i 2019 og bygget opp et mindreforbruk for å være forberedt til den usikkerhet som kommer i 2020 og 2021. Lønnsforhandlingene ble dessuten forsinket og utgiftene for etterbetaling knyttet til de lokale forhandlingene, som hadde virkning fra 01.07.2019 vil først komme i 2020.

Mindreforbruket er søkt overført til 2020.

Mottatte belastningsfullmakter:
KDI har mottatt belastningsfullmakt fra Politidirektoratet (POD) på til sammen 1,5 millioner kroner på kap. 440, post 01, jf. bevilgningsrapport. Hele belastningsfullmakten er benyttet. KDI har mottatt en belastningsfullmakt fra Utenriksdepartementet på 2,0 mill.
kroner på kap. 118, post 21 og post 70. Det gjenstår 97 576 kroner av fullmakten. KDI har mottatt en belastningsfullmakt på kap. 0601 Arbeids- og velferdsdirektoratet (AV-dir) på
200 000 kroner. Det gjenstår 93 872 kroner av fullmakten.

Statens kapitalregnskap:
Kriminalomsorgsdirektoratet står oppført med kapitalposter i statens kapitalregnskap under oppstilling av bevilgningsrapportering som er vedlagt.

Kommentarer til artskontorapporten og noter i regnskapsrapporten

Artskontorapporten viser at netto rapporterte driftsmidler utgjorde 4 767 mill. kroner. Utbetalinger til lønn utgjorde 3 430 mill. kroner. Lønnsandel av sum utbetalinger til drift utgjorde 70 prosent. Andre utbetalinger til drift utgjorde 1 1 482 mill. kroner eller 30 prosent. Den desidert største driftsutgiften for kriminalomsorgen er husleie som utgjør 883 mill. kroner eller 60 prosent av andre utbetalinger til drift, jf. opplysninger i note 3. Endringen i husleie fra 2018 til 2019 skyldes avslutning av leieavtale med Nederland.

Fra 1.1.2017 betaler kriminalomsorgen pensjonspremie til Statens pensjonskasse (SPK). For 2019 utgjør arbeidsgivers andel av pensjonspremien 301,7 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 2019 pågår bygging av nye Agder fengsel, avdeling Mandal og Froland for fullt med påfølgende høye investeringer. Dette er den hittil største utbyggingen i kriminalomsorgens historie med 300 plasser på høy sikkerhet.

Mellomværende med statskassen utgjorde per 31.12.2019: - 91,6 mill. kroner. Oppstillingen av artskontorapporteringen viser hvilke eiendeler og gjeld mellomværende består av, jf. note 8. Det vises til vedlagte årsrapport 2019 fra Agresso for en nærmere oversikt over bevilgningsrapport og artskontorapport 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 2020.

Lillestrøm, 28. februar 2020

Lise Sannerud
direktør

Jan-Erik Sandlie
assisterende direktør

Prinsippnote til årsregnskapet 2019
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 2019 og eventuelle tilleggskrav fastsatt av eget departement.

Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen og artskontorapporteringen 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 artskontorapportering 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 bevilgnings-regnskapet»* 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.

Artskontorapporteringen
Oppstillingen av artskontorapporteringen 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. Artskontorapporteringen 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. Fremdrift i arbeidet med nytt etatssystem
3. Regnskapsrapport med noter
4. Liste over KDIs deltakelse i internasjonale fora

RISIKOVURDERING – MÅLENE I UTKAST TIL TILDELINGSBREV 2020

Det er tatt utgangspunkt i følgende matrise med en skjønnsmessig angivelse av henholdsvis sannsynlighet og konsekvenser:

Svært stor	**5**	**10**	**15**	**20**	**25**
Stor	**4**	**8**	**12**	**16**	**20**
Moderat	**3**	**6**	**9**	**12**	**15**
Liten	**2**	**4**	**6**	**8**	**10**
Meget liten	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Sannsynlighet / Konsekvens	**Ubetydelig**	**Lav**	**Moderat**	**Alvorlig**	**Svært alvorlig**

Mål 1: Redusert tilbakefall til ny kriminalitet

	Risikofaktor	S	K	R	Tiltak
1	Lavere grad av bemanning	**4**	**3**	**12**	Et krav til belegg på 90 %
2	Manglende koordinering av samarbeid med ulike velferdsetater (glippsoneproblematikk). Underdimensjonerte tjenester.	**4**	**3**	**12**	• Videre oppfølging av nasjonale strategier, herunder tilbakeføringsstrategien • Nytt rundskriv om samarbeid med NAV • Nytt etatssystem • Samarbeid om praksisattester • Piloter med velferdsobligasjoner
3	Manglende tilpasning av innhold i straffegjennomføringen som retter seg mot domfeltes problematikk	**2**	**4**	**8**	• Økt bruk av BRIK • Utvikling av tilbud til unge innsatte • Flere fengselsplasser for kvinner

					• Videreutvikle samarbeid med frivillige organisasjoner • Utvikling av en sømløs kriminalomsorg • Utarbeidelse av strategi for seksuallovbruddsdømte, og utrulling av BASIS • Utvikling av policy for eldre innsatte
4	En vesentlig økning i belegget	**1**	**2**	**2**	Utbygging av Agder, og åpning av plasser ved Ullersmo
5	Innsatte utsettes for unødvendig isolasjon	**4**	**4**	**16**	• Oppfølging av KDIs plan for strakstiltak • Iverksettelse av foreståtte tiltak, herunder regelverksendringer • Ombygging Trondheim, Mosjøen mv
6	Domfelte mangler motivasjon til å slutte med kriminalitet	**4**	**3**	**12**	• Økt bruk av BRIK, • Styrking av samarbeidet med frivillige organisasjoner • Videreutvikling av betjentrollen (bachelor) • Et krav til belegg på 90 % • Økt omfang av programvirksomhet • Tilpassede arbeidsdager
7	Negativ påvirkning av medinnsatte	**4**	**3**	**12**	• Tiltak som fremmer motivasjonen til de domfelte som ønsker å bryte med kriminaliteten, som arbeidstrening/utdanning, og progresjonstiltak • Et belegg på 90 % • Oppfølgning av regjeringens handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme • Tilstedeværelse av faglært personell • Overføring av flere dommer til gjennomføring i samfunnet – EK, bøtetjeneste
8	Kriminalomsorgen klarer ikke å øke graden av aktivisering	**3**	**4**	**12**	• Videreføring av prosjekt tilpasset arbeidsdag • Styrket samarbeid med NAV og skole

					• Økt samarbeid med frivillig sektor
9	Domfelte utsettes for negativ påvirkning fra sitt sosiale nettverk	**3**	**3**	**9**	Samarbeid med/støtte til frivillige organisasjoner

Nærmere redegjørelse:

1 Om bemanning: Vi har valgt å fremheve en lavere bemanningsgrad som en risikofaktor. Tilstedeværelsen av fagutdannet personell er et avgjørende suksesskriterium i arbeidet med å redusere tilbakefall i hele kriminalomsorgen. Den budsjettmessige situasjonen har medført en reduksjon i antall timelønte årsverk, noe som illustrerer at det i mindre grad blir dekket opp vakter ved vakanser. Dette går ut over kriminalomsorgens muligheter til å ivareta arbeidet med å redusere tilbakefall. Regionene rapporterer om at dette konkret innebærer en reduksjon i aktivitetstilbudet, og manglende ressurser til å få gjennomført BRIK og annet innholdsarbeid. Det mest aktuelle tiltaket er å opprettholde belegget ved fengselsavdelinger til 90 %. Dette kan imidlertid være problematisk på grunn av risiko for å bygge opp en ny soningskø, særlig i regionene som dekker østlandsområdet.

2 Manglende koordinering med ulike velferdsetater/underdimensjonering av tilbud: En rekke tiltak er allerede iverksatt, så som oppfølging av flere nasjonale strategier i samarbeid med velferdsdirektorater. Kriminalomsorgen fortsetter å jobbe opp mot skoleeierne med tanke på å øke omfanget av praksisattester, og det pågår et arbeid med å pilotere en ordning med velferdsobligasjoner. Den største gevinsten vil imidlertid bli hentet ved at nytt etatssystem (SDS) blir satt i drift. Dette vil gi bedre muligheter for informasjonsutveksling med andre etater. Det er imidlertid en økende utfordring for kriminalomsorgen at en del av de samarbeidende etatene også står overfor ABE-kutt og i økende grad avgrenser tilbudet til rettighetsbaserte tilbud. Det gjelder for eksempel utdanningsmyndighetene, som har varslet at de ikke lenger vil tilby karriereveiledning eller veiledning til innsatte som gjennomfører høyere utdanning, da det er tilbud som er utenfor opplæringsloven. Det samme gjelder for eksempel rett til brukerstyrt assistanse, et tilbud som i økende grad er nødvendig for en del innsatte, men hvor de ulike kommunene tolker regelverket ulikt. Iverksatte og planlagte tilbud vil kunne redusere sannsynligheten for at risikoen inntreffer i noen grad, men de forhold det her er redegjort for vil innebære et det fortsatt vil gjenstå risiko.

3 Manglende tilpasning av innhold i straffegjennomføringen som retter seg mot domfeltes problematikk: Årsakene til at denne risikoen inntreffer kan være manglende kompetanse, eller at det ikke er bygget opp et relevant tilbud; blant annet fordi det er få innsatte/domfelte i målgruppen, slik at det vanskelig lar seg gjøre å etablere tilbud ved alle lokasjoner. En annen årsak kan være manglende økonomiske ressurser i kriminalomsorgen og i samarbeidende etater. For eksempel ser KDI at programvirksomhet og andre målrettede tiltak blir prioritert ned i en situasjon med strammere budsjettrammer.

Foruten de tiltak som er iverksatt (herunder utarbeidelsen av etterutdanningstilbudet ved KRUS, og iverksettelsen av et bachelorstudium) vil det i 2020 bli utarbeidet en kompetansestrategi, som vil bli basert på en bred vurdering av etatens kompetansebehov.

Videre vil det bli bygd opp tilbud til flere grupper innsatte/domfelte (flere fengselsplasser for kvinner, en bedring av tilbudet til unge opp til 24 år, en nasjonal utrulling av et behandlingstilbud til seksuallovbrytere).

4 En vesentlig økning av belegget: Dersom belegget i fengslene øker i vesentlig grad, vil dette gå ut over de muligheter som kriminalomsorgen har til å sette inn ressurser mot den enkelte. Som det er redegjort for foran, oppleves allerede ressursene som knappe, og budsjettnedtrekk medfører en reduksjon i bemanningen. Vi forutsetter imidlertid at åpning av nye fengselsavdelinger i 2020 vil gi en utjevning av belegget.

5 Innsatte utsettes for unødvendig isolasjon: Årsakene til de utfordringene som kriminalomsorgen har når det gjelder isolasjon av innsatte i fengsel, ligger i første rekke i bemannings- og bygningsmessige forhold. En stor andel av fengslene er bygget nettopp med henblikk på at alle eller en andel av de innsatte skulle være isolert. En del av dette problemkomplekset er at det heller ikke er lagt til rette for at alle innsatte skal ha et aktivitetstilbud, verken når det gjelder bygningsmasse eller bemanning. Det er satt i verk flere tiltak, og en rekke forslag til tiltak ble høsten 2019 sendt på høring i etaten, med sikte på å få disse iverksatt i 2020. Det må imidlertid slås fast at det etter iverksettelse av de tiltak som ligger innenfor kriminalomsorgens budsjett og beslutningsmyndighet vil gjenstå en betydelig risiko.

