



KRIMINALOMSORGEN

ÅRSRAPPORT 2021



INNHOLD

Del 1 - Leders beretning	side 3
Del 2 - Introduksjon til virksomheten og hovedtall	side 5
Del 3 - Årets aktiviteter og resultater	side 18
Del 4 - Styring og kontroll i virksomheten	side 85
Del 5 - Vurdering av fremtidsutsikter	side 92
Del 6 - Årsregnskap	Side 95

DEL 1

LEDERS BERETNING

Kriminalomsorgen skal gjennomføre straff på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, og som er betryggende for samfunnet.

I 2021 virket Covid-19-pandemien fortsatt inn på kriminalomsorgens evne til å ivareta samfunnsoppdraget. Nødvendige smitteverntiltak, kombinert med et høyt sykefravær, har resultert i lavere kapasitetsutnyttelse og påvirket tilbudet til domfelte. Sett i lys av de utfordringer vi har stått overfor, er jeg tilfreds med den samlede måloppnåelsen i 2021.

En raskest mulig iverksettelse av straffereaksjoner er viktig for å opprettholde effektiviteten i straffesakskjeden, og bidrar til å redusere risikoen for nye kriminelle handlinger. Pandemien har også i 2021 medført lavere belegg i fengslene, og friomsorgskontorene har måttet redusere sitt aktivitetsnivå på grunn av smitteverntiltak. Dette har hatt betydning for soningskøene. Ved inngangen til 2021 var det i underkant av 900 personer i soningskø til fengslene, og 350 personer ventet på å gjennomføre samfunnsstraff. I løpet av året resulterte et målrettet arbeid i en halvering av soningskøen til fengsel. Også soningskøen til samfunnsstraff ble vesentlig redusert, etter at friomsorgskontorene iverksatte det høyeste antall samfunnsstraffdommer de siste fem årene.

Tilbakeføringen av domfelte til et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff, krever et utstrakt samarbeid mellom kriminalomsorgen og våre forvaltningssamarbeidspartnere. I 2021 utløp strategiperioden for Regjeringens strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført



straff. Arbeidet med tiltakene i strategien har befestet velferdsdirektoratets og kriminalomsorgens felles ansvar for et forpliktende forvaltningssamarbeid.

Innsatte i fengsler har forhøyet forekomst av psykiske lidelser og problemer knyttet til bruk av rusmidler, og disse faktorene er ofte utløsende for ny kriminalitet. Jeg er derfor glad for at det i 2021 er etablert stedlige spesialisthelsetjenester innen psykiatri og rusbehandling i fengslene. Dette innebærer en vesentlig styrking av helsetilbudet til innsatte, og er et viktig bidrag i en felles innsats for å redusere tilbakefall til ny kriminalitet.

Kriminalomsorgen skal ivareta sikkerheten under straffegjennomføring. Det er bekymringsverdig at det i 2021 var en økning i antall selvmord i fengslene, og at omfanget av vold og trusler mot ansatte fortsatt er en utfordring. Antallet som bryter vilkår for straffegjennomføring i samfunnet var lavt. I 2021 har vi økt bruken av nye digitale løsninger som styrker sikkerheten. Dette omfatter blant annet kontroll av domfelte ved hjelp av sikkerhetsskannere, videoløsninger, fjernalkoholtesting, og bruk av sporingsteknologi.

Kriminalomsorgen prioriterer arbeidet med å nå målet om et lavt omfang av isolasjon i fengslene. På tross av et redusert aktivitetstilbud og at mange innsatte i perioder satt i smittekarantene, gikk andelen innsatte som var isolert ned i 2021. Det ble etablert flere aktivitetsteam i 2021, og fire nye vil bli etablert i 2022.

Utviklingen vi har sett de siste årene, med flere iverksatte straffereaksjoner i samfunnet enn i fengsel, fortsatte i 2021. Dette er en positiv utvikling, da forskning viser at tilbakefall til ny kriminalitet er lavere etter straff gjennomført i samfunnet.

Det er fortsatt et stort vedlikeholdsetterslep i norske fengsler, med gammel og til dels utdatert bygningsmasse.

I 2021 ble det gjennomført flere bygge- og vedlikeholdsprosjekter ved fengslene, både for å lukke vedlikeholdsetterslepet, og for å møte utfordringene med isolasjon og mangelfulle lokaler for forvaltningssamarbeidspartnere, innsatte og deres pårørende. Særlig viktig er det pågående vedlikeholdsprosjektet ved Ila fengsel og forvaringsanstalt. Det gjenstår imidlertid store oppgaver på dette området. Den største bygningsmessige utfordringen er et nytt fengsel til erstatning for Oslo fengsel.

Kriminalomsorgen har et digitalt etterslep som hindrer oss i å utnytte mulighetene for

mer effektive arbeidsprosesser, informasjonsflyt og et effektivt samarbeid med aktørene i straffesakskjeden og andre forvaltningssamarbeidspartnere. Det har derfor vært viktig å videreføre samarbeidet i ESAS, som har effektivisert prosesser i straffesakskjeden.

De utfordringene som kriminalomsorgen har stått overfor i nok et år med pandemi, har krevd samarbeid og stor innsats av alle ansatte på alle nivåer i etaten. Det gode samarbeidet med ansattes representanter og hovedverneombudet har vært spesielt viktig i dette arbeidet. Vi står sammen om kriminalomsorgens visjon om en straff som endrer.

Lillestrøm, 28. februar 2022



Lise Sannerud
direktør

DEL 2

INTRODUKSJON TIL VIRKSOMHETEN OG HOVEDTALL

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) ble opprettet i juni 2013. KDI er lokalisert i Lillestrøm og Horten, og er organisert i tre avdelinger og to staber. KDI har 126 ansatte (medregnet ansatte i engasjementer og vikariater), fordelt på 124 årsverk.

Ledelsen i direktoratet består av:

- Lise Sannerud, direktør
- Jan-Erik Sandlie, assisterende direktør og leder for avdeling for straffegjennomføring
- Heidi Bottolfs, avdelingsdirektør, avdeling for forebygging, tilbakeføring og sikkerhet
- Kristine Krebs, avdelingsdirektør, avdeling for organisasjon, HR og ressurser
- Hildegunn Vollset, avdelingsdirektør, stab for strategi og analyse
- Paal Hambre, avdelingsdirektør, kommunikasjonsstaben

KDI gikk den 1. mars 2021 over til en ny organisasjonsmodell, som fremgår av organisasjonskartet under.

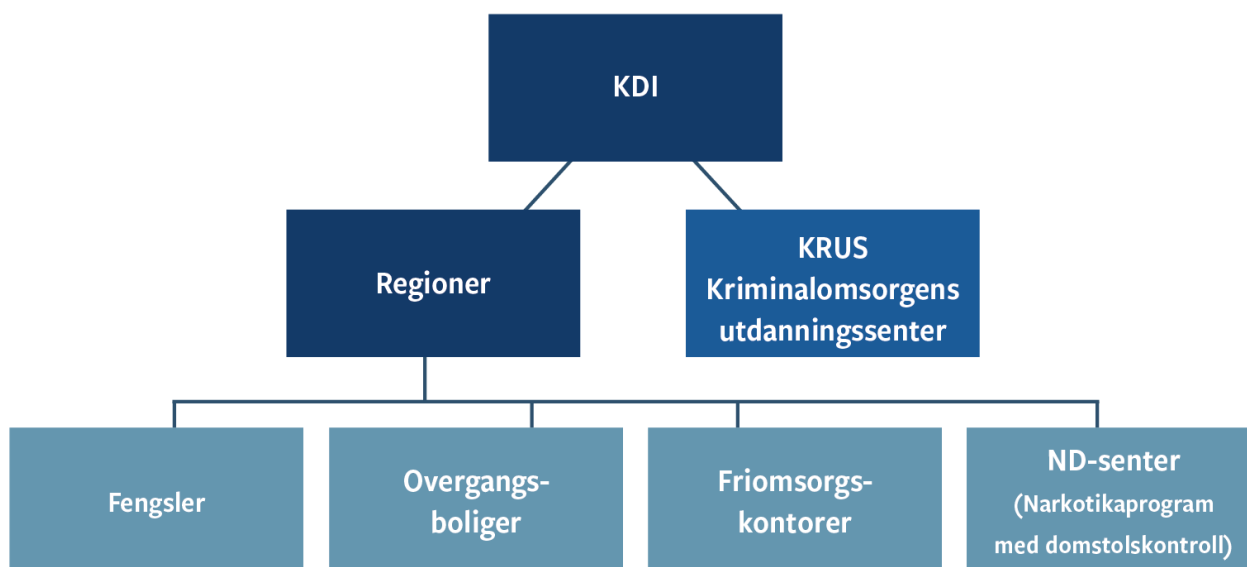


Direktoratet er faglig og administrativt overordnet organ i kriminalomsorgen, og styrer etaten gjennom fem regioner. Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter KRUS (KRUS) styres også av KDI.

Regionene og KRUS ledes av følgende ansatte:

- Torill Holsvik Høyem, kst. regiondirektør for Kriminalomsorgen region nord
- Ketil Evjen, kst. regiondirektør for Kriminalomsorgen region vest
- Tanja Rosså Ødegård, kst. regiondirektør for Kriminalomsorgen region sørvest
- Stig Storvik, regiondirektør for Kriminalomsorgen region øst
- Eirik Bergstedt, kst. regiondirektør for Kriminalomsorgen region sør
- Kristina Lægreid, direktør for Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter KRUS

Organisasjonskart for Kriminalomsorgen

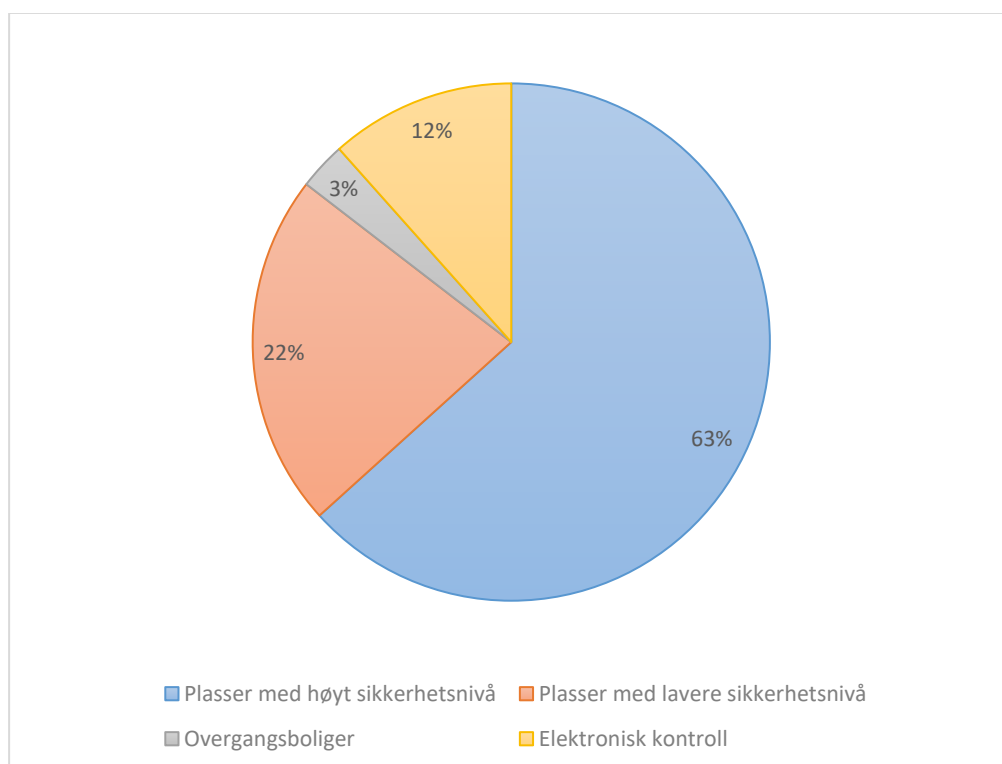


Nøkkeltall om ansatte

Årsverk - fengsel	4295,5	80 %
Årsverk - friomsorgskontor	505,2	9 %
Årsverk - administrasjon, styring og fellestjenester	544,2	10 %

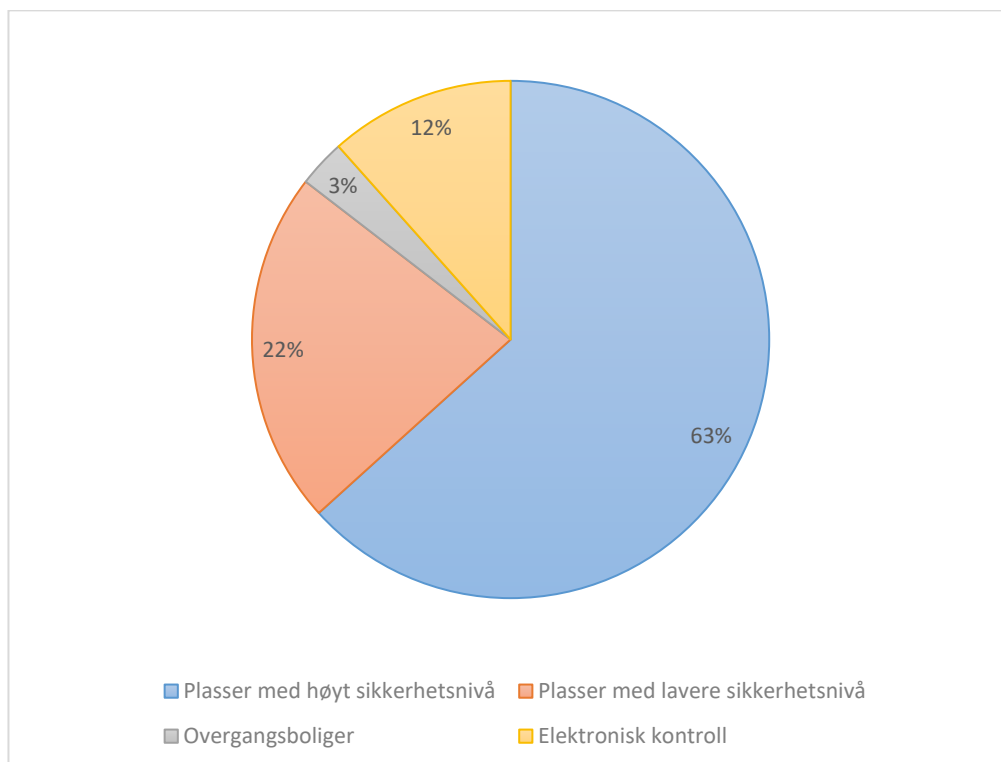
Årsverk til administrasjon, styring og fellestjenester omfatter KDI, IKT, regionadministrasjoner, hundetjenesten, Kriminalomsorgens dokumentssenter og Kriminalomsorgens transporttjeneste.

Andelen kvinnelige ansatte i kriminalomsorgen er på 49 prosent. Dette er en økning på 1 prosentpoeng fra 2020.



Nøkkeltall om kapasitet

Antall plasser i fengsel med høyt sikkerhetsnivå	2732	63 %
Antall plasser i fengsel med lavere sikkerhetsnivå	956	22 %
Antall plasser i overgangsboliger	128	3 %
Antall plasser – straffegjennomføring med elektronisk kontroll	500	12 %



Nøkkeltall fra årsregnskapet

Noen utvalgte nøkkeltall fra årsregnskapet i perioden 2017-2021 (fra artskontorrapport, vedlegg til regnskapsrapporten):

	2017	2018	2019	2020	2021
Driftsinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet					
Innbetalinger fra tilskudd og overføringer	5 323 621	15 183 958	13 817 562	24 801 303	35 648 087
Salgs- og leieinntekter	99 667 333	101 389 703	111 959 581	100 369 100	119 090 980
Andre inntekter	14 541 550	6 760 326	19 216 459	7 345 071	9 853 736
Sum inntekter fra drift	119 532 504	123 333 987	144 993 602	132 515 474	164 592 803
Driftsutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet					
Utgifter til lønn	3 301 315 564	3 408 923 766	3 430 239 113	3 494 737 615	3 669 234 370
Andre utgifter til drift	1 651 109 420	1 624 531 459	1 482 058 058	1 572 932 811	1 566 423 483
Sum utgifter til drift	4 952 424 984	5 033 455 225	4 912 297 171	5 067 670 426	5 235 657 853
Netto rapporterte driftsutgifter	4 832 892 480	4 910 121 238	4 767 303 568	4 935 154 952	5 071 065 050

	2017	2018	2019	2020	2021
Andre utgifter til drift					
Husleie	1 063 361 857	1 018 789 197	883 035 566	976 303 436	938 983 366
Vedlikehold og ombygging av leide lokaler	7 458 021	7 926 322	6 231 947	13 504 554	12 210 311

Driftsinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet: Posten øker fra 2020 til 2021 med 32 mill. kroner. Mye av økningen skyldes tilskudd fra Vestland fylkeskommune til en oppgradering av skoleløsningen for innsatte – «Desktop for skolen». Det er også økte salgsinntekter fra blant annet butikk for innsatte i Agder fengsel. Tilskudd fra Utenriksdepartementet til NORLAUs arbeid i Ukraina økte også i 2021.