Risikofaktor 7 og 9: Utgangspunktet her er forhold som i første rekke ligger hos domfelte/innsatte selv, og hos deres nettverk. Domfelte vil erfaringsvis ha en svært forskjellig grad av motivasjon for å bryte med kriminaliteten, og i noen tilfeller er motivasjonen fraværende. Mange domfelte mangler et sosialt nettverk utenom et kriminelt miljø, og er dermed sårbare for negativ påvirkning. Kriminalomsorgen skal arbeide med domfeltes motivasjon, og støtte opp under den ved å legge til rette for tiltak som arbeidstrening/utdanning, behandling, programvirksomhet og progresjonstiltak. Det avgjørende suksesskriteriet vil også her være hvorvidt kriminalomsorgen har tilstrekkelige ressurser til å sette inn kvalifisert bemanning til å drive dette arbeidet på en forsvarlig måte. I noen grad vil et belegg på 90 % kunne avhjelpe problemene, ved at ressursene kan fordeles på færre innsatte. Reduksjonen i antall mottatte samfunnsstraffdommer og RK-dommer vil også kunne bidra til at økt kvalitet i gjennomføringen av de dommer som mottas. Kriminalomsorgen skal i 2020 videreutvikle samarbeidet med frivillige organisasjoner, og styrke nettverksarbeidet, noe som vil redusere risiko for negativ påvirkning fra et kriminelt nettverk. Det forutsettes at tiltakene vil redusere risikoen i noen grad.

8 Kriminalomsorgen klarer ikke å øke graden av aktivisering: Det pågår et arbeid over et bredt spekter med å øke graden av aktivisering i fengslene. Foruten Prosjekt tilpasset arbeidsdag, er det også tatt initiativ i forhold til NAV og skole om å bidra med ressurser. En nøkkel til å øke aktiviseringsgraden er at skoleeierne beslutter å opprettholde aktiviteten i skolens ferier, slik at tilbudet i fengslene ikke følger det ordinære skoleåret.

Innenfor rammene av KDIs budsjett og beslutningsmyndighet er det imidlertid svært utfordrende å øke aktiviseringen i vesentlig grad. En faktor som spiller negativt inn er at fokus må rettes mot tiltak for innsatte som av forskjellige grunner er isolerte. Dette vil kreve store

ressurser, og uten bevilgning av friske midler vil dette kunne gå ut over det ordinære aktivitetstilbudet. KDI forventer ikke at målkravet på dette området blir oppnådd i 2020, men i og med at iverksatte tiltak tidligere har gitt resultater, legges det til grunn at risikoen vil bli noe redusert.

Vurdering av risiko etter at tiltak er gjennomført:

Svært stor					
Stor					
Moderat	1	2	6, 7, 8	5	
Liten			9		
Meget liten	4			3	
Sannsynlighet / Konsekvens	**Ubetydelig**	**Lav**	**Moderat**	**Alvorlig**	**Svært alvorlig**

Som det fremgår av figuren over anses planlagte og iverksatte tiltak å redusere risiko til et akseptabelt nivå på de fleste områder som dekkes av hovedmålet om redusert tilbakefall. Når det gjelder risikofaktorene nr. 6 og 7 (henholdsvis risikoen for at domfelte mangler motivasjon og risiko for negativ påvirkning fra medinnsatte) tilsier all erfaring at det vil måtte gjenstå en viss grad av risiko, men denne anses å være akseptabel. Når det gjelder risikofaktor nr. 8 (at kriminalomsorgen ikke klarer å øke graden av aktivisering) vil det neppe være mulig for kriminalomsorgen å møte gjenstående risiko med tiltak innenfor gjeldende budsjettrammer. Her har imidlertid KDI akseptert risiko for manglende måloppnåelse.

Det forholdet som KDI vil fremheve som det mest alvorlige, og som derfor må prioriteres i styringsdialogen fremover, er den betydelige risikoen for fortsatt forekomst av unødvendig isolasjon i fengslene etter at tilgjengelige tiltak er iverksatt. KDI forutsetter at oppfølgingen av tiltaksplanen samt iverksettelse av en rekke tiltak som har vært ute på høring i etaten, vil bidra til å redusere omfanget av isolasjon i noen grad. Men ettersom de vesentligste årsakene til problematikken ligger i bygnings- og bemanningsmessige forhold, vil det fortsatt være et forholdsvis stort omfang av isolasjon, med de alvorlige konsekvenser dette vil ha, både for den enkelte innsatte og for samfunnet.

Tiltak som kan settes inn dersom risikoen inntreffer:

Gjennomgangen foran viser at personalressurser er den avgjørende enkeltfaktoren i arbeidet med å oppnå målet om et redusert tilbakefall. For at kriminalomsorgen skal kunne motivere domfelte, hindre en negativ påvirkning fra medinnsatte, sørge for kartlegging av domfeltes behov og ressurser, ivareta samarbeid med velferdsetater, og sikre at innsatte i fengsel får et aktivitetstilbud og fellesskap med andre, er etaten avhengig av et tilstrekkelig antall ansatte på jobb til enhver tid både i fengsler og friomsorgskontor. Disse må også ha riktig kompetanse.

Dersom iverksatte og planlagte tiltak ikke får forventet effekt, vil KDI på nytt fremme et forslag om at direktoratet gis fullmakter til å fastsette type kapasitet innenfor budsjettrammen. Dette vil gi en større grad av fleksibilitet, slik at ressursene allokeres ut fra endrede behov.

Videre vil KDI vurdere å holde fengselsavdelinger i dvale, slik at personalressursene kan brukes til å styrke bemanningen ved andre avdelinger. Dette tiltaket vil imidlertid bli vanskelig å gjennomføre i 2020. Våre prognoser viser at belegget i fengslene generelt vil øke i de nærmeste månedene, og en midlertidig reduksjon i kapasiteten vil da innebære en risiko for at det bygger seg opp en soningskø.

Mål 2: Kapasiteten er effektivt tilpasset behovet i kriminalomsorgen

	Risikofaktor	S	K	R	Tiltak
1	En større økning i antall nye dommer og varetektsinnsettelser enn det gjeldende kapasitet tar høyde for	**2**	**3**	**6**	• Åpning av Agder fengsel • Åpning av avdelinger som er satt i dvale • Bedre koordinering – nasjonal domskoordinator
2	Akutt stengning av fengselsplasser på grunn som følge av vedtak av tilsynsmyndigheter m.v.	**3**	**4**	**12**	• Iverksetting av rehabilitering, blant annet ved Ila og Trondheim fengsel • KVU Oslo fengsel • En reduksjon i belegget til 90 %
3	Manglende utnyttelse av kapasitet på EK	**4**	**4**	**16**	• Iverksettelse av lovendringer • Overføring av vedtakskompetanse og ordning med betinget vedtak • Rapporteringsrutiner

					• Etablering av funksjon som nasjonal domskoordinator
4	Type kapasitet er ikke tilpasset domfelte	**3**	**4**	**12**	• Etablering av flere kvinneplasser • Oppfølging av tiltaksplan for å redusere soningskø • Egne avdelinger for unge innsatte • Midlertidig omgjøring av avd. med høyt sikkerhetsnivå til lavere
5	For lav utnyttelse av kapasitet i fengslene	**3**	**3**	**9**	• Etablering av Sømløs digital straffegjennomføring (SDS) • Overføringer på tvers av regioner • Fleksibel utnyttelse av tilgjengelig kapasitet

Nærmere redegjørelse:

Den alvorligste konsekvensen av at kapasiteten i kriminalomsorgen ikke er effektivt tilpasset behovet, er at det bygger seg opp en ny soningskø. Dersom det skulle tilkomme en større økning i antall nye dommer på fengselsstraff (som ikke kan gjennomføres med EK) og et stort antall nye varetektsinnsettelser, vil dette kunne resultere i kapasitetsutfordringer, som igjen kan resultere i køproblematikk. Kriminalomsorgen kan ikke sette inn tiltak direkte rettet mot årsaken til risikoen, men det er planlagt og iverksatt en rekke tiltak som skal sette etaten bedre i stand til å møte konsekvensene dersom risikoen inntreffer. Det er ansatt en nasjonal domskoordinator, noe som vil bidra til en bedre utnyttelse av den totale kapasiteten, og dubleringsplasser antas å gi tilstrekkelig beredskap frem til Agder fengsel åpner. Avdelinger som er holdt i dvale vil bli åpnet primo 2020. Sannsynligheten for at en større økning i antall dommer og varetektsinnsettelser skal finne sted, vurderes fortsatt som liten, men utviklingen må følges nøye.

Det kan også oppstå mangel på kapasitet spesielt tilpasset enkelte grupper. Oppbyggingen av soningskø i enkelte enheter på Østlandet som vi har sett det siste året, har sin årsak i at det i en overgangsperiode ikke har vært et tilstrekkelig antall plasser med lavere sikkerhetsnivå i region øst, etter stenging av flere fengselsavdelinger med lavere sikkerhetsnivå på Østlandet. Det forutsettes at oppfølgingen av KDIs tiltaksplan vil resultere i en fortsatt reduksjon av soningskøen, slik at det blir en balanse mellom kapasitetsbehov og antall plasser med lavere sikkerhetsnivå. Åpningen av nytt fengsel for kvinner i Agder, samt den forestående utvidelsen av antall fengselsplasser for kvinner i regionene øst, vest og nord vil bidra til å redusere

risikoen for mangel på kapasitet for denne gruppen. Det gjenstår et problem med manglende kapasitet for forvaringsdømte, slik at risikoen samlet sett fortsatt vurderes som moderat.

Vedlikeholdsetterslep ved fengslene kan innebære at eksterne myndigheter treffer vedtak om akutt stenging av kapasitet. Det er derfor svært positivt at prosjektering av større vedlikeholdsarbeider er igangsatt ved henholdsvis Ila og Trondheim fengsel, og at det er satt i gang et arbeid med å utrede en erstatning for Oslo fengsel. Utover dette kan KDI innenfor gitte rammer i liten grad påvirke sannsynlighetsgraden for at dette skal inntreffe. Det kan imidlertid vurderes om det skal innføres et lavere beleggskrav, noe som vil gi en større grad av fleksibilitet dersom risikoen skulle inntreffe.

Når det gjelder risiko for manglende utnyttelse av kapasitet på EK, antar vi at iverksettelse av vedtatte lovendringer vil bidra til en høyere kapasitetsutnyttelse i kombinasjon med flere tiltak som ble iverksatt ved årsskiftet (blant annet endringer om vedtaksmyndighet for EK delgjennomføring, og innføring av nye rapporteringsrutiner) vil redusere sannsynligheten for manglende kapasitetsutnyttelse. Samtidig må det tas hensyn til nedgangen i antall dommer, og den innsnevringen av målgruppen som lengre domslengde og en endring i lovbruddskategori innebærer. Det vil også ta noe tid før lovendringene får effekt. Sannsynligheten for manglende måloppnåelse vurderes etter dette som moderat. Konsekvensene av manglende måloppnåelse må anses å være alvorlige.

Det kan i noen grad forekomme at kapasitetsutnyttelsen i fengslene er for lav i forhold til kapasitetsbehovet nasjonalt. Årsaken til dette ligger blant annet i geografiske forhold (behov for nærhet til etterforskning og vitneførsel), og i at type kapasitet (kvinneplasser, forvaringsplasser mv) ikke er tilpasset behovet, samt i noen grad nærhetsprinsippet. I 2020 vil KDI fortsette å utvikle samarbeidet mellom regionene, for å sikre at det gjennomføres overføringer på tvers av regionene ved behov. Nasjonal domskoordinator vil ha en sentral rolle i dette arbeidet. Et aktuelt tiltak som for tiden diskuteres i kriminalomsorgen er innføring av en ordning med mer fleksibel utnyttelse av kapasitet – for eksempel at fengselsplasser med høyt sikkerhetsnivå omdisponeres til plasser med lavere sikkerhetsnivå dersom kapasitetsbehovet tilsier det. Innføringen av nytt etatssystem i 2021 vil lette administrasjonen av tilgjengelig kapasitet.

Risiko etter at tiltak er gjennomført:

Svært stor					
Stor					
Moderat			**2, 4**	**3**	
Liten		**1, 5**			
Meget liten					
Sannsynlighet / Konsekvens	**Ubetydelig**	**Lav**	**Moderat**	**Alvorlig**	**Svært alvorlig**

Det vil etter KDIs vurdering fortsatt gjenstå en vesentlig grad av risiko for manglende kapasitetsutnyttelse på EK etter iverksettelse av aktuelle tiltak. Årsaken til risikoen ligger hovedsakelig i nedgangen i antall nye dommer, og videre i endringene i lovbruddskategori og gjennomsnittlig domslengde som vi har observert de siste årene, og kan følgelig i liten grad påvirkes av tiltak som settes i verk av kriminalomsorgen.

På øvrige områder er det satt i verk tiltak som vil bidra til å redusere risikoen. KDI legger til grunn at gjenstående risiko må anses å være akseptabel, selv om ikke alle tiltak vil gi effekt før etter en viss tid.

Tiltak som kan settes inn dersom risikoen inntreffer:

	Risikofaktor	**Skadereduserende tiltak**
1	En større økning i antall nye dommer og varetektsinnsettelser enn det gjeldende kapasitet tar høyde for	Vurdere lovendring om bruk av GPS ved fengsler med lavere sikkerhetsnivå
2	Akutt stengning av fengselsplasser på grunn som følge av vedtak av tilsynsmyndigheter m.v.	• Iverksettelse av beredskapsplan • Innføre dublering
3	Manglende utnyttelse av kapasitet på EK	En ordning med fullmakt til KDI til å beslutte kapasitet innenfor budsjettrammen
4	Type kapasitet er ikke tilpasset domfelte	Opprettelse av flere forvaringsplasser (vil kreve økte bevilgninger til denne type kapasitet)
5	For lav utnyttelse av kapasitet i fengslene	Innføre sentral booking og domsadministrasjon

Mål 3: Sikkerheten ivaretas i kriminalomsorgen

	Risikofaktor	S	K	R	Tiltak
1	Domfelte er ikke plassert på riktig sikkerhetsnivå	**2**	**4**	**8**	• Et beleggskrav på 90 % • Videreutvikling av samarbeid om informasjonsutveksling med politi og PST • Innskjerping av krav til vurderinger
2	Innsmugling av rusmidler, våpen og kommunikasjonsutstyr i fengslene	**3**	**4**	**12**	• Gjennomlysningsmaskiner mv ved flere fengsler • Ny sikkerhetsstrategi • Arbeide med kulturen i etaten
3	Vold og trusler mot ansatte	**2**	**5**	**10**	• Personalarmer til alle ansatte ved friomsorgskontorene, og i 2020 til eksterne kontrollører • Opplæringsmodul – sikkerhet ved hjemmebesøk • Videre oppfølging av tiltaksplan • Innføre tjenestenummer • Innføre spytthette
4	Illegal bruk av datautstyr	**3**	**4**	**12**	• Innskjerping av regelverk • Forslag om lovendring • Fokus i regionenes inspeksjonsvirksomhet • Utvikling av automatisert kontroll
5	Risiko i forbindelse med målgruppen for handlingsplanen mot radikalisering	**3**	**5**	**15**	• Gjennomføring av organisasjonsanalyser • Videreutvikling av oppfølgingsplaner • Videreføring av mentorordningen

Nærmere redegjørelse:

Risikoen som ligger i at domfelte ikke er plassert på riktig sikkerhetsnivå (herunder overført til straffegjennomføring i samfunnet) er løftet frem av KDI i disponeringsbrevet til regionene

for 2020. I utgangspunktet legger KDI til grunn at det tas forsvarlige sikkerhetsvurderinger, noe som blant annet understøttes av at det er registrert et lavt antall brudd i form av ny kriminalitet ved gjennomføring av straff i samfunnet. Konsekvensene av feilvurderinger kan imidlertid være alvorlige.

Belegget i fengslene har i den siste tiden gitt mer rom enn tidligere for overføringer av innsatte til annet sikkerhetsnivå der dette har vist seg nødvendig. Et beleggskrav på 90 % vil gi et slikt handlingsrom også i tiden fremover. Det forutsettes imidlertid som tidligere nevnt at det er mulig å innføre dette uten at det bygger seg opp ny soningskø. Videre er det i disponeringsbrevet gitt føringer om videreutvikling av samarbeidet med politiet og PST, samt om innskjerping av kravene til vurderinger ved progresjon. Det antas at planlagte tiltak vil redusere risikoen til et akseptabelt nivå.

Sannsynligheten for innsmugling av ulovlige gjenstander mv. er på nåværende tidspunkt vurdert å være noe redusert, etter at det er installert gjennomlysningsmaskiner ved flere fengsler med høyt sikkerhetsnivå. I 2020 vil det bli iverksatt flere andre tiltak som vil redusere risiko. KDI forutsetter at sannsynligheten for at det vil forekomme innsmugling vil bli redusert, mens alvorlighetsgraden av slike tilfeller fortsatt må vurderes som høy.

Vold og trusler mot ansatte må anses som en svært alvorlig utfordring for sikkerheten i kriminalomsorgen. KDI forutsetter at iverksatte og planlagte tiltak vil redusere omfanget dette problemet.

Når det gjelder illegal bruk av IKT-utstyr, er det allerede gjennomført en rekke tiltak som vil gi effekt utover i 2020, og det vil i løpet av kort tid bli foretatt en innskjerping av retningslinjene for kontroll. Dette vil redusere sannsynligheten for vilkårsbrudd. En lovendring som gir kriminalomsorgen muligheter for å sette vilkår på dette området i forbindelse med prøveløslatelse vil være et vesentlig bidrag til en ytterligere reduksjon av risikoen.

Når det gjelder risiko knyttet til målgruppen for *Regjeringens handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme*, består denne gruppen av et mindre antall personer, som det er opprettet gode rutiner rundt. Arbeidet fortsetter i 2020, blant annet med en videreutvikling av oppfølgingsplaner. Dette forutsettes å redusere sannsynligheten for at risiko inntreffer.

KDI vurderer totalt sett at innsatsen som gjøres på dette området er tilfredsstillende. Det må samtidig understrekes at det er utfordrende å påvirke holdninger som er ideologisk forankret, og at effekten av arbeidet er avhengig av den domfeltes motivasjon. Vi har sett eksempler i andre land på at radikaliserte domfelte har begått terrorhandlinger etter løslatelse fra fengsel, og det vil være en risiko for at dette også kan skje i Norge. Sannsynligheten for at dette skjer vurderes å være liten, og motvirkes gjennom det tette samarbeidet som kriminalomsorgen har med politiet og PST. Men konsekvensene av at en domfelt begår en ny terrorhandling vil være svært alvorlige.

Risiko etter at tiltak er gjennomført:

Svært stor					
Stor					
Moderat					
Liten		**1**		**2, 4**	**5**
Meget liten					**3**
Sannsynlighet / Konsekvens	**Ubetydelig**	**Lav**	**Moderat**	**Alvorlig**	**Svært alvorlig**

Felles for de identifiserte risikofaktorene er at sannsynligheten for at disse skal inntreffe anses redusert ved de tiltak som KDI har besluttet. Det potensialet for svært alvorlige konsekvenser som ligger i disse (som omfatter fare for vesentlige goder som liv, helse og samfunnets sikkerhet) tilsier likevel at risikoen samlet vurderes som relativt høy.

Tiltak som kan settes inn dersom risikoen inntreffer:

	Risikofaktor	**Skadereduserende tiltak**
1	Domfelte er ikke plassert på riktig sikkerhetsnivå	Dersom dette konstateres å være et problem, må det utarbeides en handlingsplan, som blant annet tar sikte på å styrke informasjonsutvekslingen med politiet
2	Innsmugling av rusmidler, våpen og kommunikasjonsutstyr i fengslene	• Ytterligere investeringer i teknisk deteksjonsutstyr • En styrking av visitasjonstjenesten (narkotikahunder, ambulerende teknisk utstyr mv.)

3	Vold og trusler mot ansatte	En styrking av avviksbehandlingen, og en videreutvikling av emosjonelt etterarbeid for ansatte etter uønskede hendelser
4	Illegal bruk av datautstyr	Nye tekniske løsninger for innsattes bruk av datautstyr
5	Risiko i forbindelse med målgruppen for handlingsplanen mot radikalisering	Tiltak må ev. settes inn der risiko inntreffer ved at domfelte utviser manglende motivasjon. Et tiltak som da er vurdert er opprettelse av en egen avdeling for domfelte i målgruppen. I de tilfeller der risikoen manifisterer seg ved at kriminalomsorgens arbeid viser seg *ikke å ha effekt*, slik at domfelte begår nye alvorlige kriminelle handlinger etter gjennomført straff, vil ikke kriminalomsorgen ha tiltak til rådighet.

Kriminalomsorgens prosjekt for digital, sømløs straffegjennomføring (SDS)

Status- og framdriftsrapport
3. tertial 2019

Innhold:

1. Organisering 2
2. Sammendrag 4
3. Milepæler og hovedaktiviteter i Fase 3 - specification 7
4. Nøkkeltall 8
5. Avvik 9
6. Risikovurdering 10

Beskrivelse	Utarbeidet av:	Godkjent:
Status- og framdriftsrapport	Torill Holsvik Høyem	Jan-Erik Sandlie

Utarbeidet rapport følger oversendt mal fra Justis- og beredskapsdepartementet.

Dette er den fjerde tertialvise status rapporten som er utarbeidet og oversendes Justis- og beredskapsdepartementet for prosjektet Sømløs digital straffegjennomføring (SDS). Rapporten har fokus på status og fremdrift i prosjektet.

1. Organisering

I inneværende periode er prosjektorganisasjonen endret og optimert i forhold til den fase prosjektet nå går inn i. Oppdatert Styringsdokument skal behandles i møte med Prosjektstyret den 14.02.2020.