Driftsutgifter, herunder lønnsutgifter: Utbetalinger til lønn har en økning på 4,8 prosent fra 2020 til 2021. Det er en økning i utgifter til Statens pensjonskasse på 3,2 prosent. Refusjonsinntekter fra sykepenger og andre refusjoner økte med 9,1 prosent, hovedsakelig som følge av fravær relatert til Covid-19-pandemien. Lønnsandelen av totale driftsutgifter økte med 1 prosent.

Andre utbetalinger til drift: Utgifter på denne posten gikk ned i 2021, hovedsakelig som følge av lavere husleieutgifter til Statsbygg for leie av Agder fengsel, enn tidligere beregnet.

Utgifter til reiser og diett gikk ytterligere ned i 2021, og er mer enn halvert sammenliknet med 2019. Dette skyldes mindre mobilitet som følge av pandemien, og at mye av møtevirksomheten er erstattet med digitale møter. Det er en økning i energiutgifter fra 2020 til 2021.

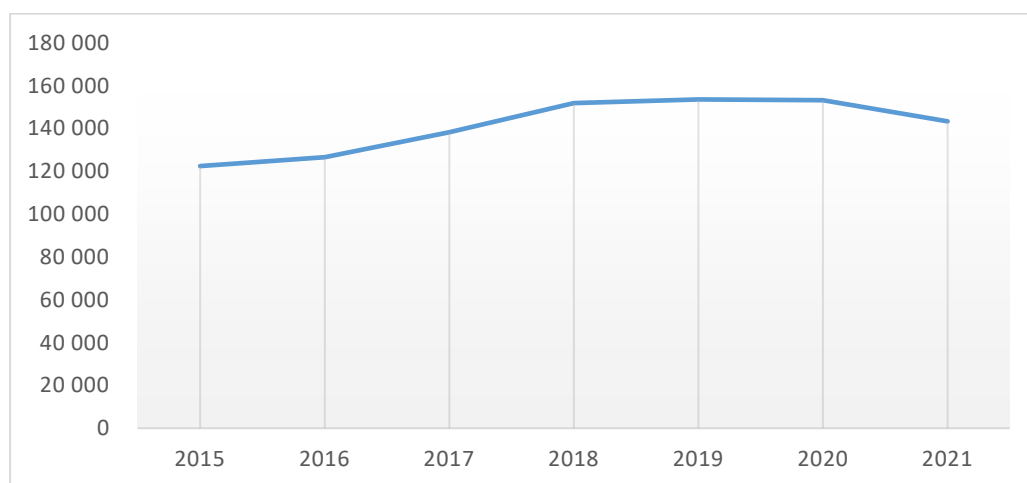
Gjennomsnittskostnader per fengselsplass

Driftskostnader per fengselsplass	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Høy sikkerhet	968 000	1 107 000	1 132 000	1 140 000	1 161 000	1 213 000
Lavere sikkerhet	600 000	668 000	683 000	744 000	728 000	776 000

Gjennomsnittskostnader – straffegjennomføring i samfunnet

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Regnskap	307 825 176	310 761 368	369 827 652	396 918 490	414 859 895	429 532 890	453 022 308
SPK			27 394 934	29 985 677	31 293 677	33 061 339	35 260 365
Regnskap korrigert for SPK	307 825 176	310 761 368	342 432 718	366 932 813	383 566 218	396 471 551	417 761 943
Antall aktive saker	2 513	2 455	2 476	2 414	2 497	2 586	2 913
Kostnad per sak	122 491	126 595	138 313	151 976	153 633	153 290	143 423

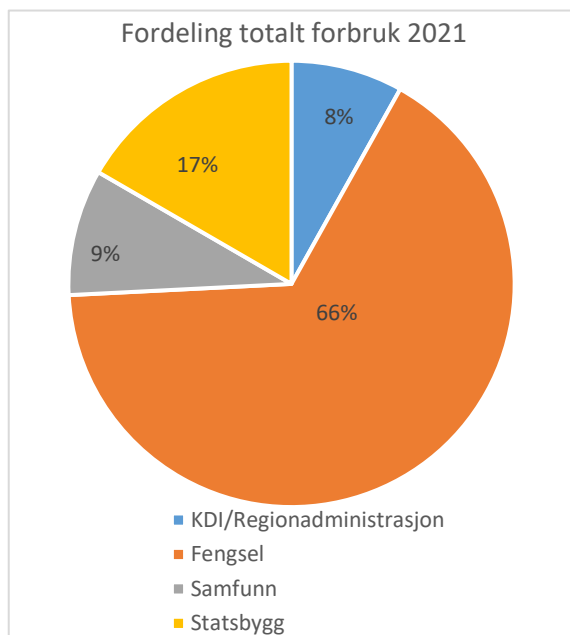
Utviklingen i kostnader for straff som gjennomføres i samfunnet, illustreres av figuren under:

**Status for forbruk - hovedområder i kriminalomsorgen 2021**

Kriminalomsorgens salderte budsjett for 2021 var på totalt 4907 mill. kroner. Regnskapet til kriminalomsorgen for 2021 viser et totalt forbruk på 4951 mill. kroner. Det overskridende forbruket på 44 mill. kroner dekkes gjennom overføringer fra 2020.

På et overordnet aggregert nivå kan kriminalomsorgens forbruk fordeles på fire hovedområder: Straffegjennomføring i fengsel, straffegjennomføring i samfunnet, administrasjon og styring (herunder KDI og regionadministrasjonene¹), og utgifter til Statsbygg. Kostnadene til Statsbygg gjelder i sin helhet husleie og andre kostnader knyttet til kriminalomsorgens bygningsmasse. For ordens skyld er kostnadene til Statsbygg i figuren på neste side tatt ut av regnskapet til straffegjennomføring i fengsel.

¹ Inkluderer også kostnader til Kriminalomsorgens dokumentssenter og Kriminalomsorgens transporttjeneste

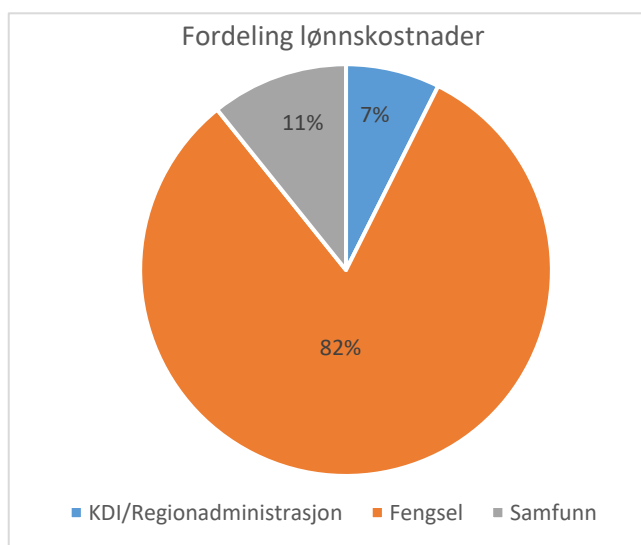


Figuren til venstre viser fordelingen av det totale forbruket til kriminalomsorgen i 2021 fordelt på hovedområdene. To tredjedeler av kriminalomsorgens totale kostnader er knyttet til fængselsdrift. Kostnader knyttet til Statsbygg utgjorde 17 prosent.

I og med at kostnadene til Statsbygg mer eller mindre i sin helhet er knyttet til leie av fængselsbygg, utgjorde de totale kostnadene til drift av fængsel 83 prosent av kostnadene til kriminalomsorgen i 2021.

Utgifter til straffegjennomføring i samfunnet utgjorde 9 prosent av kostnadene. Utgifter knyttet til administrasjon og styring (inkludert KDI/regionadministrasjonene) utgjorde 8 prosent.

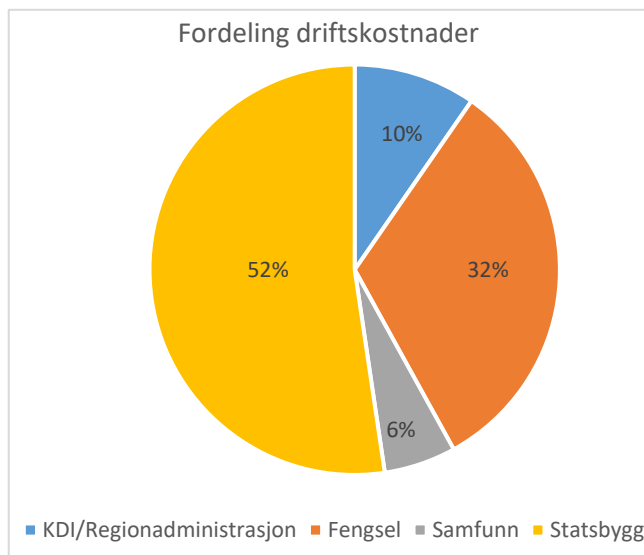
Samlet sett var kostnadene knyttet til Statsbygg i 2021 like store som kostnadene til KDI/regionadministrasjonene og straffegjennomføring i samfunnet til sammen.



Figuren til venstre viser fordelingen av totale lønnskostnader i 2021.

Totalt utgjorde lønnskostnadene til ansatte i fængsel 82 prosent av alle lønnskostnader.

Straffegjennomføring i samfunnet stod for 11 prosent, og KDI/regionadministrasjonene stod for 7 prosent. For ordens skyld inngår kostnader til Kriminalomsorgens dokument-senter og Kriminalomsorgens transport-tjeneste i sistnevnte.



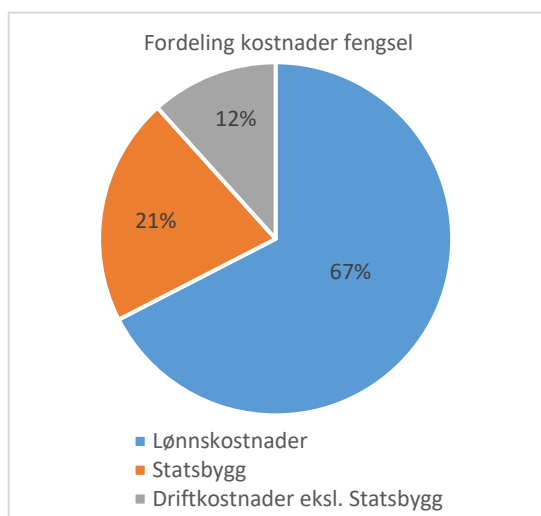
Figuren til venstre viser fordelingen av totale driftskostnader i 2021².

52 prosent av driftskostnadene var i 2021 kostnader til Statsbygg, 32 prosent relateres til fængsel, 6 prosent til straffegjennomføring i samfunnet og 10 prosent til KDI/regionadministrasjonene.

For sistnevnte er størsteparten av kostnadene knyttet til KDI. Dette er i stor grad kostnader til lisenser, utvikling av nytt etatssystem, IKT-struktur, tjenester fra DFØ mv., som gjelder hele etaten.

Kostnader knyttet til drift av fængsel

Som illustrert i forrige avsnitt utgjør kostnader knyttet til drift av fængsel 83 prosent av kriminalomsorgens totale kostnader. I det videre vil det derfor bli redegjort nærmere for forbruket, og utviklingen innen dette området.



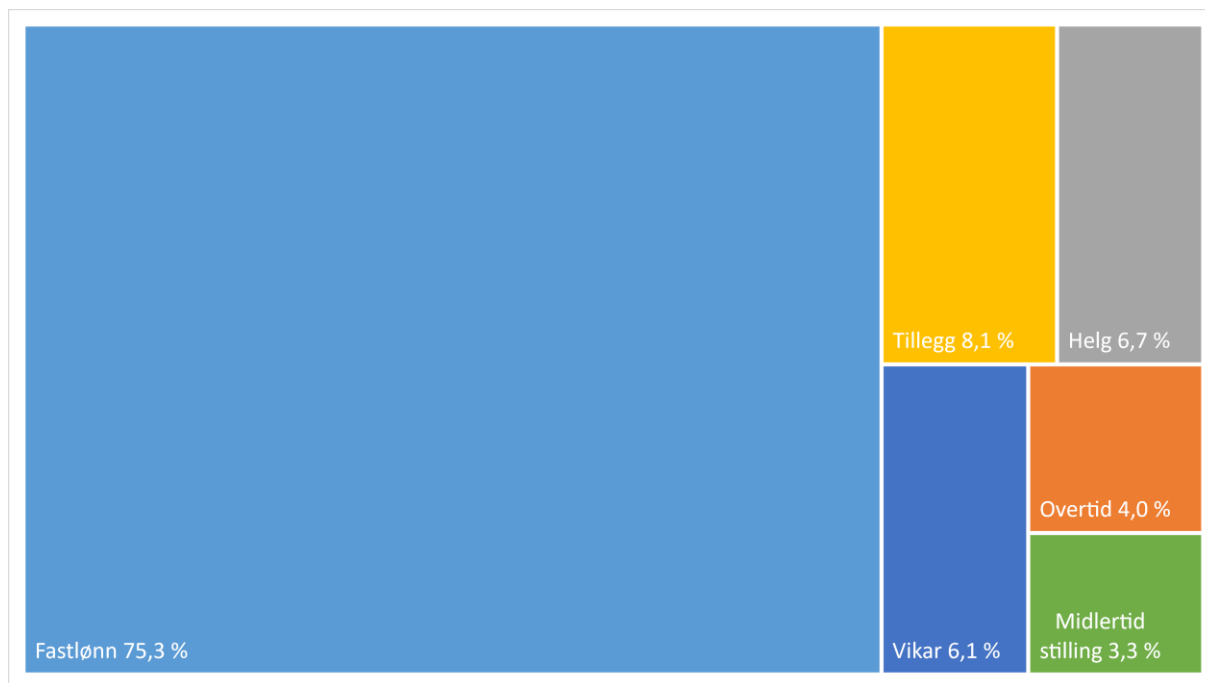
Figuren til venstre viser hvordan de store kostnadene fordelte seg i 2021. Husleie til statsbygg utgjorde 21 prosent, andre driftskostnader 12 prosent, og lønnskostnader 67 prosent.

Korrigert for husleie til statsbygg utgjorde lønnskostnadene 85 prosent av de totale kostnadene knyttet til fængselsdrift.

Kostnader til bemanning og lønn er den klart største utgiftsposten ved drift av fængsel.

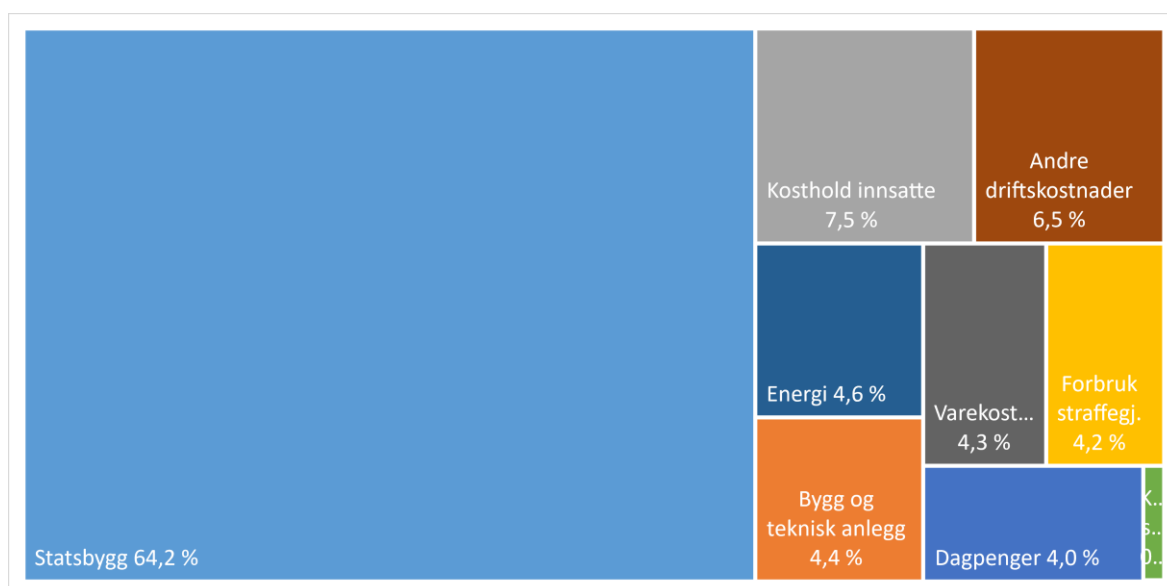
² Driftskostnader defineres her som alle kostnader utenom lønnskostnader.

Figuren under den totale lønnskostnaden fordelt på type avlønning i 2021. Totalt utgjorde fastlønn over 75 prosent av utbetalingene. Andelen av lønnskostnadene som går til fastlønn har hatt en jevn økning siden 2015. I 2015 var denne andelen på 69 prosent. Det er primært andelen midlertidig arbeidskraft, timelønnede/midlertidige stillinger som har hatt en nedgang i samme periode.



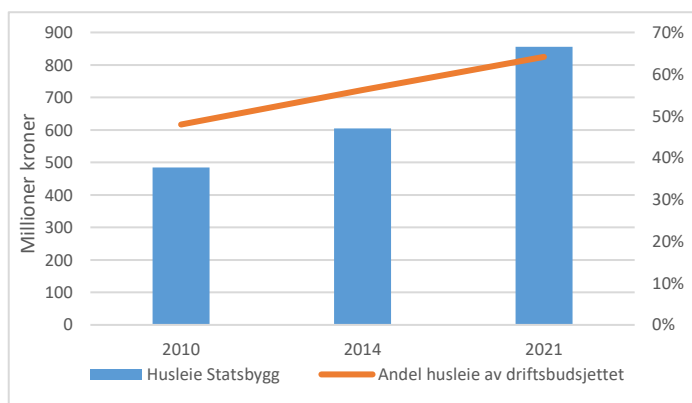
Inkludert husleie til Statsbygg utgjør kostnader knyttet til drift av fengsel 33 prosent av den totale kostnaden. Figuren under viser hvordan denne andelen fordeler seg på type kostnad. Husleien til statsbygg utgjør totalt 64 prosent av driftskostnadene. Husleie som andel av driftskostnader har økt jevnt siden innføringen av husleieordningen i 2009.

De høye strømprisene i siste halvdel av 2021 har også påvirket driftskostnadene til kriminalomsorgen. I 2021 utgjorde energikostnader totalt 4,6 prosent av budsjettet. Kostnadene til energi var over 10 millioner høyere i 2021 sammenlignet med 2020.



Videre om Statsbygg og husleieordningen

Husleien til Statsbygg har økt kraftig siden innlemmingen av fengslene i husleieordningen. I 2010, det første hele året under husleieordningen, betalte kriminalomsorgen 548 mill. kroner i husleie. I 2021 var denne økt til 855 mill. kroner, og utgjorde som nevnt 21 prosent av budsjett-rammen til drift av fengsel, og 64 prosent av driftskostnadene til fengselsdrift. Tilsvarende andel av driftsbudsjettet var i 2010 på 48 prosent.



Deler av forklaringen på denne økningen i andel hviler på at husleien lønns- og prisjusteres hvert år etter en faktor satt av Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Samtidig har husleien inngått i Regjeringens ABE-reform.

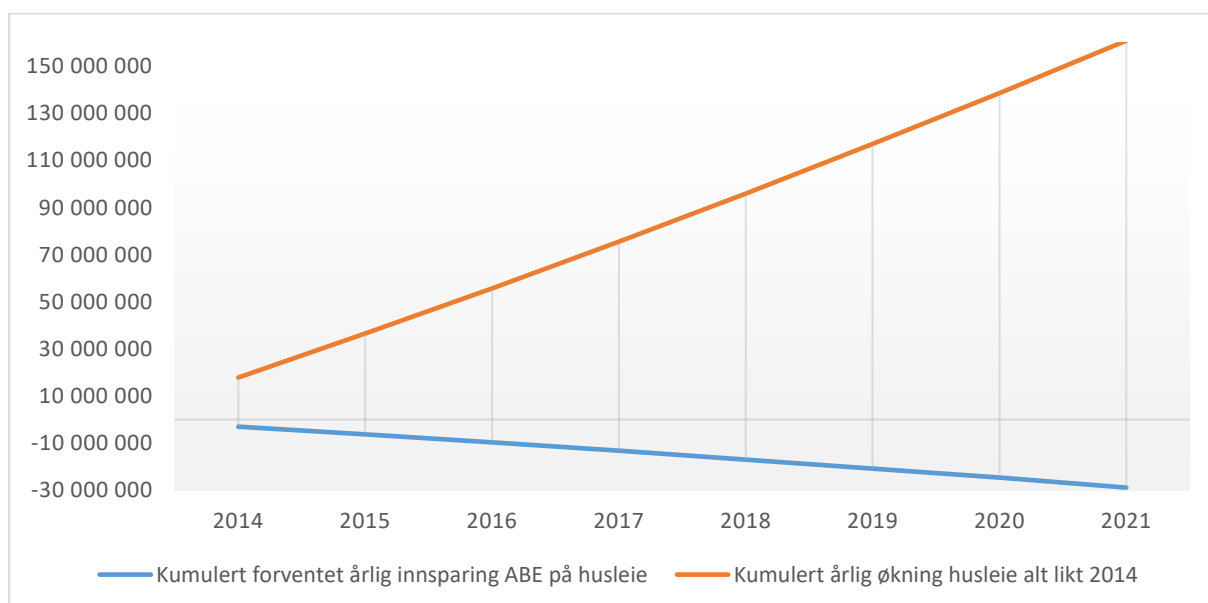
Dette innebærer en forventning om et årlig kutt på omlag 4 mill. kroner på en størrelse som kriminalomsorgen i svært

liten grad kan påvirke, og som i praksis øker med 3-4 prosent hvert år.

Kriminalomsorgen må derfor finne andre områder å gjøre denne innsparingen på, områder som det allerede er forventet årlige innsparinger på.

Andelen husleie vil derfor fortsette å øke så lenge ABE-reformen videreføres eller til leiekontraktene med Statsbygg løper ut i 2038 og 2048. Det resterende handlingsrommet for kriminalomsorgen til å finansiere helt grunnleggende og nødvendige oppgradering blir mindre, da ABE-kuttene må realiseres over den resterende andelen av driftskostnadene.

Figuren under er ment å illustrere dette. Figuren tar utgangspunkt i husleien betalt til Statsbygg i 2014. For eksempelets skyld antas det i figuren at bygningsmassen frem mot 2021 er lik den i 2014. Husleieøkningen i figuren er derfor basert på situasjonen i 2014. Figuren viser at basert på ABE-kuttene er det forventet av kriminalomsorgen å gjøre innsparinger på husleien på totalt 30 mill. kroner, samtidig som husleien (alt likt 2014) i samme periode vil øke med 160 mill. kroner.



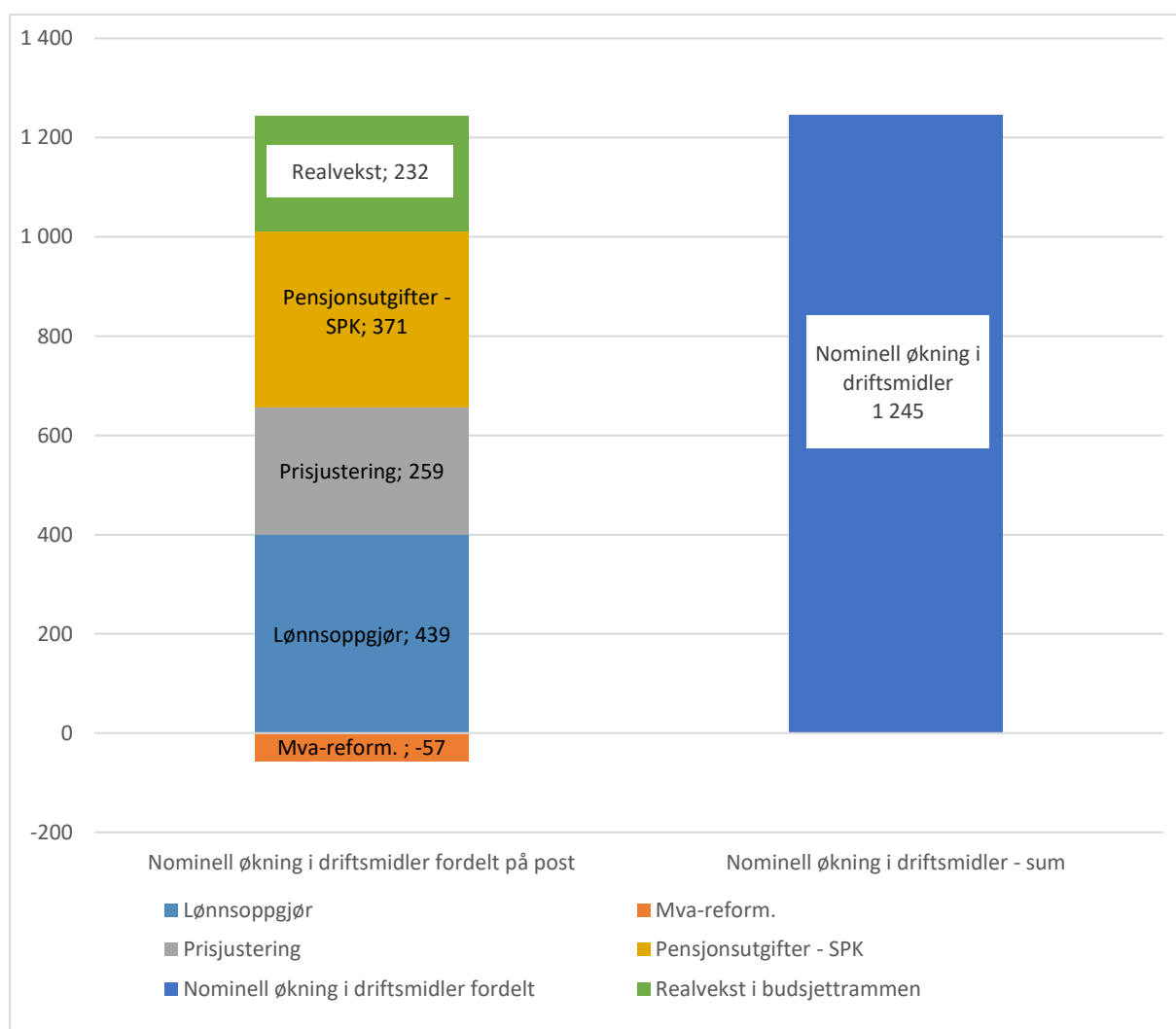
Utvikling på kapittelpost 01 fengsel i perioden 2014 - 2021

I perioden 2014 til 2021 har kriminalomsorgen hatt en nominell økning i budsjetttrammen på om lag 1,25 milliarder kroner.

Lønn- og prisjustering utgjør om lag 700 millioner av økningen. Kravet om å regnskapsføre arbeidsgivers andel av pensjonspremier i budsjetter og regnskaper utgjør på sin side om lag 370 millioner av økningen. Innføringen av nettoverføringsordningen i 2014/2015 gjorde at kriminalomsorgen sparte om lag 50 mill. kroner i kostnader knyttet til merverdiavgift.

Lønn- og prisvekst, samt de budsjettekniske endringene summerer seg totalt til i overkant av en 1 milliard kroner.

Dette medfører at den reelle budsjettøkningen i perioden 2014 til 2021 har vært på om lag 232 mill. kroner.



Tilføring av nye oppgaver og utvidet portefølje i perioden 2014 - 2021

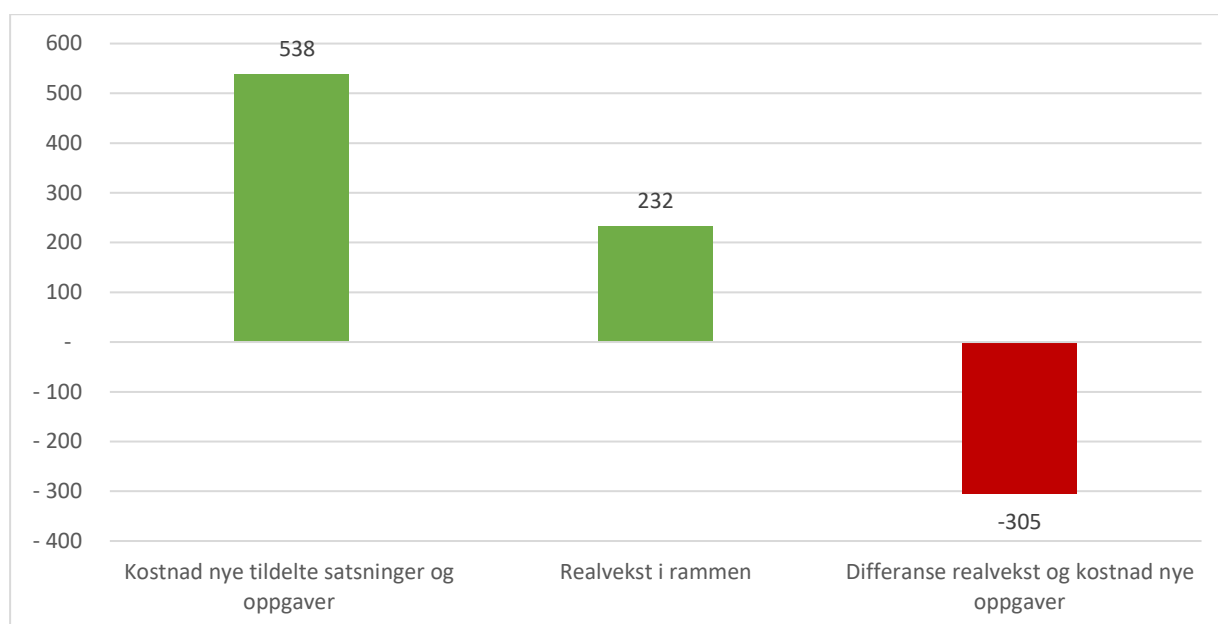
Kriminalomsorgen har siden 2014 blitt tilført flere nye oppgaver og har utvidet porteføljen innen straffegjennomføring i fengsel og samfunn.

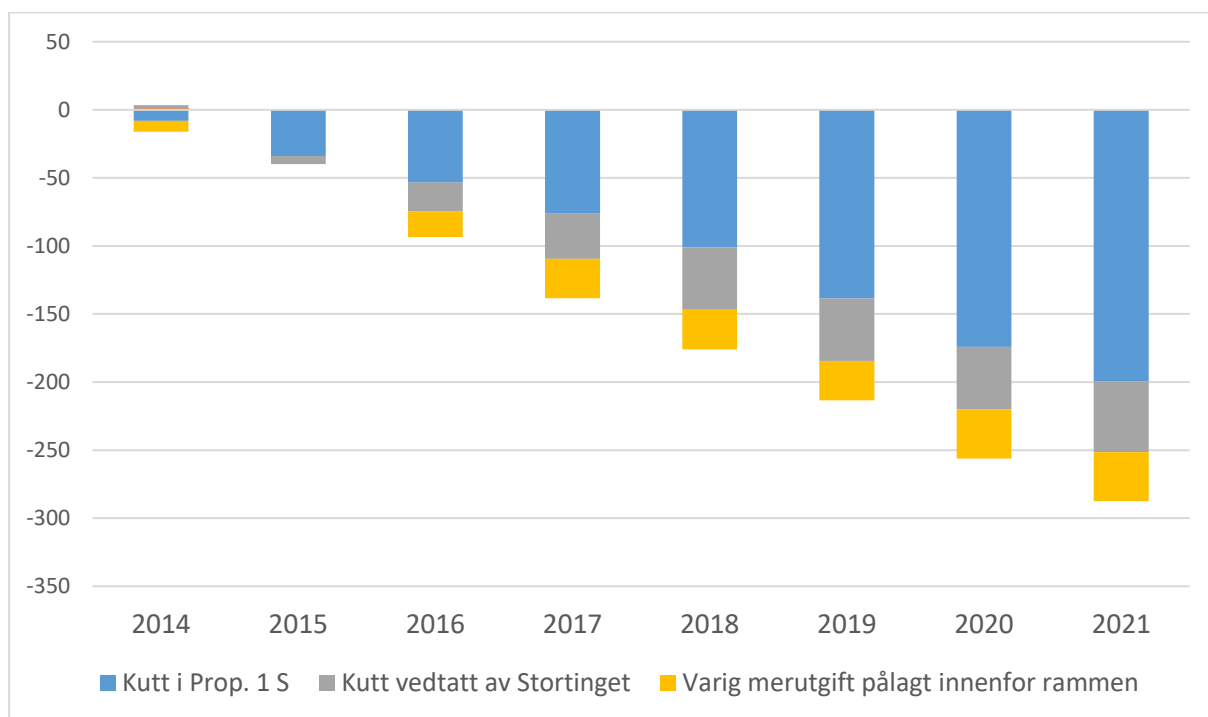
Narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) ble utvidet til å være et nasjonalt tilbud i 2017 og bøtetjenesten ble gjort til et nasjonalt tilbud i 2019. En utvidelse av kapasiteten for innsatte under 18 år og utvidelser av kapasiteten når det gjelder straffegjennomføring med elektronisk kontroll er eksempler på nye oppgaver og utvidelser av porteføljen.