Delprosjektledere

I forrige fase, var prosjektet organisert i to delprosjekter: IKT (inklusive anskaffelse) og Innføring. I den nåværende fase er det et hovedprosjekt, ledet av Torill Holsvik Høyem og 5 delprosjekter:

Arbeidsprosesser (Specification) – Per Ivar Vangstad
Opplæring – David Steinsvik
Communication and Change – Merete Munch Lange, innleid delprosjektleder
Test – etableres februar 2020
Deployment – Gunnar Aarnes, innleid delprosjektleder

Prosjektdeltakere

Prosjektdeltagere er i nåværende fase:

- Seniorrådgiver Magne Johansen, KDI
- Seniorrådgiver Per Ivar Vangstad, KDI/Region nord
- Seniorrådgiver Tony Rørbu, KDI
- Seniorrådgiver Anette Hageberg, KDI
- Rådgiver David Steinsvik, Krus
- Rådgiver Geir Eskeland. Krus
- Rådgiver Kristoffer Kjelvik, Halden fengsel
- Rådgiver Rune Berntsen, Oslo friomsorgskontor
- Seniorrådgiver Cato Johansson, avd. Budsjett og styring

I tillegg har følgende ressurser bidratt ved behov:

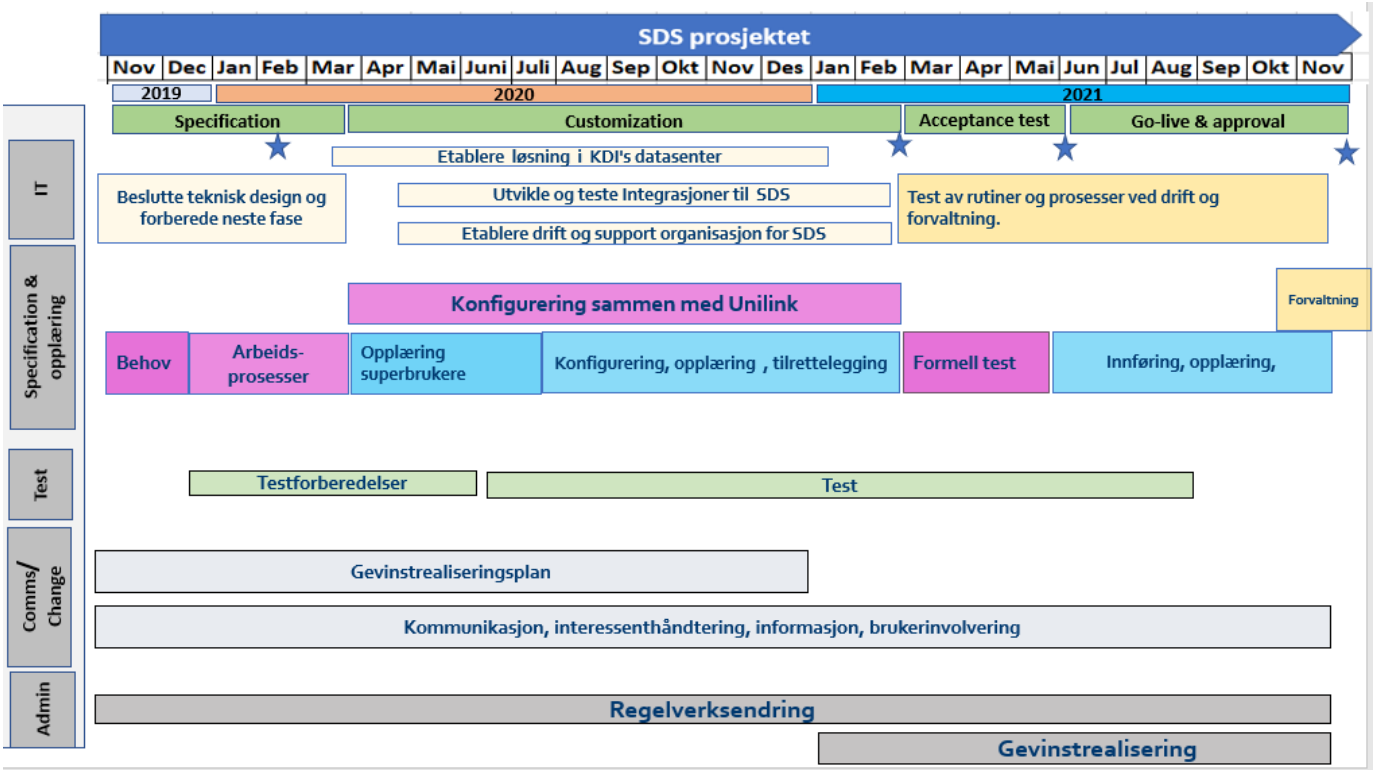
- Seniorrådgiver Trond Hansen (Anskaffelsen, Eu-Supply)
- Seniorrådgiver Ingvill Møller (Gevinstrealiseringsplan)

Advokatfirmaet Grette har bidratt med juridisk rådgivning og kvalitetskontroll i forbindelse med planlegging av anskaffelsen, gjennomføring av forhandlinger og inngåelse av kontrakt.

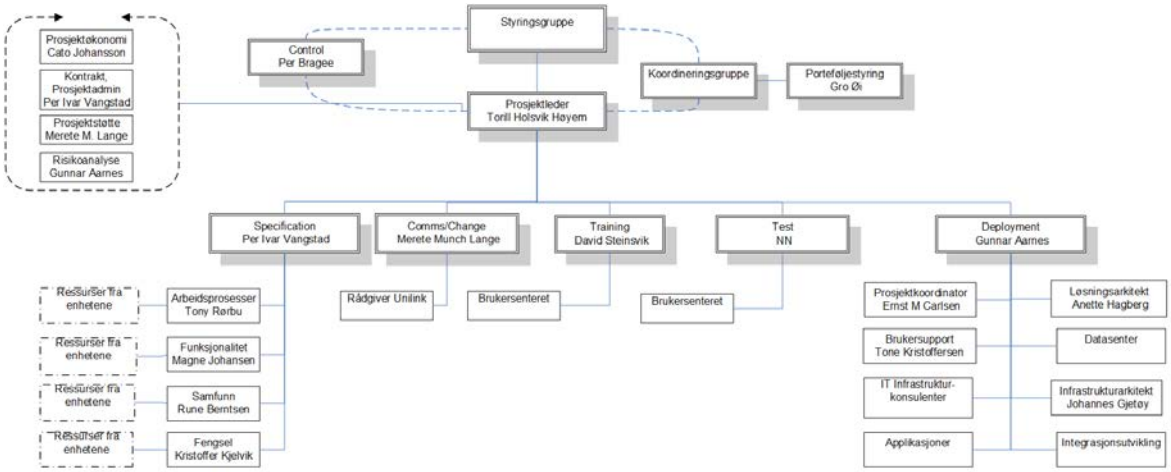
I tillegg har andre ansatte i KDI deltatt ved behov.

Som en følge av at prosjektet den 18.06.2019 signerte kontrakt med Unilink, går prosjektet nå over i en ny fase – Milepæl 3 jf oppdatert Prosjektplan:

Prosjektplan og forslag til ny organisering for neste fase skal behandles i neste møte med Prosjektstyret.



Ny organisering for Fase 3:



2. Sammendrag

Kontrakten med Unilink ble underskrevet 18.06.2019, og i tiden fram til 18.09.2019 ble det arbeidet med styringsdokumentet for fellesprosjektet med Unilink; herunder hva som skal leveres, hvem som deltar og hvordan prosjektet skal styres. Dette dokument ble godkjent og underskrevet av felles styringsgruppe – «Joint Project Board» den 23.09.2019.

Samhandlingen mellom SDS-prosjekt og linjeorganisasjonen ivaretas i stor grad gjennom møter i «koordineringsgruppen». I løpet av tredje tertial er det gjennomført jevnlige møter med koordineringsgruppen som består av:

- Jan-Erik Sandlie, assisterende direktør
- Heidi Bottolfs, avdelingsdirektør for innhold og kapasitet
- Tone Traa, avdelingsdirektør for IKT.

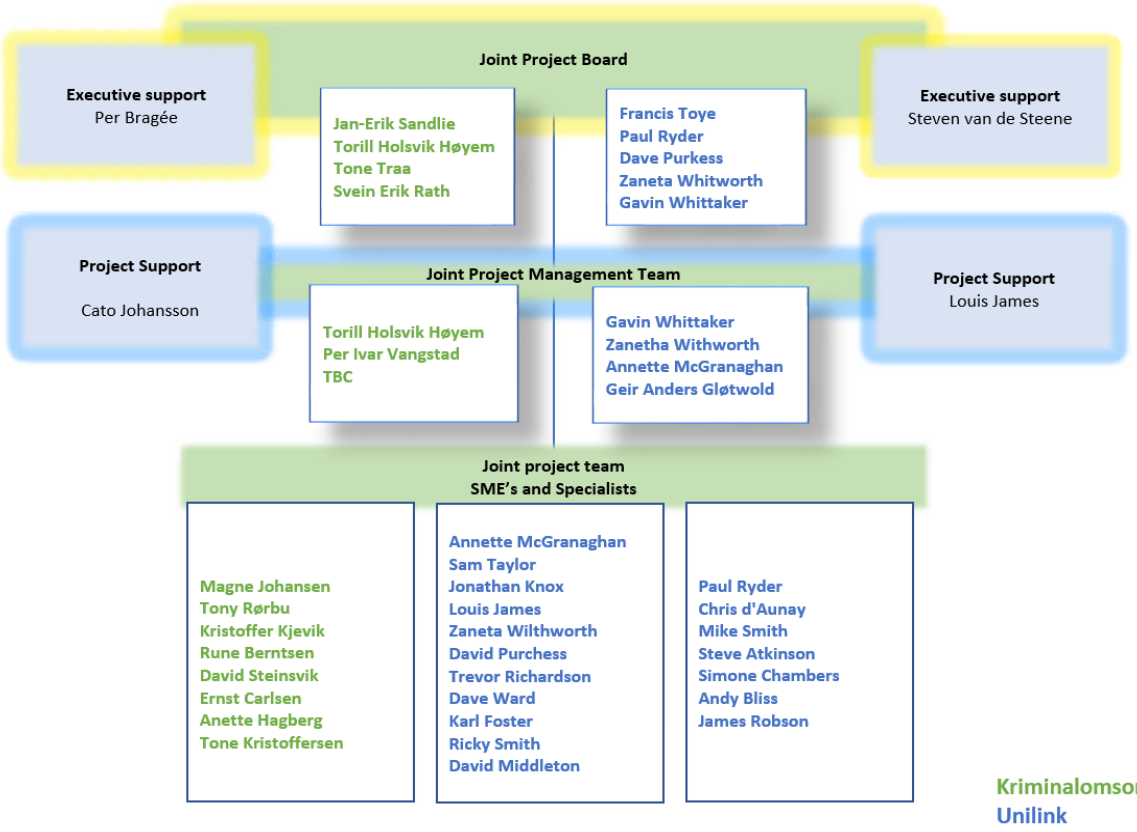
Prosjektdirektør Torill Holsvik Høyem stiller. I tillegg deltar innleid prosjektleder Merete Munch Lange, og andre ved behov.

Det er i løpet av tredje tertial gjennomført ett ordinært møte med Prosjektstyret hvor det ble besluttet overgang til Fase 3, samt felles organisering med Unilink.

Prosjektplanlegging og oppfølging

Prosjektet har gjennom tredje tertial hatt behov for tett oppfølging og koordinering og det gjennomføres derfor ukentlig status møter med prosjektdeltakerne.

Milepælsplan for Fase 3 er under utarbeidelse og vil bli forelagt Prosjektstyret. I tillegg har vi sammen med Unilink blitt enige om følgende organisering av fellesprosjektet:



Milepælsplan:

Risikostyring

Prosjektet identifiserer og vurderer risikoer og håndterer disse ved å etablere tiltak som reduserer risikoen. Det er i løpet av høsten 2019 og i januar 2020 utført en oppdatert risikoanalyse for SDS. Det er en kontinuerlig oppfølging av risikoer i prosjektet. Risikoene rapporteres til styringsgruppe og koordineringsgruppe for SDS prosjektet i KDI.

Statusrapportering og kommunikasjon

Prosjektet rapporterer i faste møter til prosjekteier og prosjektstyret, og tertialvis til Justisdepartementet.

Det ble i starten av prosjektet utarbeidet en kommunikasjonsplan som er godkjent av Prosjektstyret i mai 2019. Denne planen skal revideres i forhold til hvor prosjektet nå befinner seg og kommunikasjon med etaten trappes opp fra

januar 2020. Den 12.01.2010 sendte prosjektet ut det første Nyhetsbrevet til etaten.