De nye oppgavene summerer seg til en total kostnad på 538 mill. kroner. Dette er summen av overføringene knyttet til de spesifikke oppgavene gjennom tildelingsbrevene i nevnte periode.

Budsjettrammen på kapittelpost 01 har i samme periode, som tidligere vist, hatt en realvekst på 232 mill. kroner.

Det er en differanse mellom realveksten og kostnaden knyttet til de nye oppgavene kriminalomsorgen er satt til å gjøre på over 300 mill. kroner. Over halvparten av kostnadene knyttet til de nye oppgavene i kriminalomsorgen er med andre ord tatt innenfor eksisterende ramme.



Utvikling innen ABE-kutt og andre kutt

Figuren over viser omfanget av kutt i forbindelse med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen, og andre kutt.

DEL 3

ÅRETS AKTIVITETER OG RESULTATER

Ressursrammer og ressursbruk i 2021

Kriminalomsorgens samlede tildeling (post 01-70) utgjorde 5 574 744 000 kroner i 2021.

Fordeling på kapittel og postnivå for kriminalomsorgen:

Samlet tildeling på kapittel og post	Beløp	Andel i prosent
43001 driftsutgifter	5 040 846 000	90,4 %
43021 arbeidsdriftens utgifter	100 895 000	1,8 %
043045 større utstysanskaffelser	102 118 000	1,8 %
43060 overføring til kommunene	108 272 000	1,9 %
43070 tilskudd	37 234 000	0,7 %
43201 driftsutgifter KRUS	185 379 000	3,3 %
sum	5 574 744 000	100,0 %

90,4 prosent av den totale bevilgningen til kriminalomsorgen tildeles post 01 ordinære driftsutgifter, 3,3 prosent tildeles KRUS. Arbeidsdriftens budsjetttramme utgjør 1,8 prosent, post 60 overføringer til kommuner (forvaringsdømte) utgjør 1,9 prosent mens post 70 tilskudd frivillige organisasjoner utgjør 0,7 prosent og post 45 større utstysanskaffelser utgjør 1,8 prosent.

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

Vurdering av ressursbruken

KDI mener at ressursbruken i kriminalomsorgen har vært effektiv i 2021, og at budsjettdisiplinen i etaten generelt er god. Samlet sett har kriminalomsorgen en god måloppnåelse, og aktivitetene er gjennomført innenfor budsjetttrammene, slik det fremgår av tabellen under.

Post 01 (tall i tusen)	2017	2018	2019	2020	2021
Samlet budsjett	4 661 459	4 717 166	4 644 945	4 905 656	5 040 846
Forbruk	4 635 791	4 683 058	4 611 913	4 830 652	5 034 704
Overført beløp *	27 756	36 240	33 032	75 004	6 142
Overført i %	0,59 %	0,77 %	0,71 %	1,5 %	0,1 %
* I tillegg kommer mindreinntekter på post 03 og post 04:				-1795	-7561
resultat post 01/03/04				73 209	-1 419

Bevilgningen på post 01 dekker ordinære driftsutgifter i kriminalomsorgen. Merforbruket inklusiv mindreinntekter fra post 03 og 04 er på 1,4 mill. kroner og utgjør 0,03 prosent av bevilgningen. Med et resultat svært nær balanse i 2021 av disponibel bevilgning inkludert 73 mill. kroner overført fra 2020, viser samtidig at kriminalomsorgen i 2021 hadde en krevende økonomisk situasjon med et høyere forbruk enn bevilgningen gitt av Stortinget i statsbudsjettet. Det økonomiske resultatet i 2021 har samtidig vært preget av pandemien som har gitt en netto merutgift også ut over ekstra bevilgning til smitteverntiltak og velferdstiltak for innsatte på 20 mill. kroner gitt i revidert nasjonalbudsjett for 2021. Pandemien har også medført behov for økt bruk av overtid. Særlig de siste månedene i 2021 var disse utgiftene vesentlig høyere enn tidligere år.

Mål 1: Domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff

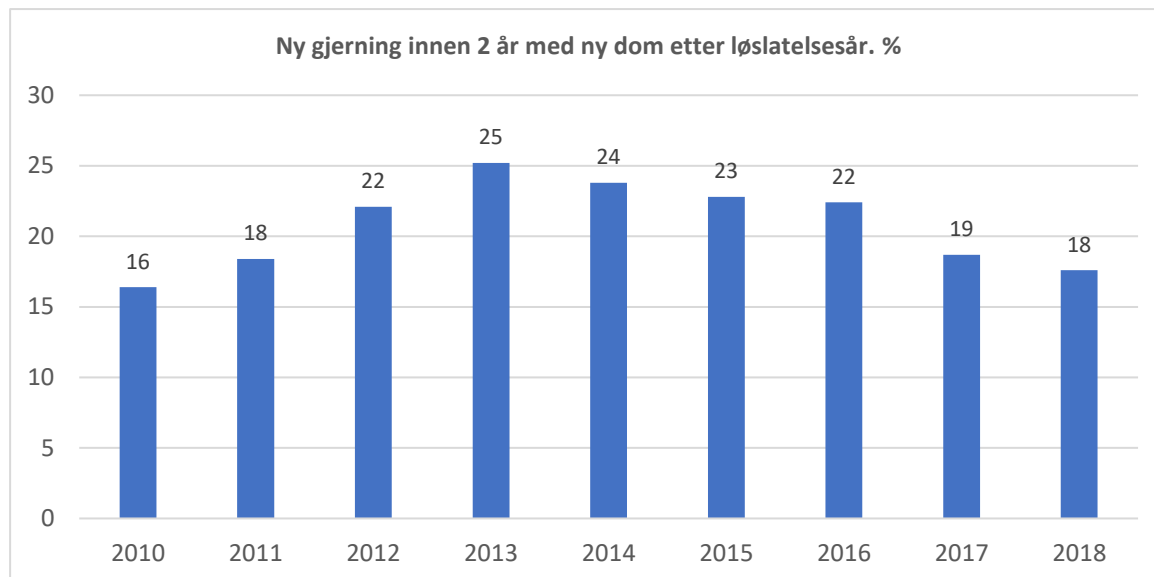
Det er et overordnet mål for kriminalomsorgen å forebygge tilbakefall til ny kriminalitet. Dette krever en målrettet innsats mot de faktorene som ifølge norsk og internasjonal forskning gir en forhøyet risiko for tilbakefall. Kriminalomsorgen har et særlig ansvar for å legge til rette for et godt samarbeid med velferdsetater og frivillige organisasjoner som kan bistå domfelte med levekårsproblemer under straffegjennomføringen, og sikre gode overganger ved endt straffegjennomføring.

Videre må kriminalomsorgen ved alle typer straffegjennomføring legge til rette for en hensiktsmessig progresjon gjennom hele straffegjennomføringsløpet, og jobbe for at de domfelte som gjennomfører fengselsstraff ikke løslates direkte fra fengsel med høyt sikkerhetsnivå, men har en trygg og forsvarlig utslusning til samfunnet.

Styringsparameter 1: Prosent tilbakefall

Forsker Ragnar Kristoffersen ved KRUS har oppdatert statistikk over tilbakefall blant løslatte fra fengsels- og forvaringsdom, der tilbakefall inkluderer både ny fengselsstraff og ny straff som gjennomføres i samfunnet. Tilbakefall er definert som første gjerningsdato etter løslatelsen som medfører ny dom som skal gjennomføres i kriminalomsorgen, uavhengig av gjennomføringsform

som følger av den nye dommen. Undersøkelsen gjelder ubetinget fengsel gjennomført i fengsel, og omfatter ikke de som har gjennomført hele den ubetingede fengselsstraffen med elektronisk fotlenke.



Figuren over illustrerer tilbakefallsraten innen to år etter løslatelsesår, med avrundede prosentandeler.

Måleperioden for løslatte i 2015 – 2018 er utvidet med cirka 16 måneder sammenlignet med målingen som ble presentert i årsrapporten for 2020, der målingen ble slutført 8. september 2020. Denne målingen fanger opp nye dommer som har kommet til siden denne datoen, særlig for løslatte i årene 2017 og 2018. Disse hadde et vesentlig lavere tilbakefall i forrige måling enn det som kommer frem her.

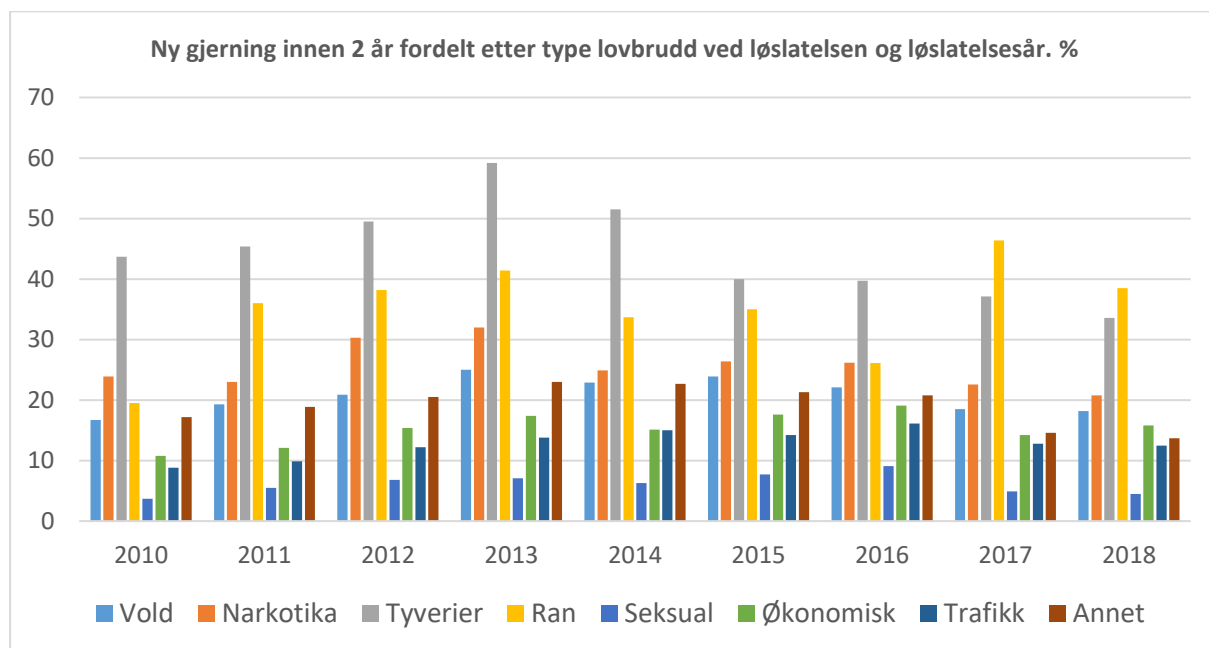
En del av økningen i tilbakefallet i årene fra 2010 frem til 2013 ser ut til å kunne forklares med at tilbakefallet inntreffer senere for en større andel av løslatte med tilbakefall. Det samlede registrerte tilbakefallet gir støtte til denne vurderingen.

Når det gjelder nedgangen i tilbakefallet i perioden 2017 – 2018, er det interessant å merke seg at denne kommer etter en periode med en økning i bruken av straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Denne resulterer i at et stort antall domfelte med lav risiko for tilbakefall gjennomfører straffen utenfor fengsel, og dermed ikke inngår i antallet løslatte fra fengsel. I hvilken grad dette viser en effekt av innsatsen til kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnere i fengslene må belyses nærmere gjennom forskning. KRUS vil i 2022 ferdigstille arbeidet med en studie av sammenhengen mellom sosioøkonomiske faktorer og tilbakefall. Denne vil gi økt kunnskap om effekten av de tiltak som kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnere setter inn under straffegjennomføringen.

I årene etter 2015 var det en generell nedgang i antallet siktelsler, varetektsfengslinger og mottatte dommer i kriminalomsorgen. En redusert straffesaksproduksjon har påvirket domfellelsesraten i alle typer saker, og vil også gjelde gjentatt kriminalitet blant løslatte. Videre har en nedgang i antall anmeldelser for tyveri- og narkotikakriminalitet spilt en rolle, ettersom dette er lovbruddsgrupper med generelt høyt tilbakefall, og tilbakefallet skjer gjerne raskere i

disse lovbruddsgruppene enn i andre lovbruddsgrupper. Andelen løslatte med tidligere fengselsdom har også sunket fra 39 prosent av løslatte i 2015, til 24 prosent av løslatte i 2018. Dette har også påvirket nedgangen i tilbakefallet i denne perioden. Flere målinger har vist at personer med tidligere fengselsdom har omtrent dobbelt så stort tilbakefall som de uten tidligere fengselsdom.

Tilbakefall i forskjellige lovbruddskategorier

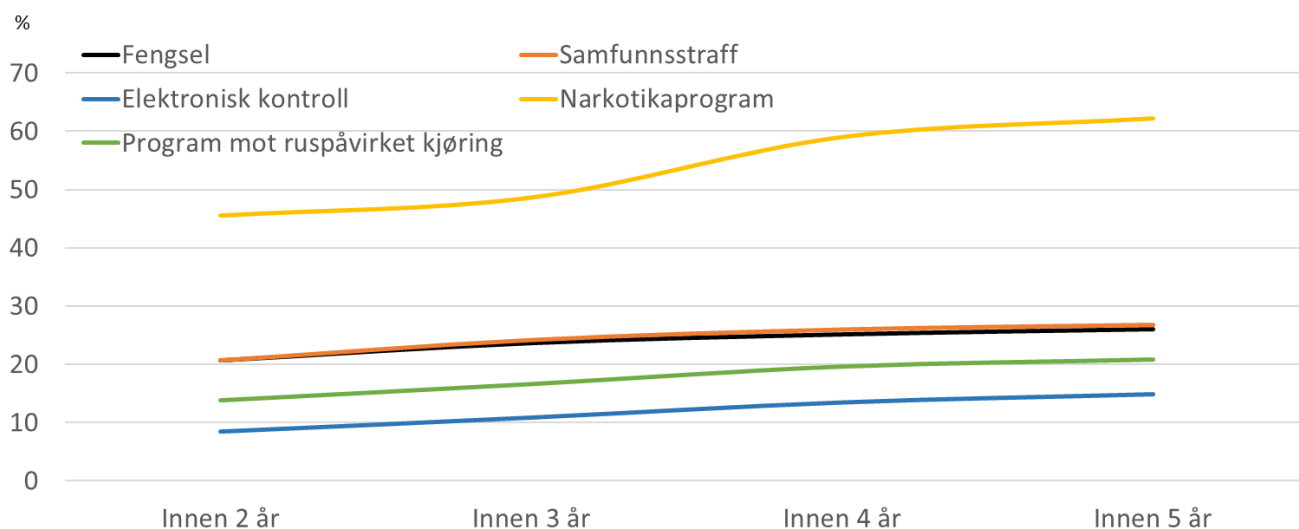


Figuren over fordeler tilbakefallet innen to år etter type lovbrudd ved løslatelsen og løslatelsesår. Tilbakefallet stiger for tyveri- og narkotikadømte i årene frem til 2013, og det synker deretter gradvis. Utviklingen i tilbakefall blant ransdømte er svært ujevn gjennom måleperioden. Svingningene i tilbakefallsandeler skyldes trolig et lavt antall årlige løslatelser. Bare 117 er målt i 2018. Domfelte i denne lovbruddsgruppen har uansett det nest høyeste tilbakefallet gjennom måleperioden. De hadde høyest tilbakefall av alle grupper i 2017 og 2018.

Særlig om tilbakefall blant unge

Antallet unge løslatte fra fengsel under 25 år som inngår i denne målingen går ned fra 1 524 i 2010 til 822 i 2018. Tilbakefallet hos unge under 18 år varierer mye på grunn av det lave antallet løslatte hvert år. Gjennomsnittet for alle i årene 2010-2018 utgjør likevel 78 prosent av de løslatte. Tilbakefallet i aldersgruppen 18-20 år øker stort sett gjennom hele perioden, fra 19 prosent i 2010 til 38 prosent i 2018. Samtidig er antallet løslatte i denne aldersgruppen redusert med hele 75 prosent. Økningen i tilbakefallet i aldersgruppen 18-20 år kan antakelig i hovedsak forklares med færre løslatte, som samtidig medfører en relativ økning i andelen løslatte med økt risiko for tilbakefall. Vi har sett en utvikling over flere år der færre unge dømmes til ubetinget fengselsstraff, og der unge i økende grad gjennomfører ubetinget fengselsstraff med elektronisk kontroll. Tilbakefallet blant løslatte i aldersgruppen 21-24 år viser også en økning, men denne skjer mer gradvis, og går noe ned etter 2016.

Tilbakefall etter gjennomføring av forskjellige straffereaksjoner/straffegjennomføringsformer



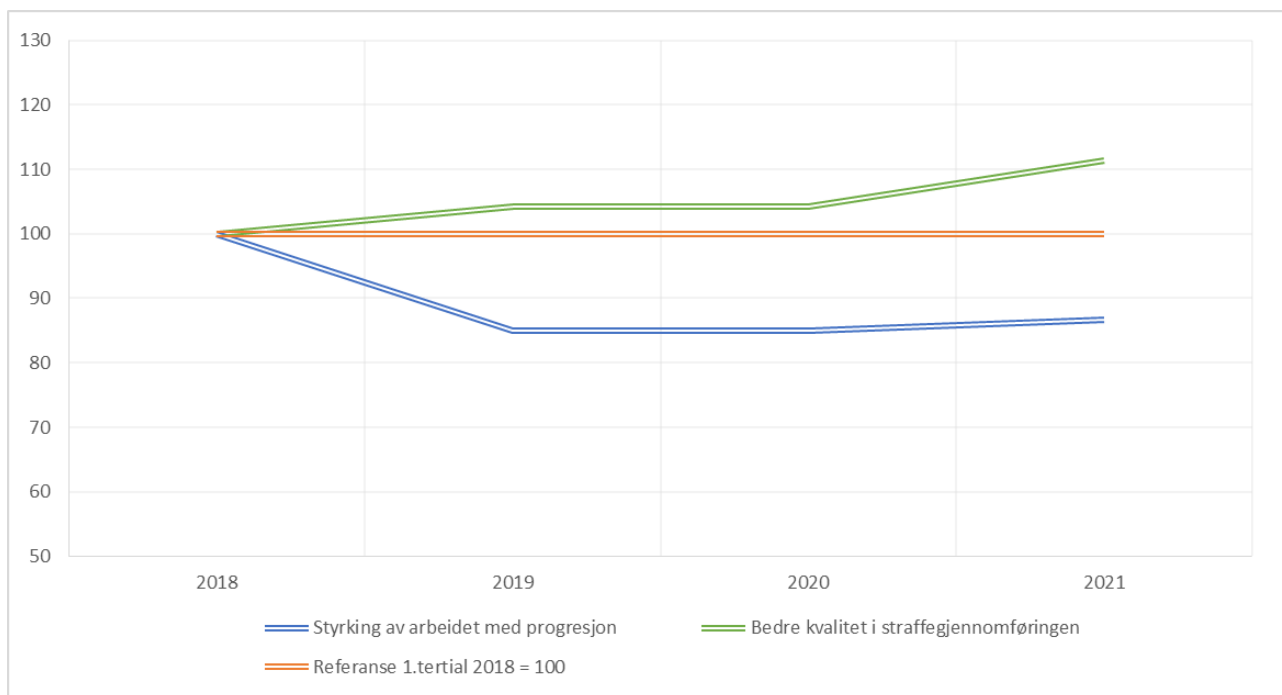
Forsker Ragnar Kristoffersen presenterte i 2019 statistikk på tilbakefall etter straffegjennomføring i fengsel og i samfunnet. Tilbakefallet etter gjennomføring av ubetinget fengselsstraff med elektronisk kontroll og program mot ruspåvirket kjøring er lavere enn etter gjennomføring av ubetinget fengselsstraff i fengsel. Tilbakefallet etter gjennomføring av samfunnsstraff ligger på samme nivå som etter straffegjennomføring i fengsel. Tilbakefallet etter gjennomføring av dom på narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) er høyt, men det må her tas i betraktning at domfelte som gjennomfører denne straffereaksjonen har omfattende narkotikaproblemer.

Kort om forholdet til andre målinger av tilbakefall

SSB produserer tilbakefallsstatistikk for siktede, som viser at tilbakefallet til ny siktelse er 41 prosent etter fem år for siktede 15 år eller eldre i år 2015. Resultatet er ikke sammenlignbart med det som presenteres her. For det første vil alle nye reaksjoner, uansett hvilken som følger av siktelsen, inngå i beregningen av tilbakefall hos SSB. KDI har basert statistikk kun på tilbakefall til ny dom på straff som gjennomføres i kriminalomsorgen. Det er derfor naturlig at tilbakefallet blir høyere når det tas utgangspunkt blant siktede. I tillegg er målepopulasjonene ikke sammenlignbare. Siktede omhandler alle aldersgrupper, blant annet betydelig flere unge, som i liten grad pådrar seg en straffereaksjon som må gjennomføres i kriminalomsorgen. Halvparten av 3 930 unge siktede (mellom 15 og 18 år) i 2015 har tilbakefall til ny siktelse innen fem år, ifølge tall fra SSB.

Ifølge studier av nasjonale målinger av tilbakefall er det heller ikke mulig å foreta en forsvarlig internasjonal sammenligning av tilbakefallet på grunn av ulike definisjoner, ulik oppfølgingstid og ulikheter i hvilke grupper målingene omfatter.

Styringsparameter 2: Progresjon og god kvalitet i straffegjennomføring

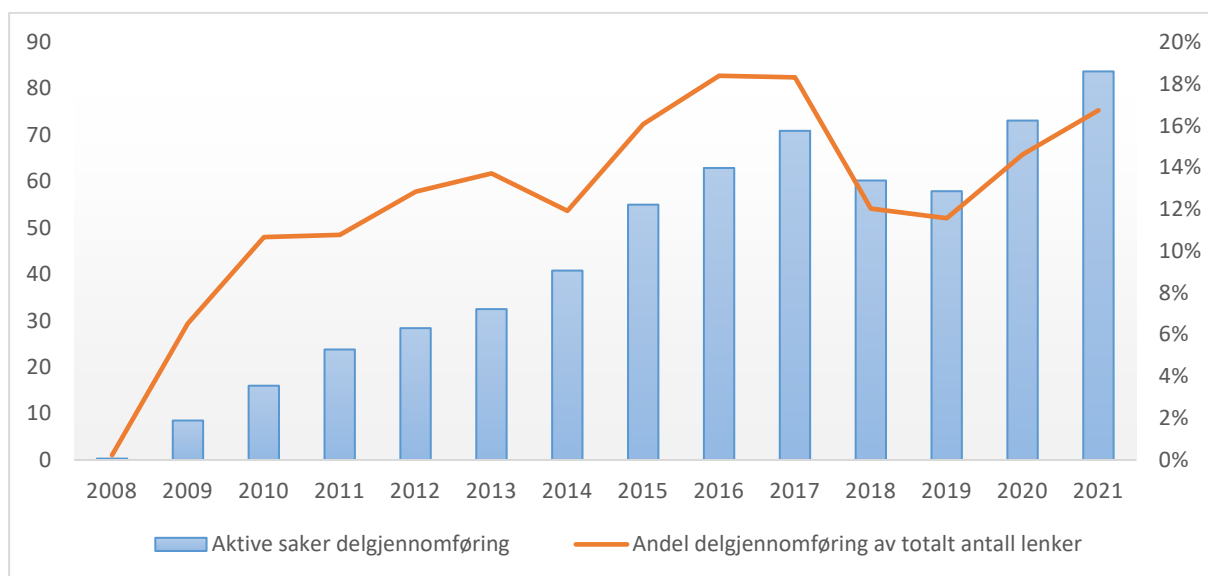


Figuren over er basert på utviklingen i henhold til en rekke måleparametere på progresjon og kvalitet i straffegjennomføringen. Flere av disse er beskrevet nærmere i det følgende, som for eksempel andel fengselsdøgn med aktivitet, antall fengselsdøgn i behandlingsinstitusjon, omfanget av programvirksomheten, antall kartlegginger, andel delgjennomføring med elektronisk kontroll, og bruken av rusenheter. I tillegg inngår blant annet data om utslusnings-samtaler (en strukturert samtale som gjennomføres med innsatte i fengslene om muligheter for progresjon), og innhold i samfunnsstraffen. Disse faktorene er målt opp mot data om antall nyinnsettelse i fengsel, belegg i fengslene og kapasitetsutnyttelsen av plasser for straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

Kriminalomsorgen har bedret resultatene på de måleparametere som er valgt for å vise kvaliteten. Blant annet har en målrettet innsats gitt en økning i antall kartlegginger av innsatte. Andel fengselsdøgn med aktivitet har gått ned under pandemien, men er likevel opprettholdt på et forholdsvis høyt nivå. Når det gjelder de parametere som er valgt for vise effekten av arbeidet med progresjon, viser figuren at det fra 2018 til 2019 var en negativ utvikling, som har bakgrunn i en nedgang i antall døgn gjennomført i behandlingsinstitusjon. I de to siste årene har smitteverntiltak satt begrensninger for mulighetene til progresjon.

Styringsparameter 3: Andel domfelte som gjennomfører deler av straffen med elektronisk kontroll (EK)

En gradvis tilvenning til et liv i frihet er et viktig ledd i arbeidet med å forebygge ny kriminalitet. Det at domfelte til fengselsstraff gjennomfører den siste delen av straffen utenfor fengsel med elektronisk kontroll (EK delgjennomføring), gir mulighet for den kvalitetsmessig beste tilbakeføringen, som er bygd på tett oppfølging fra ansatte i kriminalomsorgen, og at domfelte har en egnet bolig og sysselsetting. Samtidig ivaretas sikkerheten, blant annet gjennom tett oppfølging, hyppig menneskelig kontakt, jevnlig ruskontroll og kontrollen gjennom fotlenken.

**Resultat:**

I 2021 har 331 delgjennomføringssaker blitt iverksatt. Andelen delgjennomføring utgjør 17 prosent av kapasiteten på 500 plasser.

Vurdering:

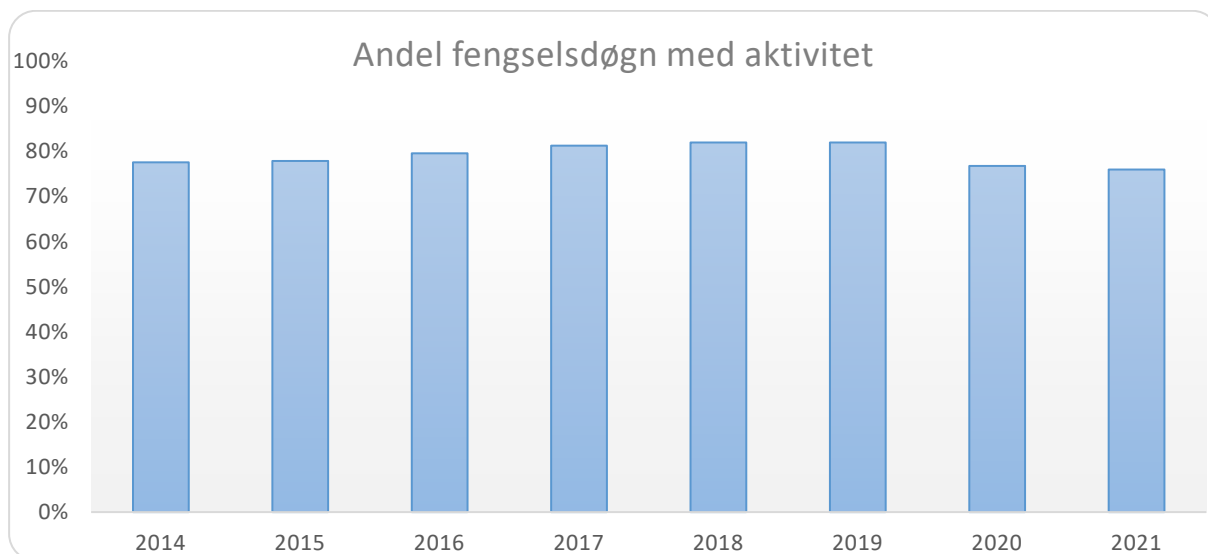
Antall saker som omhandler delgjennomføring har ligget stabilt de siste årene, men antall dager som gjennomføres i gjennomsnitt har økt fra 66 i 2019 til 92 i 2021. Denne utviklingen har sammenheng med lovendringen som trådte i kraft i 2020, da gjennomføringstiden for EK ble utvidet.

Tiltak:

KDI følger opp anvendelsen av EK delgjennomføring i styringsdialogen med regionene. Flere styringsparametere skal understøtte en fortsatt positiv utvikling på dette området; herunder antall kartlegginger med BRIK og andel av innsatte som har gjennomført utslusingsamtale.

Styringsparameter 4: Andel fengselsdøgn med aktivitet

Aktivitetstilbudet i fengslene består av arbeid, utdanning, program og andre tiltak. Tilbudet gir innsatte arbeidstrening og opplæring, forebygger isolasjon og legger et grunnlag for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff. Forskning viser at arbeidstrening for innsatte, særlig for de uten tidligere yrkeserfaring, er et av de viktigste enkelttiltakene for å forebygge ny kriminalitet.

**Resultat:**

I 2021 oppnådde kriminalomsorgen et resultat på 76 prosent andel døgn med aktivitet. Dette innebærer en nedgang fra resultatet i 2020, som var på 77 prosent.

I 2021 stod arbeidsdriften i fengslene for 69 prosent av aktivitetstilbudet. Skolen i fengslene stod for 19 prosent av tilbudet, 11 prosent er registrert i kategorien *Andre tiltak* og cirka 1 prosent er registrert i kategorien *Programvirksomhet*.

Vurdering:

Andelen fengselsdøgn med aktivitet er betydelig lavere enn i 2018 og 2019, da resultatet var på 82 prosent. Årsaken til nedgangen er tiltak som er iverksatt for å forhindre smitte av Covid-19. Avstandsregler, som har satt begrensninger for utnyttelsen av undervisningsrom og andre lokaler, krav til inndeling i kohorter, karantenebestemmelser og reduksjoner i gruppevirksomheten har redusert tilbudet til innsatte.

Disse tiltakene har særlig virket inn på skolens tilbud. I årene frem til og med 2019 utgjorde skolens andel av det samlede aktivitetstilbud cirka 25 prosent. I 2020 ble skolens andel redusert til 20 prosent, og i 2021 til 19 prosent av antall døgn med aktivitet.

Samtidig har kriminalomsorgen økt sin innsats for å øke aktiviseringen, særlig mot innsatte som ikke fungerer godt i ordinær sysselsetting. Kriminalomsorgen har økt omfanget av systematiske tilrettelagte gruppeaktiviteter, fritidsaktiviteter og formaliserte samtaler på dagtid, som benyttes overfor innsatte som ikke klarer å tilpasse seg ordinær arbeidsdrift og skole, særlig innsatte med sosiale og psykiske utfordringer. Andelen fengselsdøgn registrert i denne kategorien *Andre tiltak* har økt fra 6 prosent i 2019, til 9 prosent i 2020 og 11 prosent i 2021. Kriminalomsorgen har nedlagt en stor innsats i å øke og tilpasse aktivitetstilbudet til smittevernsregimet med mindre grupper og kohorter.