Kommunikasjon er et viktig virkemiddel i den organisasjonsendring som kreves for å realisere identifiserte gevinstpotensialer, samt forberede etaten på de endringer innføring av et nytt fagsystem vil innebære. Det er utarbeidet en plan for hvordan forberede organisasjonen på de kommende endringer. Prosjektet vil utarbeide og levere kommunikasjonspakker til de lokale ledere og yte kommunikasjonsstøtte gjennom hele prosjektet.

Involvering og forankring er en forutsetning for å lykkes med prosjektet, derfor vil vi regelmessig informere etaten via Kriminalomsorgens intranett. Det er i tillegg opprettet et postmottak hvor kriminalomsorgens ansatte inviteres til å komme med spørsmål, kommentarer og ideer for å fremme nye måter å arbeide ved hjelp av det nye fagsystemet.

I tillegg vil prosjektet etter behov og på forespørsel delta på møter og samlinger i etaten.

Gevinstrealisering

Prosjektet har utarbeidet andre versjon av gevinstrealiseringsplan som ble forelagt Prosjektstyret den 16.09.2019. Store deler av gevinstrealiseringen vil komme som en følge av nye og mer effektive arbeidsprosesser i forbindelse med at disse blir gjennomgått og innført når en tar i bruk det nye fagsystemet.

Realisering av identifiserte gevinster er avhengig av organisasjonens vilje og evne til endring. Som nevnt ovenfor, er kommunikasjon en viktig del i dette arbeide og for å sikre fokus og framdrift er delprosjekt Communication and Change opprettet.

Endringsbehandling

Kravspesifikasjonen og inngått kontrakt vil være baseline for prosjektet. Endringer i baseline vil følge endringsprosessen slik den er definert i kontrakten. Godkjenning av endringer følger beslutningsstrukturen i prosjektet.

Regelverksendringer

Det er opprettet en regelverksgruppe som har foretatt en gjennomgang av regelverket for straffegjennomføring og utredet behovet for endringer som følge av innføring av nytt fagsystem. Dette arbeidet vil videreføres inn i neste fase av prosjektet.

Prosjektet vil involvere og samarbeide med Justis- og beredskapsdepartementet i dette arbeidet.

Arbeidsgruppen har avgitt sin foreløpige innstilling til prosjektet og konkluderer så langt med at det ikke er behov for endringer i regelverket. Prosjektet vil likevel be gruppen vurdere behovet for regelverksendringer knyttet til

kriminalomsorgens håndtering av personopplysninger knyttet til tredjepersoner – besøkende, samarbeidsparter m.m.

3. Milepæler og hovedaktiviteter i Fase 3

Milepæler

#	Milepæl	planlagt	oppnådd	Status / avvik
3	Signert kontrakt	18.06.2019	18.06.2019	Underskrevet kontrakt
4	Signert spesifikasjons-dokumentet	18.03.2020		Under arbeid

Hovedaktiviteter

Hovedaktiviteter i inneværende periode har vært deltakelse i workshops sammen med Unilink (Leverandør) og Kriminalomsorgens fageksperter fra prosjektet.

Ansvaret til fagekspertene har vært å formidle kriminalomsorgens eksisterende arbeidsprosesser. Dette er gjort for å sikre at det nye fagsystem vil dekke disse behovene. Det har ikke vært et mål at behov dekkes på samme måte som i dagens system, men tvert imot er det en forventning om at arbeidsprosesser vil kunne optimeres og gjennom dette sikre en effektiviseringsgevinst.

Prosjektet har startet informasjonsarbeidet innad i etaten for å sikre en større involvering og forståelse for hvordan det nye fagsystemet vil kunne påvirke de ansattes arbeidssituasjon, bl.a. med endrede rutiner.

Prosjektet har startet arbeidet med klargjøring og forberedelse av nettverk og serverrom for mottak av nytt fagsystem.

Milepæler og aktiviteter i Fase 3 - evaluering

Mål – Inngå signert avtale med beste leverandør
Gjennomført

Mål – Identifisere og foreslå regelverksendringer som legger til rette for effektivisering i SDS. Gjennomført foreløpig vurdering
Videreføres i inneværende fase

Mål – Oppfølging av kontrakt med leverandør
Videreføres i inneværende fase

Mål – Etablere nye arbeidsprosesser
Fase 2 – Påstartet arbeidet med å identifisere områder for nye arbeidsprosesser med effektiviseringsgevinst
Videreføres i inneværende fase

Mål – Sikre at detaljert design tilfredstiller kriminalomsorgens behov for funksjonalitet
Videreføres i inneværende fase

Mål – Alle brukerne i hele kriminalomsorgen har nødvendig opplæring og kunnskap om det nye fagsystemet når det tas i bruk
Utarbeidet utkast til opplæringsstrategi.
Sendt invitasjon til regionene om å utpeke «pionerer» som skal bidra inn i testing og opplæring i fagsystemet.
Videreføres i inneværende fase

Mål – Prosjektadministrasjon
Løpende styring, forankring og rapportering.
Videreføres i inneværende fase

4. Nøkkeltall

Økonomi

	2019	
Kostnad	**Budsjett**	**Forbruk**
Lønn intern prosjektleder	1 200 000	1 227 289
Konsulentbistand - ekstern prosjektleder	1 200 000	1 309 566
Prosjektleder – implementering	936 000	358 425
Prosjektleder - innføring	0	228 330
Prosjektkostnader, administrativt	200 000	197 820
Intern ressurs 1, 100%	800 000	866 742
Intern ressurs 2, 50%	550 000	621 034
Interne ressurser i utviklingsfasen	1 550 000	591 648
Kvalitetssikring	500 000	291 900
Reiseutgifter prosjektressurser	400 000	1 025 894
Anbudskompetanse	400 000	531 400
Ekstern IKT-ressurs	3 056 000	648 026
Testleder	0	0
Investeringsbehov Hardware/Software	1 133 620	137 860
Kartlegging		230 851
Kjøp av programvare	5 490 000	5 490 000
Totalt	**17 415 620**	**13 756 784**

Per utgangen av desember har prosjektet brukt om lag kr 13,7 mill. av et justert budsjett på kr 17,4 mill. for 2019. Budsjettet ble justert etter prosjektstyremøtet i mai hvor resultatet av forhandlingene med leverandør også var klart.

Per utgangen av desember har prosjektet et merforbruk på posten «Reiseutgifter prosjektressurser.» Dette merforbruket skyldes blant annet kostnader knyttet til reiseutgifter for prosjektteamet knyttet til «kick off» i London sammen med leverandøren, samt avvikling av møter i Joint project board.

Estimert sluttkostnad

Anbudsprosessen og forhandlinger med leverandøren har gitt prosjektet økt fleksibilitet ift å håndtere endringer ved at det har vært mulig å sette av en ekstra buffer til endringshåndtering innenfor rammen av p50-budsjettet.

5. Avvik

Framdrift

Prosjektet er i rute i henhold til oppdatert tidsplan etter inngåelse av kontrakt med Unilink.

Kvalitet

I henhold til plan.

Risiko

Det vises til omtale under.

Endringsmengde

Ingen vesentlige avvik.

Gevinstrealisering

I henhold til plan.

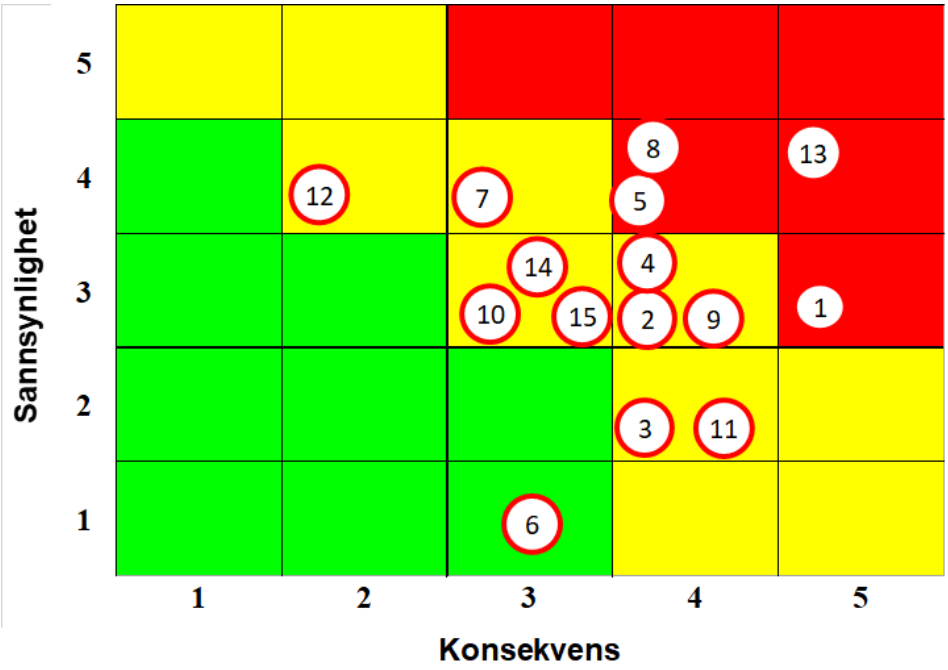
Regelendringer

I henhold til plan.

6. Risikovurdering

Prosjektet utfører risikoanalyse, oppfølging og oppdateringer underveis i prosjektet. Under vises Risikomatrise fra 3.desember 2019. Forklaringen for den enkelte risiko er beskrevet i tabellen.

Risikomatrise (03.12.2019)

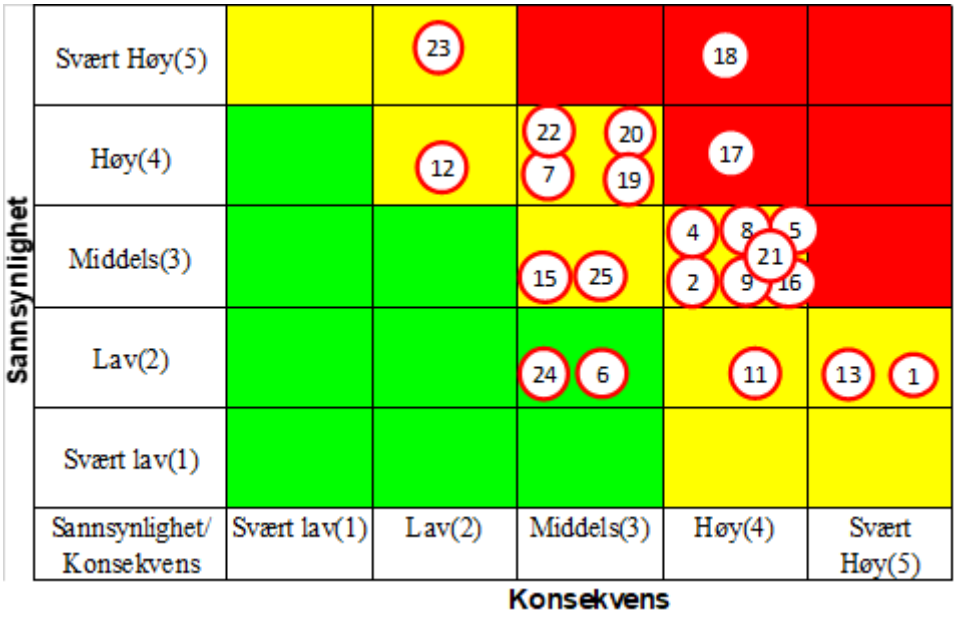


I perioden mellom 3.desember 2019 og 15.01.2020 ble følgende 3 risikoer avsluttet.

10 3 14

Risikomatrise (15.01.2020):

Etter en ny gjennomgang av risikoer i prosjektet kom det opp flere risikoer hvor konsekvens og tiltak ble definert.



Tabell oppdatert 15.01.2020.