Tiltak:

En avvikling av smittevernstiltak som har satt begrensninger for en full utnyttelse av aktivitetstilbudet i fengslene vil blant annet gi skolen mulighet til igjen å ta imot flere elever.

Videre vil arbeidet med å utvikle tilrettelagte aktiviteter fortsette i 2022. Det vil i 2022 bli etablert aktiviseringssteam ved fire nye fengsler, noe som særlig vil øke aktiviseringsgraden blant de dårligst fungerende innsatte. Det vises til en nærmere omtale av dette tiltaket i beskrivelsen av arbeidet med å redusere omfanget av isolasjon i fengslene.

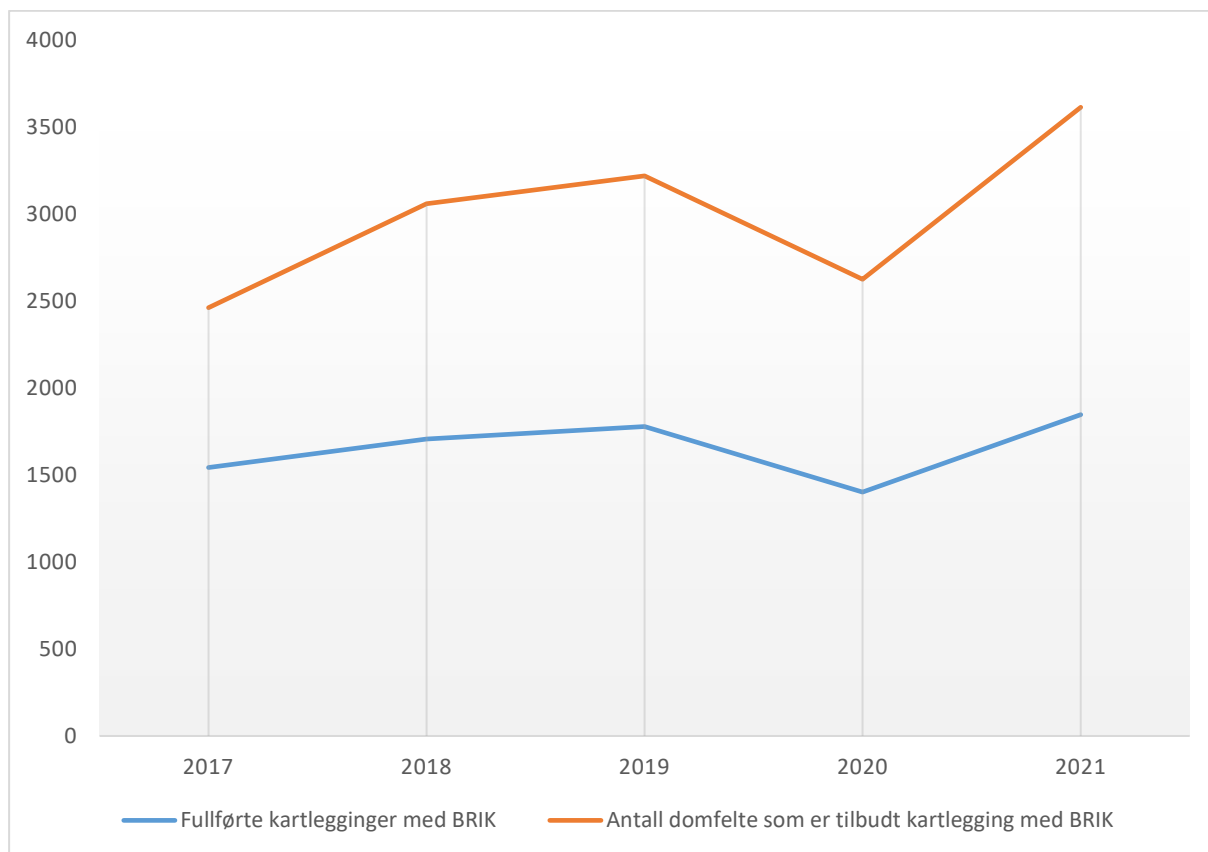
Prosjekt Tilpasset arbeidsdag ble i 2016 satt i gang ved utvalgte fengsler med en lav aktiviseringsgrad. Etter inspirasjon fra en modell for aktivisering i nederlandske fengsler er det prøvd ut hvordan kriminalomsorgen kan utvikle, styrke, fordele og prioritere tilbud om aktivisering bedre, og prioritere innsatte med særlig behov for oppfølging og fellesskap. KRUS har i 2021 ferdigstilt en evaluering av prosjektet. Evalueringen viser at aktiviseringen økte i prosjektfengslene frem til utbruddet av Covid-19-pandemien i 2020. Videre at prosjektet har bidratt til økt fleksibilitet for innsatte, slik at arbeid, skole og fritid blir enklere å kombinere med utgangspunkt i den enkelte innsattes behov. Prosjektet har vist at det er mulig å fordele arbeid og aktivitet i fengslene mer effektivt, og utnytte eksisterende ressurser bedre. Erfaringene fra evalueringen vil gi et faglig grunnlag for videreutviklingen av aktivitetstilbudet i fengslene. Det gjelder både metoder for organisering av aktivisering, og bruk av tilpassede aktiviteter for innsatte som er isolert, har psykiske lidelser og/eller lettere psykisk utviklingshemming, og som ikke klarer å fungere i det ordinære aktivitetstilbudet.

En videreutvikling av arbeidsdriften i fengslene tar sikte på å gjøre produksjonen i arbeidsdriften mer tilpasset innsattes funksjonsnivå og drive produktutvikling som gjør arbeidsdriften til en mer relevant arbeidsarena for innsatte. Dette bidrar også til en økt omsetning, noe som gir mulighet til å investere i materiale og maskiner i arbeidsdriften. Det igjen gjør at arbeid i fengselet i større grad enn tidligere gjør innsatte kvalifisert til ordinært arbeid etter endt straffegjennomføring. Flere enheter har i 2022 etablert samarbeidsprosjekter om produktutvikling og produksjon. Et godt eksempel er produksjonen av plantekasser ved fem fengsler i region øst og region sørvest, som er basert på treverk fra skogen ved Bastøy fengsel. Videre har kriminalomsorgens merkevare *Prisonmade* blitt videreutviklet, noe som gir arbeidsdriften en felles visuell profil. Arbeidsdriften har også vært mer synlig i media i 2022, og fått frem at arbeid, utdanning og mestring er sentralt i norsk straffegjennomføring.

Kartlegginger av domfeltes behov og ressurser

En forutsetning for at kriminalomsorgen skal kunne gi domfelte et tilbud som spesifikt retter seg mot risikoen for tilbakefall, er at det foretas en systematisk kartlegging, og at resultatene av kartleggingen videreformidles til forvaltningssamarbeidspartnere når det avdekkes behov for bistand.

Kriminalomsorgen foretar kartlegginger av domfelte med verktøyet BRIK (Behovs- og ressurskartlegging i kriminalomsorgen). I tillegg til at kartleggingene gir et grunnlag for et målrettet arbeid med domfeltes problematikk, så er kartleggingen også en god arena for motivasjonsarbeid.



Figuren over viser utviklingen i antall kartlegginger med BRIK. Etter en nedgang etter utbruddet av Covid-19-pandemien i 2020, har antallet økt til 1 847 fullførte kartlegginger i 2021.

Kartlegging med BRIK er frivillig for de domfelte. Figuren viser at det også har vært en økning i antall domfelte som er gitt tilbud om BRIK. Differansen mellom antall fullførte kartlegginger og antall domfelte som er gitt tilbud om kartlegging, har i hovedsak årsak i at domfelte har avslått tilbudet.

KDI er tilfreds med økningen i antall kartlegginger, men ser at smittevern hensyn tidvis kan ha hemmet en ytterligere økning i kartleggingen.

En undersøkelse gjennomført i 2021 viser at det er mange årsaker til at domfelte avslår tilbudet om kartlegging. I flere tilfeller ser domfelte ikke nytteverdien av å delta grunnet kort dom, eller fordi de ikke ønsker å avgi informasjon om personlige forhold. Flere ansatte kommenterte at produksjonskravene noen ganger påla dem å gjennomføre en BRIK-kartlegging der det ikke virket nødvendig ut ifra domfeltes personlige problematikk eller grunnet lengde av eller type dom. BRIK er et omfattende kartleggingsverktøy. Det tar tid å gjennomføre kartleggingen. Lokalt nivå rapporterer at bemanningssituasjonen er til hinder for at det kartlegges i ønsket omfang.

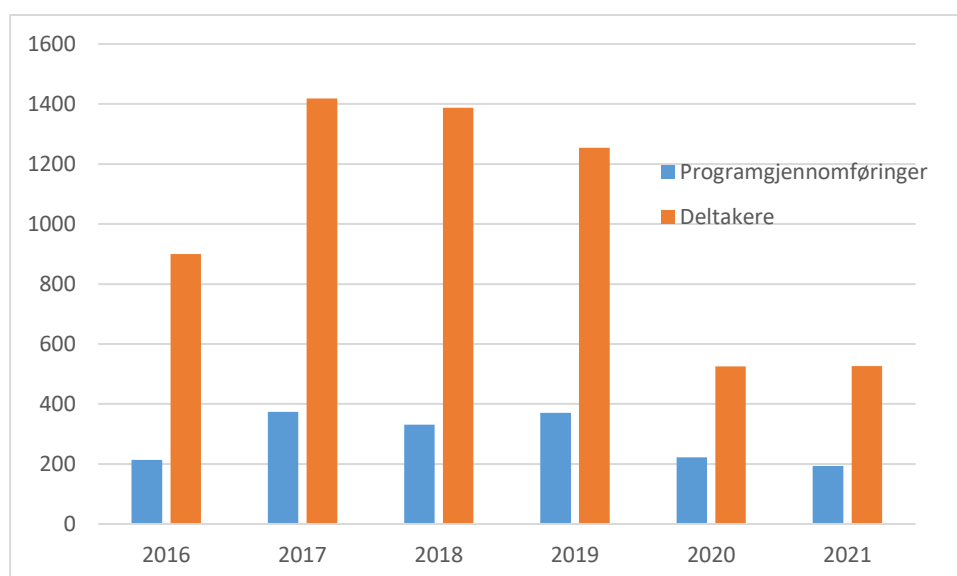
BRIK vil bli integrert i et nytt fagsystem, KODA, sammen med andre relevante kartleggingsverktøy. Det vil forenkle arbeidsprosessene for ansatte og kunne forhindre noe kartleggings-tretthet hos de domfelte. Nytt fagsystem vil også kunne standardisere arbeidsprosesser mellom kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne når et behov hos domfelte er avdekket under kartleggingen. Det er allerede utarbeidet en ny standard for BRIK og en veileder som vil

bli lansert i forbindelse med nytt fagsystem. Videre har alle regioner utarbeidet en plan for å øke omfanget av BRIK kartlegging frem til og med 2024. KDI jobber med en versjon av BRIK tilpasset unge innsatte.

KDI ønsker at kartlegging gjennom BRIK kan starte tidligere, og har foreslått en forskrifts- endring slik at BRIK kan brukes blant varetaktsinnsatte som har ønske om det.

Programvirksomhet

Kognitive programmer som er rettet særskilt mot domfeltes utfordringsbilde er et godt verktøy for å styrke domfeltes motivasjon til å unngå tilbakefall. Figuren nedenfor viser at både antall gjennomførte programmer og antall deltakere i disse ble sterkt redusert etter utbruddet av Covid-19-pandemien i 2020. De fleste av programmene gjennomføres i grupper, og all gruppevirksomhet har blitt redusert de siste to årene.



I 2021 ble nettstedet programbank.no tatt i bruk, der det presenteres godkjente programmer og der et standardisert søknadsskjema er lagt inn. I 2021 er syv programmer blitt godkjent, og flere søknader er til behandling.

I 2022 har KDI bevilget øremerkede midler til en styrking av programvirksomheten, og KDI har en forventning om en vesentlig økning i antall gjennomførte programmer og antall deltakere.

Ledelse av direktoratsutvalget for tilbakeføringsstrategien

I 2017 lanserte Regjeringen en nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017 – 2021: «Redusert tilbakefall til ny kriminalitet». Det ble etablert et direktoratsutvalg bestående av Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet, Husbanken, Nasjonalbiblioteket, Utdanningsdirektoratet/Statsforvalteren i Vestland, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og KDI. Utvalget har vært et samordningsorgan på direktoratsnivå med ansvar for oppfølging og gjennomføring av direktoratstiltakene.

Direktoratsutvalget har hatt tiltak innenfor ulike innsatsområder; eksempelvis innsiktsarbeid (utredninger), digitaliseringstiltak for mer effektiv samhandling, bedre og mer effektiv

kommunikasjon med innsatte (blant annet selvbetjeningsløsning for innsatte), økt tilgang til tjenester (områdefunksjon for psykisk helsevern), regelverksutvikling mv.

Det er særlig to områder som har hatt lavere utviklingsfart enn først planlagt og forutsett. Det er regelverksutviklingen og digitale utviklingstiltak. Noe av forsinkelsene i tiltakene kan tilskrives pandemien, men ikke alene. Direktoratene har også erfart utilstrekkelig juridisk kompetanse og IKT-kompetanse.

Direktoratsutvalget erfarer at tilbakeføringsstrategien har befestet direktoratenes felles ansvar for redusert tilbakefall og et forpliktende, samordnet forvaltnings samarbeid; styrket deling av informasjon og erfaringer på direktoratsnivå; igangsatt utrednings- og utviklingsoppgaver på tvers av direktorater og styrket bilateralt samarbeid.

Direktoratsutvalget anerkjenner at det fortsatt er mange gjenstående utfordringer etter strategiperiodens utløp, hvorav de viktigste er:

- Dimensjonering av tjenestene
- Digital utnyttelse av tjenestene og sikkerhetsdilemmaer
- Koordinering av tjenestene (IP, ansvarsgrupper)
- Ulik kommunal praksis
- Behov for mer kunnskap om hverandre og om kriminalomsorgen
- Behov for prioritering av unge (18-24) og psykisk syke

Vedlagt følger *Felles sluttrapport fra direktoratsutvalget til tilbakeføringsutvalget*.

Tilbudet til psykisk syke innsatte og domfelte

Innsattes psykiske lidelser er så omfattende at de har behov for betydelige helse- og omsorgstjenester, psykisk helsevern og rusbehandling. Kriminalomsorgen har over år erfart at det er utfordringer med å få innsatte med alvorlige sinnslidelser innlagt i psykisk helsevern til utredning og behandling, og at de raskt blir overført tilbake til fengsel etter vurdering i døgnpsykiatrien. Personer med aktive psykoser eller som er en alvorlig fare for eget eller andres liv eller helse, skal ikke være i fengsel, men overføres til behandling i sykehus. Kriminalomsorgen har få virkemidler, men kan begjære tvungen psykisk helsevern (tutorbegjæring) for innsatte. Dette fører ikke til innleggelse uten anbefaling av lege, men gir kriminalomsorgen klage-mulighet.

Det er behov for å styrke oppfølgingen av innsatte i fengsel med psykiske lidelser, både fra helsetjenesten og fra kriminalomsorgen, ved særskilt oppfølging for å forebygge isolasjon, og for å hindre selvmord og selvskading. Kriminalomsorgen må også vurdere bruken av tvangsmidler overfor psykisk syke innsatte.

Etablering av områdefunksjon – stedlige spesialisthelsetjenester i fengslene

På oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet har de regionale helseforetakene, KDI og regionene i kriminalomsorgen i 2021 utarbeidet en plan for stedlige spesialisthelsetjenester innen psykiatri og rusbehandling i fengslene. I 2021 ble det bevilget 20 mill. kroner til etablering av poliklinisk psykiatri- og rusbehandling inne i alle landets fengsler. For å sikre et mer likeverdig nasjonalt tilbud om psykiatri- og rusbehandling, er fengslene med det mest mangelfulle tilbudet prioritert i 2021.