#	Risiko	Årsak	Konsekvens	Tiltak
1	Forsinkelse på ferdigstillelse av straffetidskalkulator for integrasjonen og test med U-Case	Bytte av utvikler medfører risiko for forsinkelse. Interne utviklere får ikke til å dekke de regler, som forventes.	Forsinket test av integrasjon, som gir forsinkelse I Customization fasen og på prosjektplanen som helhet. Logikken ligger i skjermbildet (kan mangle informasjon som er nødvendig for korrekt kalkulering). Kontraktsbrudd (ligger som en del av avtalen). Vil medføre ekstra kostnad, Soningskalkulator vil ikke gi korrekt output.	Løfte opp problemstilling. «Skal eksisterende kalkulator brukes eller skal det utvikles ny kalkulator med samme regler?»
2	Straffetids-kalkulator fungerer ikke tilfredsstillende	Medfører at Soning og planlegging i U-Case ikke fungerer som påkrevd.	Vil medføre forsinkelse og ekstra kostnad.	Allokere ressurser og tid for tilstrekkelig testing. Sikre tilgjengelig utviklerkapasitet.
3	Ledelsen sin beslutning er ikke fulgt opp vedrørende straffetidskalkulator.	Manglende godkjennelse fra Prosjektstyret før tilpasning/utvikling starter.	Medfører risiko for å måtte endre fremgangsmåte for tilpasning. Forsinke fremdriften. Vil medføre ekstra kostnader (intern kost + change request med Unilink).	Utarbeide notat med anbefaling til løsning som drøftes i Koordineringsgruppen og eskaleres til Prosjektstyret til beslutning..

4	Manglende involvering av organisasjonen	Kommunikasjon fra prosjektet er ikke hyppig nok og det er ikke klart kommunisert hva som forventes av organisasjonen	Manglende forankring, manglende ressurser fra enhetene som igjen kan medføre utfordring med realisering av gevinster.	Etablere kommunikasjonsplan for interessentene til prosjektets leveranser.
5	Brukerne har feil forventninger til prosjektet	Forventning fra Brukerne om ett totallsystem som løser alle "problemer".	Brukerne vil ha høyere forventning enn hva leveransen tilsier. Demotiverte brukere. Motvilje ved opplæring og innføring.	Etablere kommunikasjonsplan som sier noe om hva/hvilke informasjon, til hvem og når Informasjonen til brukerne og interessentene.
7	Ikke tilgang på ressurser	Arbeidsbelastning blir for stor på hver enkelt person, fordi der er for mange parallelle oppgaver.	Risiko for utbrente folk/sykdom, risiko for dårligere kvalitet pga for stor arbeidsbelastning/mindre tid pr oppgave. Forsinkelser	koordinering med portefølje.
8	Ikke tilgang på ressurser (IT)	Arbeidsbelastning blir for stor på hver enkelt person, fordi det er for mange parallelle oppgaver.	Risiko for utbrente folk/sykdom, risiko for dårligere kvalitet på grunn av for stor arbeidsbelastning/mindre tid pr oppgave. Forsinkelser	Koordinering med portefølje. Allokere tilstrekkelig antall ressurser. Ansette IKT forvaltningsressurser.
9	Manglende mulighet for å få etablert helhetlige digitale tjenester I KO	Det pågår mange koordinerte og tilsynelatende ukoordinerte digitaliseringstiltak, som ikke har en klar prioritering og informasjon inn til SDS.	Risiko for å forsinke hverandre, på grunn av ønske om samme ressursbruk, manglende prioritering av viktighet I det store bildet.	SDS prosjektet må sørge for å synliggjøre risiko og konsekvenser fortløpende og samordne med koordineringsgruppen og prosjekt / program oppfølgingsråd
10	SIGNe blir levert sent i SDS forløpet, så bilder ikke blir en del av SDS.	Signe er besluttet som samarbeidsplattform med Politiet. Det er behov for en integrasjon mot U-Case. Det er dog ikke besluttet at det skal gjøres integrasjon inn imot U-Case og vil ikke bli innbefattet i spesifikasjonsfasen.	Kan medføre forsinkelse i customization fasen.	Avklare når Signe må være klar for at bilder kan brukes i U-Case.
11	Redusert kvalitet I spesifikasjonsdokumentet som helhet	Tidslinjen for spesifikasjonsfasen er veldig kort med bare 8 workshops. Unilink er forpliktet til å fremlegge planer for customization fasen ved milepæl 17.mars.	Risiko for redusert kvalitet I pre-godkjenning vil medføre forsinkelse I den formelle godkjenning av spesifikasjonsfasen.	Sikre tidlig feedback til Leverandør for mulighet for forbedring. Involvere koordineringsgruppen og styringsgruppen tidlig for avklaring av kvalitet.

12	Esas forsinkelse	Plattformen er etablert - Fokus er hvilken informasjon vi skal få strukturert og automatisk inn i U-Case (effektivisering). Framdriften I ESAS prosjektet matcher ikke framdriften I SDS.	Forsinket effektivisering av prosesser hos Kriminalomsorgen.	Avklare hvilke data som kan struktureres for integrasjon med U-Case. Manuelle input til SDS som erstatning for integrasjon. Kartlegges i feb-2020 hva Unilink skal forholde seg til.
13	Uavklart løsning for arkiv	KDI har behov for ny arkivløsning som integreres med U-Case. Dette er I RFI fasen nå. Ny arkivløsning ikke på plass for integrasjon.	Vil stoppe fremdriften for avgjørende funksjonalitet i løsningen. Prosjektet kan måtte settes på hold og forsinke gevinstrealiseringen.	Avklare hvilke arkivløsning som skal integreres til U-Case. Avklare når arkivløsning må være på plass? Avklare finansiering av eventuell ny arkivløsning.
14	Uavklart løsning for "BRIK" funksjonalitet.	Uavklart om eksisterende BRIK skal integreres med U-Case eller om U-Case skal levere funksjonalitet som BRIK i dag leverer.	Må avklares i spesfikasjonsfasen og i løpet av WP4. Vil medføre endring til kontrakten.	Lage notat for å beskrive anbefalt løsning for vurdering og beslutning i styringsgruppen. Tiltak: vurdere om U-Case dekker KDI sitt behov.
15	Integrasjonsdesign blir ikke klart i spesifikasjonsfasen	Mangler beslutning på integrasjon design med: BRIK, Straffekalkulator, Arkiv, Nasjonale fellestjenester	Vil forsinke godkjennelse av spesfikasjonsfasen eller medføre endringer i customization fasen.	Kvalitetssikre integrasjonsdesign fra Unilink Tiltak: Initiere endring til avtale for å realisere beslutningen.
16	Dårlig brukeropplevelse ved bruk av U-Case i i dagens Citrix miljø.	Tar lang tid å starte og bruke Citrix desktop og applikasjonen.	Brukerne opplever løsningen som lite effektiv. Oppgraderinger av Citrix er avhengig av ferdigstillelse av at oppgradering av Kompis til å støtte server 2016 er utført.	Oppgradere Citrix miljøet. Krever anskaffelse av servere og oppbygging av test og produksjons miljø på ny versjon av Citrix.

17	Manglende sikkerhet, kontroll og kvalitet på IT Infrastruktur ende til ende	Kriminalomsorgen mangler sikker og kvalitativ data transportvei fra sentral tjeneste til klientene ute på enhetene i kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen har manglende kontroll på alle endepunkt som svitsjer, PCer, nettbrett, telefoner, telefonsentraler, wifi basestasjoner og annet IP basert utstyr. Det er ikke kontroll på hvilke klienter som finnes i nettverket til KDI. Dette i tillegg til at omfanget i prosjektet øker med å inkludere utrulling av OSS til "alle enheter" så krever det en stabil og sikker IT Infrastruktur.	Det er i dag ikke realisert standardiserte løsninger ute på enhetene. Dette medfører varierende kvalitet på løsningene som tilbys og kan medføre sårbarhet i IT sikkerheten. Kan medføre ustabil løsning for brukerne av SDS.	Prosjekt "ende til ende infrastruktur" mandat lages og må besluttes og iverksettes så raskt som mulig. Presentasjon av forslag til program/porteføljestyret.
18	Forsinkelse på innleie av ressurser	For å dekke kompetanse og ressursbehovene i SDS prosjektet er det behov for å leie inn eksterne konsulenter. Ved forsinkelse av utlysning og avtale vil det påvirke prosjektets leveranser.	Problemer med å oppfylle KDI sin del av leveransen. Forsinkelse. Dårlig kvalitet på leveranser.	Eskalere til koordineringsgruppen og assisterende direktør for å prioritere oppgaven.
19	Forvaltningsoppgaver oppstår og prioriteres foran prosjektoppgaver	Forvaltningsoppgaver kan medføre nedprioritering av prosjektoppgaver.	Kan medføre forsinkelse på prosjektleveranser og kan medføre merkostnad med overtid.	Sikre overlapping av prosjektressurser
20	Oppgavene i konfigureringsperioden blir for omfattende.	Krevende av KDI vedrørende avklaringer (mye involvering under hele fasen), beslutninger, og bruk av KDI ressurser under fasen.	Medfører manglende funksjonalitet. Behov for mer ressurser fra etaten en antatt initiert. Potensiell forsinkelse av prosjektet.	God planlegging for customization fasen. Definere bruken av superbrukernes involvering
21	Feil eller mangler på levert løsning fra Leverandør	Feil eller mangler som medfører manglende funksjonalitet og feil på selve systemet.	Forsinkelse og dårligere funksjonalitet. Tekniske feil som medfører usikkerhet i kvalitet på data.	Unilink redegjør for utviklings- og kvalitetsrutiner.
22	Mangelfull oversikt over eksisterende arbeidsprosesser ute i enhetene		Forsinkelse og kostnader ved å kjøre flere iterasjoner for avklaring og kartlegging av prosesser i etaten.	Prosjektet må sikre rett kompetanse og ressurser i etaten under customization fasen

23	Nytt system vil medføre merarbeid for ytre etat	De som arbeider i fengsel og friomsorg må arbeide mer i nytt system enn de gjør i dagens system.	Kan oppleves som forsinkende ledd i sine arbeidsrutiner.	Etablere informasjon om hva nytt fagsystem leverer og prosessendringer. Opplæring og kommunikasjon av nye arbeidsprosesser.
24	Etablering av nye maler	Maler må etableres på nytt for bruk i U-Case.	Forsinkelser. Kostnad for etablering av nye maler.	Avklare ansvarsforhold og kostnad ved etablering av maler. Avklare ressurser for å etablere maler.
25	Manglende brukervennlighet	Dokumentet user guide leveres fra Leverandør som en leveranse i spesifikasjonsfasen.	Kan medføre merarbeid og vanskelig å bruke. Lite effektivt.	Kvalitetssikre user design spesifikasjon Oppfølging av leveransen under customization fasen.

Risikoene 17 og 18 er eskalert til koordineringsgruppen og vil bli fulgt opp.