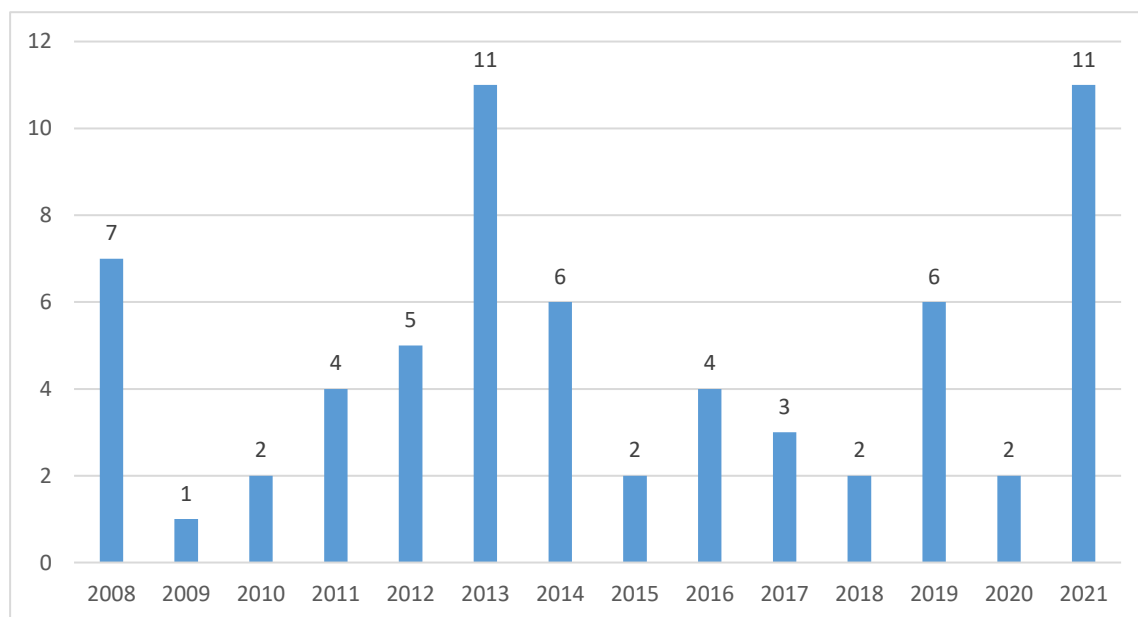
KDI viderefører samarbeidet med de regionale helseforetakene i 2022. Det arbeides med å sikre en opptrapping av midler, slik at behandlingstilbudet til innsatte kan styrkes ytterligere i 2022 og 2023.

Ressurs- og aktiviseringsteam

Kriminalomsorgen har i 2021 styrket oppfølgingen av innsatte som er isolert. Det er etablert nye aktiviseringsteam ved Åna fengsel, Trondheim fengsel og Oslo fengsel, i tillegg til at det er etablert et ressursteam ved Bredtveit fengsel for kvinner. Teamene skal forebygge isolasjon ved å aktivisere innsatte som ikke har fellesskapsmuligheter, er utelukket, isolerer seg selv eller ikke kan fungere i arbeidsdrift og skole og ellers ville vært uten tilbud. Ressursteamene gir i tillegg et tilbud til innsatte med psykiske lidelser og atferdsproblemer, som har behov for oppfølging fra helsetjenesten i fengsel. I 2022 etableres det aktiviseringsteam ved fire nye fengsler.

Det vises for øvrig til beskrivelsen av det arbeidet som gjøres med å redusere omfanget av isolasjon i fengslene.

Selv mord, selvmordsforsøk og selvska de



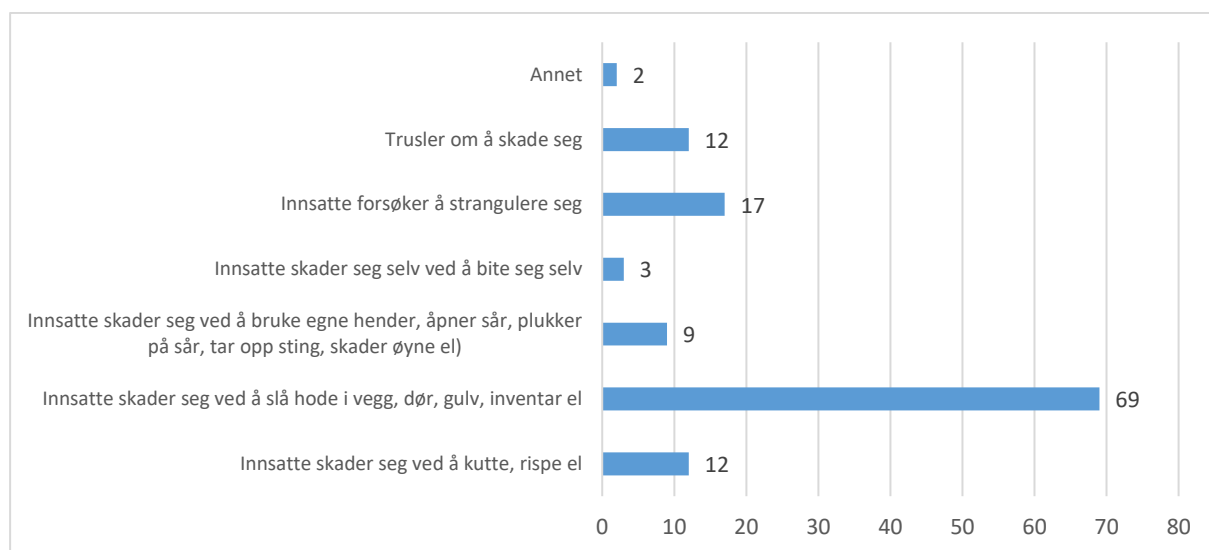
Figuren over viser utviklingen i antall selvmord blant innsatte i fengsel. I 2021 var antall selvmord det høyeste siden 2013. KDI ser alvorlig på denne situasjonen. Forebygging av selvmord under straffegjennomføringen er høyt prioritert, og det er iverksatt tiltak for å høyne oppmerksomheten og for å videreutvikle oppfølgingen.

Alle saker gjennomgås lokalt, regionalt og sentralt med tanke på læring både på enhets- og systemnivå. Analysene av selvmordstilfellene viser at det systematisk kartlegges om det foreligger risiko for selvmord, og at selvmordsrisikoen var kjent i mange av sakene. Helsepersonell varsles når risiko identifiseres, og det iverksettes tiltak for å forhindre selvska dningen. Analysene viser imidlertid at det er forbedringspotensial både knyttet til samarbeidet med helsetjenesten og utarbeidelse av tiltaksplaner. Dette følges opp direkte med region og enhet i de konkrete sakene, og tas opp i styringsdialogen med regionene generelt. Som nevnt foran vil

tilbudet om psykiatriske spesialisthelsetjenester til innsatte bli styrket i 2022, noe som forventes å bidra til en bedre oppfølging av innsatte med selvmordsrisiko.

Arbeidet med forebygging av selvmord og selvmordsforsøk har primært vært rettet mot fengslene. I 2022 utvides dette til å omfatte friomsorgskontorene og straffegjennomføring i samfunnet.

Bruk av sikkerhetsseng



Figuren over er basert på en gjennomgang av samtlige vedtak om bruk av sikkerhetsseng i perioden 2013 – 2021, og viser grunnlaget for vedtakene. Disse tallene illustrerer de utfordringene som kriminalomsorgen står overfor, når det gjelder å ivareta psykisk syke innsattes liv og helse.

Sikkerhetsseng skal kun benyttes når andre mindre inngripende tiltak er forsøkt eller vurdert åpenbart utilstrekkelige. Gjennomgangen viser at de fleste vedtak treffes etter at innsatte allerede er plassert i sikkerhetscelle etter utagerende eller selvskadende atferd, slik at det ofte foreligger risiko for alvorlig skade på person i utgangspunktet. Vedtak om bruk av sikkerhetsseng treffes deretter fordi den innsatte fortsetter å skade seg; i majoriteten av tilfeller ved å slå/skalle hodet i vegg eller gulv.

Som det redegjøres for på side 52 arbeider KDI nå med en handlingsplan for å etablere alternativer til bruk av sikkerhetsseng, med sikte på at bruken av dette tvangsmiddelet skal avvikles innen 2024. Et økt fokus på samhandling med helsetjenesten og forebygging av selvskading under opphold i sikkerhetscelle vil være viktige elementer i planen.

Tiltak for å følge opp innsatte og domfelte med rusproblemer

En undersøkelse foretatt av *Kompetansesenteret for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri for Helse Sør-Øst* (Cramer 2014) viser at 65 prosent av de innsatte var rusmiddelavhengige før innsettelse i fengsel. Det er derfor viktig at innsatte og domfelte med rusproblematikk får et tilbud om behandling.

Oslo Economics utarbeidet i 2020 rapporten «Vurdering av det samlede tilbudet under straffegjennomføring for personer med rusproblematikk», der det ble pekt på behov for en utbedring av tilbudet som gis til domfelte med rusproblemer. Rapporten anslår at det i 2020 bare var 20 prosent av målgruppen som fikk tilbud om opphold i en av de 18 rusenhetene ved fengslene, eller som ble overført til rusbehandling i institusjon. Samtidig ble det anslått at inntil 40 prosent av innsatte var motivert for å delta i rusbehandling. Det ble pekt på at kun et fåtall domfelte ble tilbudt rusprogram, og at bare tre av ti fengsler uten rusenhet hadde et fast tilbud om rusbehandling. Det ble også påpekt behov for forbedringer ved enkelte rusenheter.

KDI utarbeidet i 2021 en plan for å følge opp disse funnene. I 2021 ble det prioritert å sette inn tiltak for å øke antall kartlegginger med BRIK, noe som bidrar til å identifisere innsatte med behov for rusbehandling. Videre er det satt inn tiltak for å bedre kvaliteten på arbeidet i rusenhetene, og for å øke bruken av russamtaler som alternativ til andre reaksjoner i tilfeller der innsatte har inntatt rusmidler. Arbeidet rettet mot innsatte med rusproblemer er dessuten generelt styrket etter etableringen av stedlig spesialisthelsetjeneste innen rusbehandling i fengslene. KDI vil i 2022 i samarbeid med Helsedirektoratet og regionale helseforetak arbeide for å styrke arbeidet med rusavhengige i fengsel ytterligere.

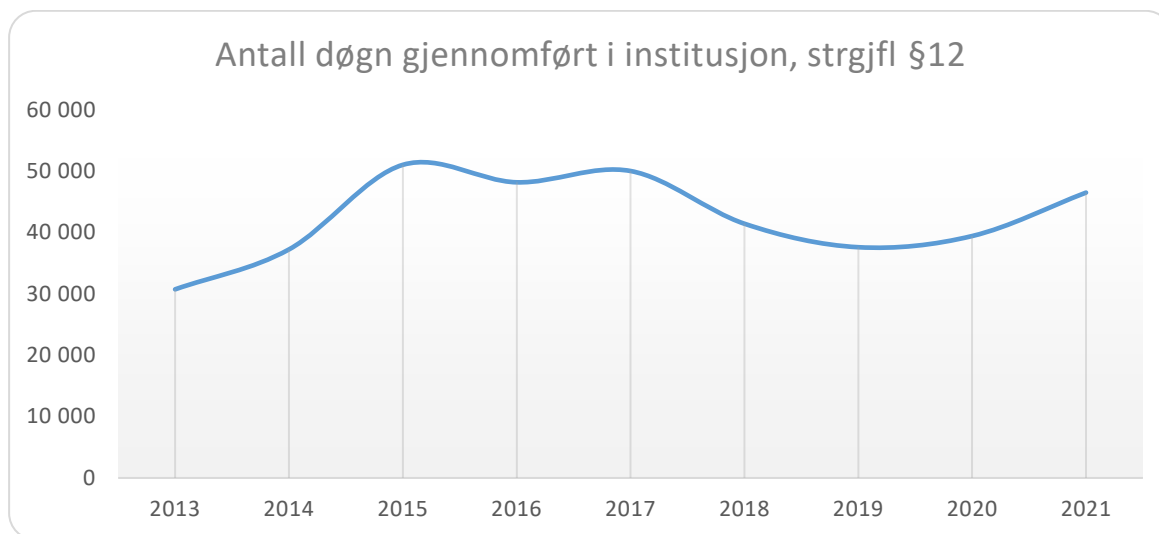
Kriminalomsorgens viktigste tiltak for å håndtere rusutfordringer hos domfelte er gjennomføring av straffereaksjonene program mot ruspåvirket kjøring og narkotikaprogram med domstolskontroll, muligheten for å innvilge gjennomføring av ubetinget fengselsstraff i institusjon og drift av egne rusenheter i fengslene.

Rusenheter

I kriminalomsorgen er det 18 rusenheter. De har ekstra kriminalomsorgspersonell og ruskompetanse fra helsetjenesten. En veileder for rusenhetene er førende for arbeidet ved enhetene. Det gjennomføres rusrelaterte programmer ved de fleste av enhetene. I 2021 var det 714 søkere til de 110 plassene ved rusenhetene, noe som innebærer en nedgang fra antall søkere i 2020. Til sammen 388 domfelte fikk tilbud om opphold. Dette er en nedgang fra antallet som fikk tilbud i 2020. Nedgangen har bakgrunn i kapasitetsendringer under Covid-19-pandemien.

Institusjonsopphold

Kriminalomsorgen kan i medhold av straffegjennomføringsloven § 12 beslutte at domfelte skal gjennomføre hele eller deler av straffen i institusjon. Dette tiltaket er særlig aktuelt i tilfeller der domfelte har behov for opphold i en rusbehandlingsinstitusjon. Figuren på neste side viser utviklingen i antall overføringer til døgninstitusjon de siste årene:



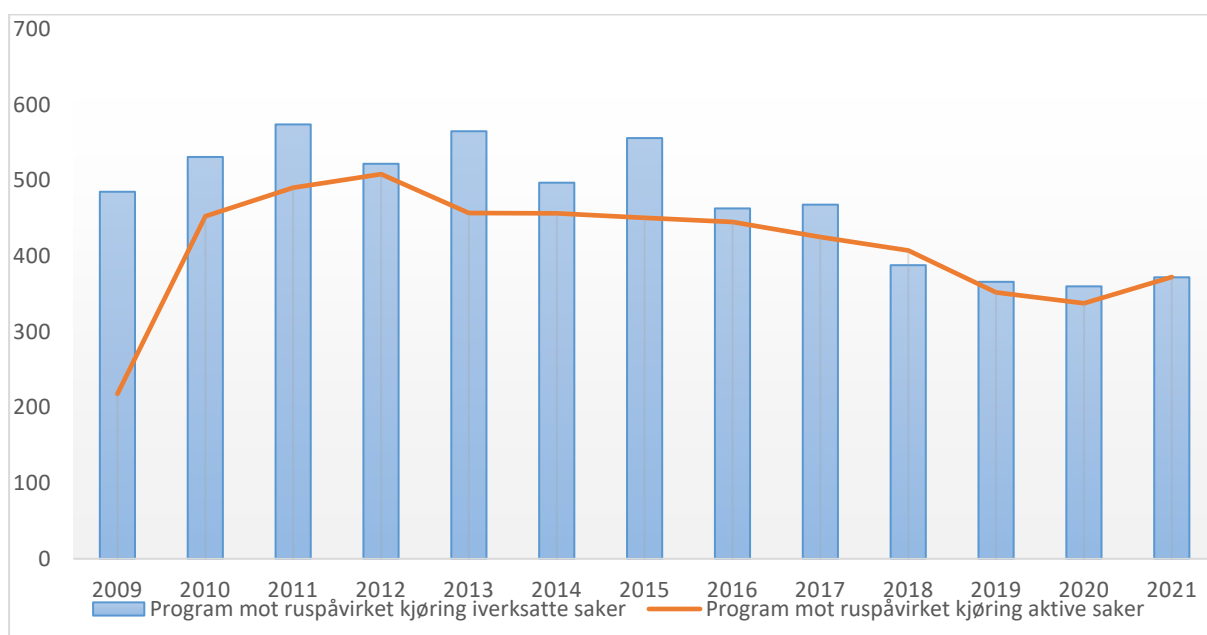
I 2021 ble det totalt gjennomført 46 4991 fengselsdøgn i medhold av § 12, noe som innebærer en økning på 17 prosent fra 2020.

Det var 323 domfelte som gjennomførte straffen i institusjon i 2021. Dette er en økning på 24 prosent sammenlignet med 2020. Av disse var det 267 domfelte som gjennomførte hele fengselsstraffen i institusjon.

Avrusningsenhet ved Bjørgvin fengsel

Som del av opptrappingsplanen for rusfeltet er en avrusningsenhet med seks plasser ferdigstilt ved Bjørgvin fengsel. Enheten bemannes med helsepersonell som skal gjennomføre avrusning på samme måte som i samfunnet ellers. Et bedre avrusningstilbud i fengsel kan motivere innsatte til å søke videre behandling, og bidra til at innsatte i større grad kan leve et liv uten tilbakefall til rus og kriminalitet etter endt straffegjennomføring.