Virksomhet: **Kriminalomsorgen** Rapport kjørt: 29.01.2020

Oppstilling av bevilgningsrapportering 31.12.2019

Utgiftskapittel	Kapittelnavn	Post	Posttekst	Note	Samlet tildeling*	Regnskap 2019	Merutgift (-) og mindreutgift
0430	Driftsutgifter	01		A, B	4 644 945 000	4 611 913 482	33 031 518
0430	Spesielle driftsutgifter	21		A, B	93 322 000	96 644 483	-3 322 483
0430	Større utstyrsanskaffelser	45		A, B	80 750 000	73 791 686	6 958 314
0430	Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv	60		A, B	83 600 000	71 587 091	12 012 909
0430	Tilskudd	70		A	29 441 000	29 432 461	8 539
0432	Driftsutgifter KRUS	01		A, B	264 840 000	254 652 780	10 187 220
0118	UD - lønnsutgifter arbeidsprogram og MoU	21		B	0	989 135	
0118	Nordområdetiltak mv.	70		B	0	913 289	
0400	Lønn FOU	23		A	717 000	240 000	
0440	Politidirektoratet	01		B	0	2 495 157	
0601	Arbeids- og velferdsdirektoratet	70		B	0	106 128	
1633	Nettoordning for mva i staten	01			0	105 691 568	
Sum utgiftsført					5 197 615 000	5 248 457 260	

Inntektskapittel	Kapittelnavn	Post	Posttekst		Samlet tildeling*	Regnskap 2019	Merinntekt og mindreinntekt(-)
3430	Arbeidsdriftens inntekter	02		B	90 231 000	100 481 329	10 250 329
3430	Andre inntekter KDI	03		B	24 994 000	28 044 651	3 050 651
3430	Tilskudd	04		B	2 390 000	13 185 356	10 795 356
3432	Andre inntekter KRUS	03		B	3 300 000	3 091 202	-208 798
5309	Gruppelivsforsikring	29			0	7 029 960	
5700	Arbeidsgiveravg.(motpost)	72			0	396 529 992	
Sum inntektsført					120 915 000	548 362 490	

Netto rapportert til bevilgningsregnskapet		**4 700 094 771**
Kapitalkontoer		
60093901	Norges Bank KK /innbetalinger	292 114 135
60093902	Norges Bank KK/utbetalinger	-4 996 487 609
704492	Endring i mellomværende med statskassen	4 278 703
Sum rapportert		0

Beholdninger rapportert til kapitalregnskapet (31.12)

		31.12.2019	31.12.2018	Endring
6260	Aksjer	3 000	0	3 000
6280	Leieboerinnskudd mv.	700 000	700 000	0
6351	Andre utlån	301 626	339 400	-37 774
704492	Mellomværende med statskassen	-91 623 071	-95 901 774	4 278 703

* Samlet tildeling skal ikke reduseres med eventuelle avgitte belastningsfullmakter (gjelder både for utgiftskapitler og inntektskapitler). Se note B *Forklaring til brukte fullmakter og beregning av mulig overførbart beløp til neste år* for nærmere forklaring.

Virksomhet: **Kriminalomsorgen**

Note A Forklaring av samlet tildeling utgifter			
Kapittel og post	**Overført fra i fjor**	**Årets tildelinger**	**Samlet tildeling**
43 001	36 240 000	4 608 705 000	4 644 945 000
43 021	3 674 000	89 648 000	93 322 000
43 045	25 308 000	55 442 000	80 750 000
43 060	0	83 600 000	83 600 000
43 070	0	29 441 000	29 441 000
40 023		717 000	717 000
43 201	12 442 000	252 398 000	264 840 000

Note B Forklaring til brukte fullmakter og beregning av mulig overførbart beløp til neste år

Kapittel og post	Stikkord	Merutgift(-)/ mindre utgift	Utgiftsført av andre iht. avgitte belastnings-fullmakter(-)	Merutgift(-)/ mindreutgift etter avgitte belastnings-fullmakter	Merinntekter / mindreinntekter(-) iht. merinntektsfullmakt	Omdisponering fra post 01 til 45 eller til post 01/21 fra neste års bevilgning	Innsparinger(-)	Sum grunnlag for overføring	Maks. overførbart beløp *	Mulig overførbart beløp beregnet av virksomheten
43 001		33 031 518		33 031 518	13 846 007			46 877 525	232 247 250	46 877 525
43 021	*"kan nyttes under post 01"*	-3 322 483		-3 322 483	10 250 329			6 927 846	4 666 100	6 927 846
43 045	*"kan overføres"*	6 958 314		6 958 314				6 958 314	113 461 000	6 958 314
43 060	*"kan overføres"*	12 012 909		12 012 909				12 012 909		
43 201		10 187 220		10 187 220	-208 798			9 978 423	[Sum årets og fjorårets tildeling]	9 978 423
				0	Ikke aktuell	Ikke aktuell	Ikke aktuell	Ikke aktuell		
	"overslagsbevilgning"			0	Ikke aktuell	Ikke aktuell	Ikke aktuell	Ikke aktuell		

*Maksimalt beløp som kan overføres er 5% av årets bevilgning på driftspostene 01-29, unntatt post 24 eller sum av de siste to års bevilgning for poster med stikkordet "kan overføres". Se årlig rundskriv R-2 for mer detaljert informasjon om overføring av ubrukte bevilgninger.

Forklaring til bruk av budsjettfullmakter

Mottatte belastningsfullmakter
KDI har mottatt belastningsfullmakt fra Politidirektoratet (POD) i 2019 på 1,5 mill. kroner (omvendt voldsalarm) på kap 0440, post 01. Det gjenstår 0 kr av fullmakten. Det er i tillegg ført 995 157 kr på ESAS prosjektet i 2019 (konsulentbistand november og desember 2018 som er belastet regnskap 2019, KDI mottok belastningsfullmakt f or 2018 på 5,4 mill).
KDI har mottatt en belastningsfullmakt fra Utenriksdepartementet (UD) på 2,0 mill. kroner på kap. 118, post 21 og post 70. De t gjenstår 97 576 kr av fullmakten.
KDI har mottatt en belastningfullmakt på 200 000 kr på kapittel 601 post 70. Det gjenstår 93 872 kr av fullmakten.

Stikkordet «kan overføres»
Kap. 430, post 45 bes overført i sin helhet, jf. stikkord på posten "kan overføres".
Kap. 430, post 60 bes overført i sin helhet, jf. stikkord på posten "kan overføres".

Mulig overførbart beløp
Overført beløp på kap. 430, post 01 er korrigert for merinntekter kap. 3430, postene 03 og 04. Mindreforbruket søkes overført til 2020.
Resultatet på arbeidsdriftens post 21/02 søkes overført til 2020.
Overført beløp på kap. 432, post 01 er korrigert for mindreinntekter post 3432, post 03. Mindreforbruket søkes overført til 2 020.
Maks. overførbart beløp på post 45 er sum av de siste to års bevilgning da post har stikkord "kan overføres"

Overført beløp på kap. 430, post 01 er ikke inkludert belastningen som JD har gjort på kap. 430, post 01. Dette innebærer at overført beløp ikke er det samme som i skjema "overføring av ubrukt bevilgning 2020" mottatt fra JD/FIN. Samtidig er rammen til KDI redusert med 6,5 mill. kroner: 4 mill kroner til ekstern kvalitetssikring (KS1) av KVU Oslo fengsel-tilleggsoppdrag i regi av Dovre Group og Statsbygg. Disse midlene kommer i tillegg til 2,5 mill. kroner tilbakeholdt til ekstern kvalitetssikring (KS1) av KVU Oslo fengsel.

Virksomhet: Kriminalomsorgen

Oppstilling av artskontorapporteringen 31.12.2019

	Note	2019	2018
Driftsinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Innbetalinger fra gebyrer		0	0
Innbetalinger fra tilskudd og overføringer	1	13 817 562	15 183 958
Salgs- og leieinnbetalinger	1	111 959 581	101 389 703
Andre innbetalinger	1	19 216 459	6 760 326
Sum innbetalinger fra drift		144 993 602	123 333 987
Driftsutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Utbetalinger til lønn	2	3 430 239 113	3 408 923 766
Andre utbetalinger til drift	3	1 482 058 058	1 624 531 459
Sum utbetalinger til drift		4 912 297 171	5 033 455 225
Netto rapporterte driftsutgifter		**4 767 303 568**	**4 910 121 238**
Investerings- og finansinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Innbetaling av finansinntekter	4	4 936	9 491
Sum investerings- og finansinntekter		4 936	9 491
Investerings- og finansutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Utbetaling til investeringer	5	129 317 192	75 028 392
Utbetaling til kjøp av aksjer	5,8B	0	0
Utbetaling av finansutgifter	4	328 342	167 618
Sum investerings- og finansutgifter		129 645 534	75 196 010
Netto rapporterte investerings- og finansutgifter		**129 640 598**	**75 186 519**
Innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten			
Innbetaling av skatter, avgifter, gebyrer m.m.	6	63 791	1 015 058
Sum innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten		63 791	1 015 058
Tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten			
Utbetalinger av tilskudd og stønader	7	101 018 988	98 257 036
Sum tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten		101 018 988	98 257 036
Inntekter og utgifter rapportert på felleskapitler *			
Gruppelivsforsikring konto 1985 (ref. kap. 5309, inntekt)		6 966 170	7 884 942
Arbeidsgiveravgift konto 1986 (ref. kap. 5700, inntekt)		396 529 992	393 157 382
Nettoføringsordning for merverdiavgift konto 1987 (ref. kap. 1633, utgift)		105 691 568	97 389 581
Netto rapporterte utgifter på felleskapitler		-297 804 593	-303 652 742
Netto rapportert til bevilgningsregnskapet		**4 700 094 771**	**4 778 896 994**

Oversikt over mellomværende med statskassen **

Eiendeler og gjeld		**2019**	**2018**
Fordringer		2 706 599	3 263 609
Kontanter		4 374 421	4 704 077
Bankkontoer med statlige midler utenfor Norges Bank		0	0
Skyldig skattetrekk og andre trekk		-95 974 482	-102 395 645
Skyldige offentlige avgifter		-2 294 143	-995 199
Annen gjeld		-435 466	-478 617
Sum mellomværende med statskassen	8	-91 623 071	-95 901 774

* Andre ev. inntekter/utgifter rapportert på felleskapitler spesifiseres på egne linjer ved behov.

** Spesifiser og legg til linjer ved behov.

Kontrollsum:
4 700 094 771
4 700 094 771
0

Virksomhet: Kriminalomsorgen

Note 1 Innbetalinger fra drift

	31.12.2019	31.12.2018
Innbetalinger fra gebyrer		
Sum innbetalinger fra gebyrer	**0**	**0**
Innbetalinger fra tilskudd og overføringer		
Tilskudd fra andre statlige virksomheter	5 357 263	1 522 500
Tilskudd fra andre departement	5 214 547	44 975
Tilskudd fra kommunale og fylkeskommunale etater	275 994	1 147 685
Tilskudd fra organisasjoner og stiftelser	45 000	4 163
Andre tilskudd og overføringer	2 924 759	12 464 636
Sum innbetalinger fra tilskudd og overføringer	**13 817 562**	**15 183 958**
Salgs- og leieinnbetalinger		
Salgsinntekt varer, avgiftspliktig	93 698 597	80 905 177
Salgsinntekt tjenester, avgiftspliktig	805 186	201 549
Salgsinntekt varer, avgiftsfri	6 932 155	8 276 297
Salgsinntekt tjenester, avgiftsfri	4 531 623	6 584 803
Refusjon for pasientreiser	1 655 131	1 588 497
Hus-/fremleieinntekter, statens bygg	3 459 726	3 061 181
Hus-/fremleieinntekter, egne/andre leide bygg	877 163	772 199
Sum salgs- og leieinnbetalinger	**111 959 581**	**101 389 703**
Andre innbetalinger		
Annen driftsrelatert inntekt	17 899 156	6 229 688
Salgssum anleggsmidler, avgiftspliktig	87 992	0
Salgssum anleggsmidler, avg.pliktig, post 21	0	266 000
Salg av utrangert materiell, avgiftsfritt	1 229 311	254 638
Salg av utrangert materiell. avg.fritt post 21	0	10 000
Sum andre innbetalinger	**19 216 459**	**6 760 326**
Sum innbetalinger fra drift	**144 993 602**	**123 333 987**

Virksomhet: Kriminalomsorgen

Note 2 Utbetalinger til lønn

	31.12.2019	31.12.2018
Lønn	2 797 503 718	2 776 074 635
Arbeidsgiveravgift	396 529 991	393 156 521
Pensjonsutgifter*	301 720 303	292 695 269
Sykepenger og andre refusjoner (-)	-167 694 732	-159 560 869
Andre ytelser	102 179 833	106 558 211
Sum utbetalinger til lønn	**3 430 239 113**	**3 408 923 766**
Antall utførte årsverk:**	4409	4443
Antall utførte årsverk inkludert overtid og ekstratimer:***	4720	4827

*** Nærmere om pensjonskostnader**
Pensjoner kostnadsføres i resultatregnskapet basert på faktisk påløpt premie for regnskapsåret. Premiesats for 2019 er 14,0 prosent. Premiesatsen for 2018 var 14,0 prosent.

Årsverk:
** Antall årsverk hentes fra oppgitt standard SAP rapport YHR_AARSVERK (uten fravær, faktisk utførte årsverk) rapport som oppgis fra DFØ.
*** samme rapport med overtid og ekstratimer som samsvarer med lønnsutgifter.

Virksomhet: Kriminalomsorgen

Note 3 Andre utbetalinger til drift

	31.12.2019	31.12.2018
Husleie	883 035 566	1 018 789 197
Vedlikehold egne bygg og anlegg	0	0
Vedlikehold og ombygging av leide lokaler	6 231 947	7 926 322
Andre utgifter til drift av eiendom og lokaler	104 088 820	101 790 304
Reparasjon og vedlikehold av maskiner, utstyr mv.	29 827 548	30 305 069
Mindre utstyrsanskaffelser	34 549 941	35 040 589
Leie av maskiner, inventar og lignende	33 741 900	37 224 683
Kjøp av konsulenttjenester	52 677 640	17 844 334
Kjøp av fremmede tjenester	163 644 098	199 502 990
Reiser og diett	30 863 458	42 337 618
Øvrige driftsutgifter	143 397 140	133 770 353
Sum andre utbetalinger til drift	**1 482 058 058**	**1 624 531 459**

*Fra og med 2019 presenteres konsulenttjenester og andre fremmede tjenester separat. I sammenligningstallene for 2018 er kjøp av fremmede tjenester presentert samlet på notelinjen kjøp av fremmede tjenester.

Virksomhet: Kriminalomsorgen

Note 4 Finansinntekter og finansutgifter

	31.12.2019	31.12.2018
Innbetaling av finansinntekter		
Renteinntekter	4 936	9 491
Valutagevinst	0	0
Annen finansinntekt	0	0
Sum innbetaling av finansinntekter	**4 936**	**9 491**

	31.12.2019	31.12.2018
Utbetaling av finansutgifter		
Renteutgifter	328 342	167 618
Valutatap	0	0
Annen finansutgift	0	0
Sum utbetaling av finansutgifter	**328 342**	**167 618**

Virksomhet: Kriminalomsorgen

Note 5 Utbetaling til investeringer og kjøp av aksjer

	31.12.2019	31.12.2018
Utbetaling til investeringer		
Immaterielle eiendeler og lignende	4 711 523	3 674 398
Tomter, bygninger og annen fast eiendom	0	0
Infrastruktureiendeler	2 327 300	1 752 431
Maskiner og transportmidler	28 988 288	10 901 406
Driftsløsøre, inventar, verktøy og lignende	93 290 082	58 700 156
Sum utbetaling til investeringer	**129 317 192**	**75 028 392**

	31.12.2019	31.12.2018
Utbetaling til kjøp av aksjer		
Kapitalinnskudd	0	0
Obligasjoner	0	0
Investeringer i aksjer og andeler	0	0
Sum utbetaling til kjøp av aksjer	**0**	**0**

Virksomhet: Kriminalomsorgen

Note 6 Innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten

	31.12.2019	31.12.2018
Tilfeldige og andre inntekter (Statskonto 530929)	63 790	1 015 058
Sum innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten	**63 790**	**1 015 058**

Virksomhet: Kriminalomsorgen

Note 7 Tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten

	31.12.2019	31.12.2018
Tilskudd til kommuner	71 586 527	73 713 036
Tilskudd til ideelle organisasjoner	29 432 461	24 544 000
Sum tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten	**101 018 988**	**98 257 036**

Virksomhet: Kriminalomsorgen **Rapport kjørt:** 29.01.2020

Note 8 Sammenheng mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen.

Del A Forskjellen mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen

		31.12.2019 Spesifisering av bokført avregning med statskassen	31.12.2019 Spesifisering av rapportert mellomværende med statskassen	Forskjell
Finansielle anleggsmidler				
	Investeringer i aksjer og andeler*	0	0	0
	Obligasjoner	0	0	0
	Sum	**0**	**0**	**0**
Omløpsmidler				
	Kundefordringer	6 264 641	0	6 264 641
	Andre fordringer	2 686 783	2 706 599	-19 816
	Bankinnskudd, kontanter og lignende	4 374 421	4 374 421	0
	Sum	**13 325 845**	**7 081 020**	**6 244 825**
Langsiktig gjeld				
	Annen langsiktig gjeld	0	0	0
	Sum	**0**	**0**	**0**
Kortsiktig gjeld				
	Leverandørgjeld	-57 937 212	0	-57 937 212
	Skyldig skattetrekk	-95 974 480	-95 974 482	2
	Skyldige offentlige avgifter	-2 621 426	-2 294 143	-327 283
	Annen kortsiktig gjeld	-85 317 931	-435 466	-84 882 465
	Sum	**-241 851 049**	**-98 704 092**	**-143 146 957**
Sum		**-228 525 203**	**-91 623 071**	**-136 902 132**

* Virksomheter som eier finansielle anleggsmidler i form av investeringer i aksjer og selskapsandeler fyller også ut note 8 B

Del B Spesifisering av investeringer i aksjer og selskapsandeler

	Ervervsdato	Antall aksjer	Eierandel	Stemmeandel	Årets resultat i selskapet	Balanseført egenkapital i selskapet	Balanseført verdi i regnskap*
Aksjer							
Selskap 1							
Selskap 2							
Selskap 3							
Balanseført verdi 31.12.2019							**0**

* Investeringer i aksjer er bokført til anskaffelseskost. Balanseført verdi er den samme i både virksomhetens kontospesifikasjon og kapitalregnskapet.

Ved utfylling av note 8,del B skal tall fra selskapets siste avlagte årsregnskap benyttes. Det vil forekomme at selskap som virksomheten har eierandeler i ikke har offentliggjort sitt årsresultat før virksomhetens frist for oversendelse av årsrapport med tilhørende årsregnskap (så snart det foreligger og innen 15. mars). Ved utfylling av noten kan dere benytte tall fra selskapets årsregnskap for året før. Om det ikke benyttes regnskapstall fra siste år bør dette opplyses om i noten.

OVERSIKT OVER KRIMINALOMSORGENS DELTAKELSE I INTERNASJONALE FORA/INTERNASJONALT ARBEID

Hvor	Hva	Hvordan	Hvorfor
Nordisk samarbeid i kriminalomsorgen	Ulike temaer som sikkerhet, arbeidsdrift, skole og utdanning, HR etc. Alle nivåer	Ulike fagfora. Møter, konferanser og arbeidsgrupper	Dele kunnskap og erfaring. Lære av hverandre
Europarådet	Deltagelse fra KDI	Møter, konferanser og arbeidsgrupper	Påvirke, dele kunnskap og erfaring
ICPA - **I**nternational **C**orrectional and Prisons **A**ssociation	For genereldirektører – og ledere - Internasjonalt samarbeid	Ulike fagfora. Møter, konferanser og arbeidsgrupper	Påvirke, dele kunnskap og erfaring
CEP – **C**onfederation of **E**uropean **P**robation	Europeisk organisasjon for friomsorgen	Medlem Ulike fagfora. Møter, konferanser og arbeidsgrupper	Påvirke, dele kunnskap og erfaring
Europris – The **E**uropean **o**rganization of **P**rison and **c**orrectional services	Generaldirektører /Ass. Avd.direktører Real Estate and logistics	KDI Ulike fagfora. Møter, konferanser og arbeidsgrupper	Påvirke, dele kunnskap og erfaring
EPTA – **E**uropean **P**enitentiare **T**raining **A**cademy	Fengselsbetjentutdanning og forskning	Styremedlem KRUS	Påvirke, dele kunnskap og erfaring
RAN – **R**adicalization **A**wareness **N**etwork	Europasamarbeid Europakommisjonen	KDI representant Ulike fagfora. Møter, konferanser og arbeidsgrupper	Påvirke, dele kunnskap og erfaring
Russland	4 Twinningprosjekter KDI	Ravneberget fengsel Oslo fengsel Ringerike fengsel Trondheim fengsel Trøndelag friomsorgskontor Agder friomsorgskontor Region nord KDI	Politisk beslutning om faglig samarbeid med Russland. Finansiert av UD
Latvia	EØS/Norway Grants (Donor Program Partner – DPP)	Romerike fengsel KRUS	Redusere økonomiske og sosiale forskjeller, samt å styrke de bilaterale relasjoner mellom mottagerland og donor
Polen	EØS/Norway Grants (Donor Program Partner – DPP)	KRUS Region vest Bergen fengsel Bjørgvin fengsel Lyderhorn overgangsbolig Sogn og Fjordane friomsorgskontor	Redusere økonomiske og sosiale forskjeller, samt å styrke de bilaterale relasjoner mellom mottagerland og donor
Romania	EØS/Norway Grants (Donor Program Partner – DPP)	Region øst Region Sør-Vest Rogaland friomsorgskontor Østfold friomsorgskontor og Ravneberget fengsel |Stavanger fengsel Halden fengsel KRUS	Redusere økonomiske og sosiale forskjeller, samt å styrke de bilaterale relasjoner mellom mottagerland og donor
Litauen	EØS/Norway Grants (Donor Program Partner – DPP)	Oslo overgangsbolig KRUS Oslo friomsorgskontor Bredtveit fengsel Kriminalomsorgen Innlandet Region Øst	Redusere økonomiske og sosiale forskjeller, samt å styrke de bilaterale relasjoner mellom mottagerland og donor
Bulgaria	EØS/Norway Grants (Prosjekt Partner)	Åna fengsel Solholmen overgangsbolig KRUS Agder friomsorgskontor Region Sørvest	Redusere økonomiske og sosiale forskjeller, samt å styrke de bilaterale relasjoner mellom mottagerland og donor

Tsjekkia	EØS/Norway Grants (Prosjekt Partner)	Region Sør Ila fengsel Bastøy fengsel Buskerud overgangsbolig og friomsorgskontor KDI	Redusere økonomiske og sosiale forskjeller, samt å styrke de bilaterale relasjoner mellom mottagerland og donor
Kroatia	EØS/Norway Grants (Prosjekt Partner)	KDI Agder friomsorgskontor	Redusere økonomiske og sosiale forskjeller, samt å styrke de bilaterale relasjoner mellom mottagerland og donor
Ukraina	Etablere «*Full scale Probation Service"*	KDI administerer fire norske tilsatte og 3 lokalt tilsatte I Ukraina.	Politisk beslutning om faglig samarbeid med Ukraina. Finansiert av U D
USA	AMEND	Samarbeid med AMEND og Bastøy fengsel Halden fengsel Oslo fengsel Ila fengsel Romerike fengsel Ringerike fengsel Oslo Overgangsbolig KRUS	Samarbeid om å formidle/trene opp amerikansk fengselspersonell i norsk tilnærming og metoder