Program mot ruspåvirket kjøring

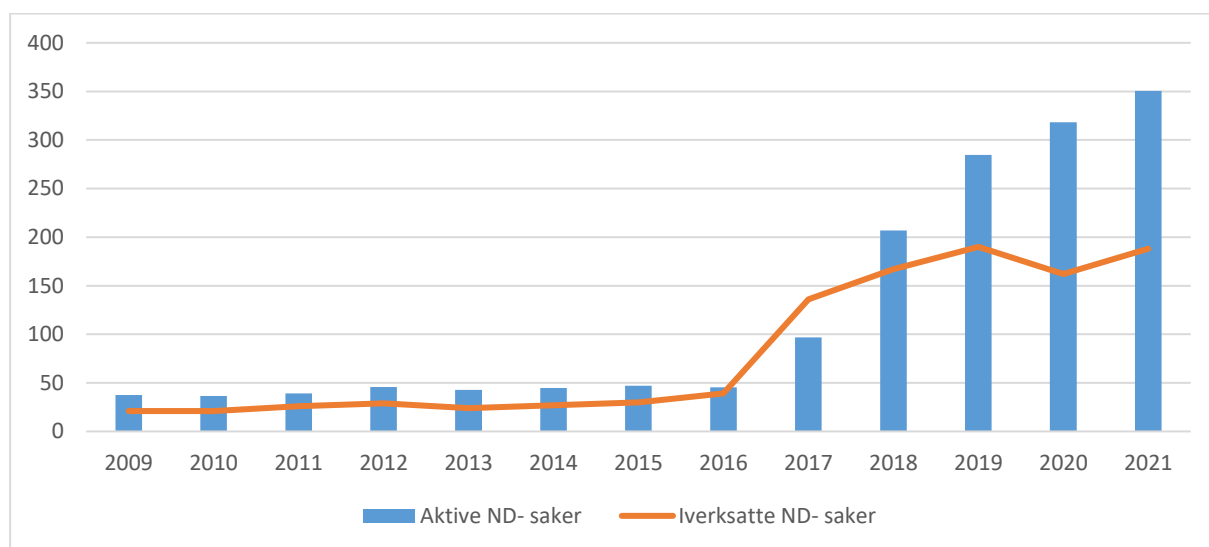


Program mot ruspåvirket kjøring (RK) er spesielt utviklet for å møte utfordringer knyttet til bilkjøring og rusmisbruk. RK inneholder individuelle samtaler med kriminalomsorgen, samtaleorientert undervisning, kartlegging av behandlingsbehov og kontroll. I rapporten fra Oslo Economics i 2020 om det samlede rustilbudet i kriminalomsorgen, fremholdes det at RK innebærer et bedre og mer tilrettelagt tilbud til personer med rusmiddelproblemer enn for eksempel fengselsstraff som gjennomføres med elektronisk kontroll.

Etter at det de siste årene har vært en nedgang i antall RK-dommer, var det en svak økning i 2021, da det ble iverksatt 372 saker. Kriminalomsorgen har kapasitet til å gjennomføre flere RK - dommer. Tilbakefallet etter gjennomført RK er som vist foran i denne rapporten, lavere enn for ubetinget fengselsstraff i fengsel og samfunnsstraff.

Bedre og mer informasjon til aktørene i straffesakskjeden kan bidra til å øke anvendelsen av denne reaksjonen i dommer som gjelder ruspåvirket kjøring. I *Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på vei 2022-2025* uttales følgende: «Kriminalomsorgen har som mål at en høyere andel av de som dømmes for ruspåvirket kjøring, blir idømt Program mot ruspåvirket kjøring. Kriminalomsorgen vil prioritere informasjonsutveksling med påtalemyndighet og domstol som kan øke bruken av personundersøkelser og kjennskap til programmet.»

Narkotikaprogram med domstolkontroll (ND)



Gjennomføring av dommer med narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) er et tiltak som forskning viser har effekt på tilbakefallet blant kriminelle gjengangere med narkotikavhengighet. Denne gruppen domfelte er blant de med størst risiko for tilbakefall til ny kriminalitet.

Det ble i 2021 iverksatt 187 nye ND-dommer. Antallet har økt fra 157 nye ND-dommer i 2020, og ligger på samme nivå som i 2019. Ved utgangen av året var det 343 aktive ND-saker, noe som innebærer en økning fra tidligere år.

Behandling rettet mot rusproblematikk er et sentralt element i oppfølgingen av de domfelte.

Ved utgangen av 2021 var 173 av de domfelte i poliklinisk behandling, 67 fikk døgnbehandling og 61 fikk legemiddelassistert behandling. Totalt har antall domfelte i behandling økt fra 2020. 206 av de domfelte mottok kommunale tjenester. 56 av de domfelte gikk på skole eller var i opplærings tiltak, og 166 var i arbeid/arbeidstiltak.

I 2021 var det 38 domfelte som fikk straffen omgjort til fengselsstraff på grunn av brudd på vilkårene for programmet. Til sammen 30 fikk dommen omgjort på grunn av ny kriminalitet, alene eller i kombinasjon med brudd på programmet. Etter KDIs vurdering må antall brudd anses som relativt lavt, med tanke på at denne gruppen domfelte har store levekårsproblemer, herunder en rusavhengighet som i de fleste tilfeller har utløst kriminaliteten.

Juristene i kriminalomsorgen har gjennomført 1 005 rettsmøter i forbindelse med domstolskontrollen. Det er et utstrakt samarbeid med andre etater i form av samarbeidsmøter og ansvarsgruppemøter.

Forebygging av overdosedødsfall

Risikoen for overdosedødsfall er spesielt høy de første dagene og den første uken etter løslatelse fra fengsel. Kriminalomsorgen har siden 2016 gjennomført et prosjekt i samarbeid med Helsedirektoratet og helsetjenesten i fengslene, for å redusere antall overdosedødsfall. Prosjektet er forankret i Helsedirektoratets nasjonale overdosestrategi (2019-2022). Prosjektet omfatter opplæring i fem kunnskapsbaserte tiltak.

Alle fengslene i landet vil ha gjennomgått opplæringen innen utgangen av 2022. Parallelt arbeides det med at alle fengsler som tidligere år har deltatt i prosjektet, viderefører arbeidet lokalt.

Det arbeides med å etablere en ny pilot i overdoseprosjektet ved to friomsorgskontor i 2022. Målet er å etablere et tilsvarende overdoseprosjekt ved friomsorgskontorene som er gjennomført i fengslene.

Kompetansetiltak

Arbeidet med innsatte og domfelte med rusproblemer er kompetansekrevene. I 2021 har KRUS gitt tilbud om etterutdanning i bruken av motiverende samtaler, russamtalen, program mot ruspåvirket kjøring, og overdoseforebygging. Det er videre gjennomført fagdager der tema har vært arbeidet ved rusmestringsenheter, og generelt arbeidet rettet mot personer med rusmiddelproblemer.

Utredning av omsorgsbehovene til innsatte

Senter for omsorgsforskning Øst har på oppdrag fra KDI, og i samarbeid med Helsedirektoratet, gjennomført en undersøkelse av omsorgsbehovene til innsatte i fengsel. Formålet har vært å skape et bedre kunnskapsgrunnlag om omsorgsbehovene blant innsatte, og et tydeligere grensesnitt mellom kriminalomsorgens og helsetjenestens ansvar for innsatte med behov for helse- og omsorgstjenester.

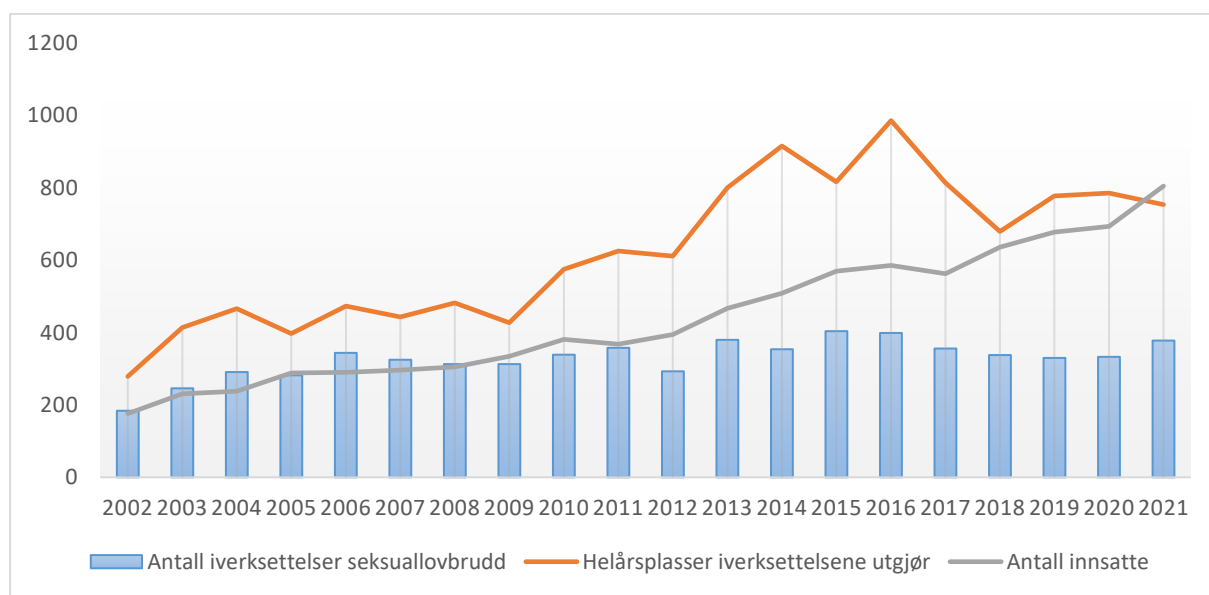
Av sentrale funn i rapporten nevnes at innsatte har mer omfattende psykiske lidelser, somatiske sykdommer, funksjonsnedsettelse og aldersrelaterte lidelser nå enn for 10-15 år

siden. Både helsetjenesten og fengslene rapporterer om at enkelte innsatte har for store psykiske og somatiske problemer til å kunne være i fengsel. Når fengselshelsetjenesten ikke er til stede, blant annet på kvelder og i helger, må ansatte i kriminalomsorgen ivareta helseoppgaver, som for eksempel skifting av bleier og stomiposer.

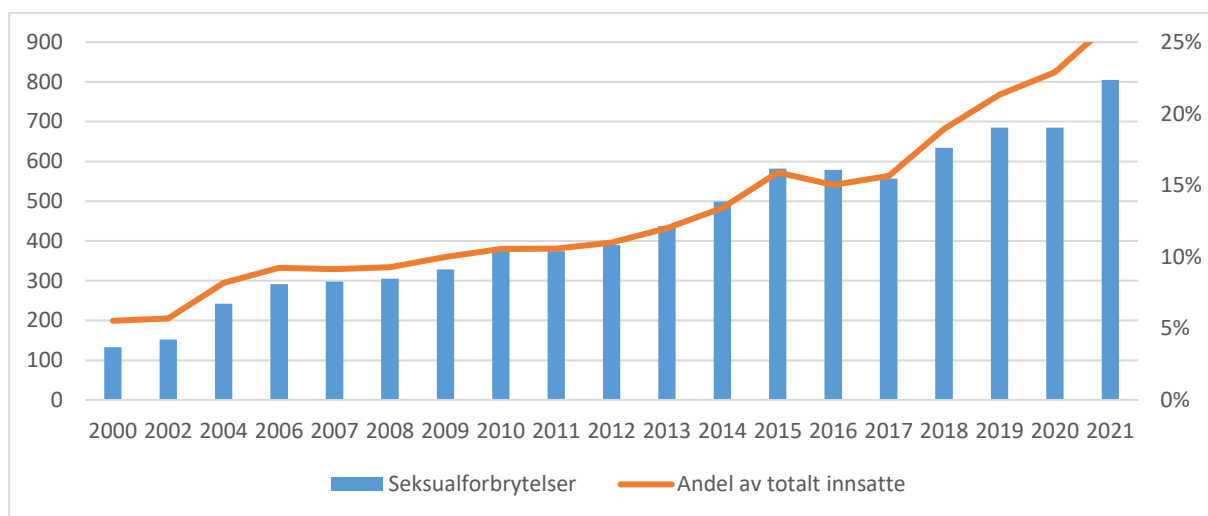
Ansatte i kriminalomsorgen må også utføre oppgaver i grensesnittet mellom ansvarsområdene til helse- og omsorgstjenesten og kriminalomsorgen; som å skifte på senger, av- og påkledning, dusj, stell av innsatte, og medikamentutdeling. Det er et behov for en tydeliggjøring av ansvarsfordelingen. Videre påpekes det blant annet at innsatte med omsorgsbehov ikke får delta i aktivitetstilbud, at bygningsmassen i fengslene i liten grad er tilrettelagt for innsatte med omsorgsbehov, og at fremstillinger til behandling blir avlyst som følge av manglende kapasitet.

KDI vil i samarbeid med Helsedirektoratet følge opp denne utredningen for å finne løsninger som kan gi bedre helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel, men finner grunn til å uttrykke bekymring over undersøkelsens funn om at kriminalomsorgens ansatte gjennomfører helse- og omsorgsoppgaver uten helsefaglig kompetanse til å gjennomføre disse oppgavene. Dette er både et ressurs- og kompetanseproblem for kriminalomsorgen.

Særlig om arbeidet med personer som er dømt for seksuallovbrudd



Det fremgår av grafen over at antall innsatte i fengsel som er dømt for seksuallovbrudd økte fra 694 i 2020, til 805 i 2021. Som figuren under viser, utgjør personer som er dømt for seksuallovbrudd 25 prosent av innsatte i fengsel. Bakgrunnen for denne utviklingen er at domfelte i denne kategorien ofte gjennomfører straff av lengre tids varighet.

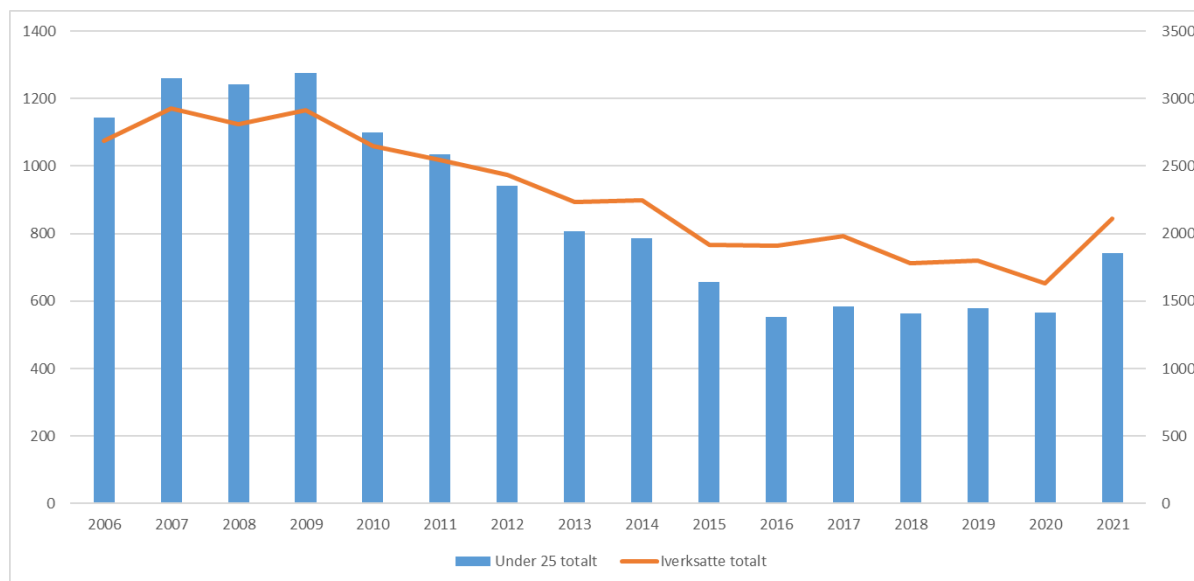


Kriminalomsorgen mottok 52 samfunnsstraffdommer for seksualforbrytelser i 2021. Dette er også en økning i antall dommer sammenlignet med tidligere år.

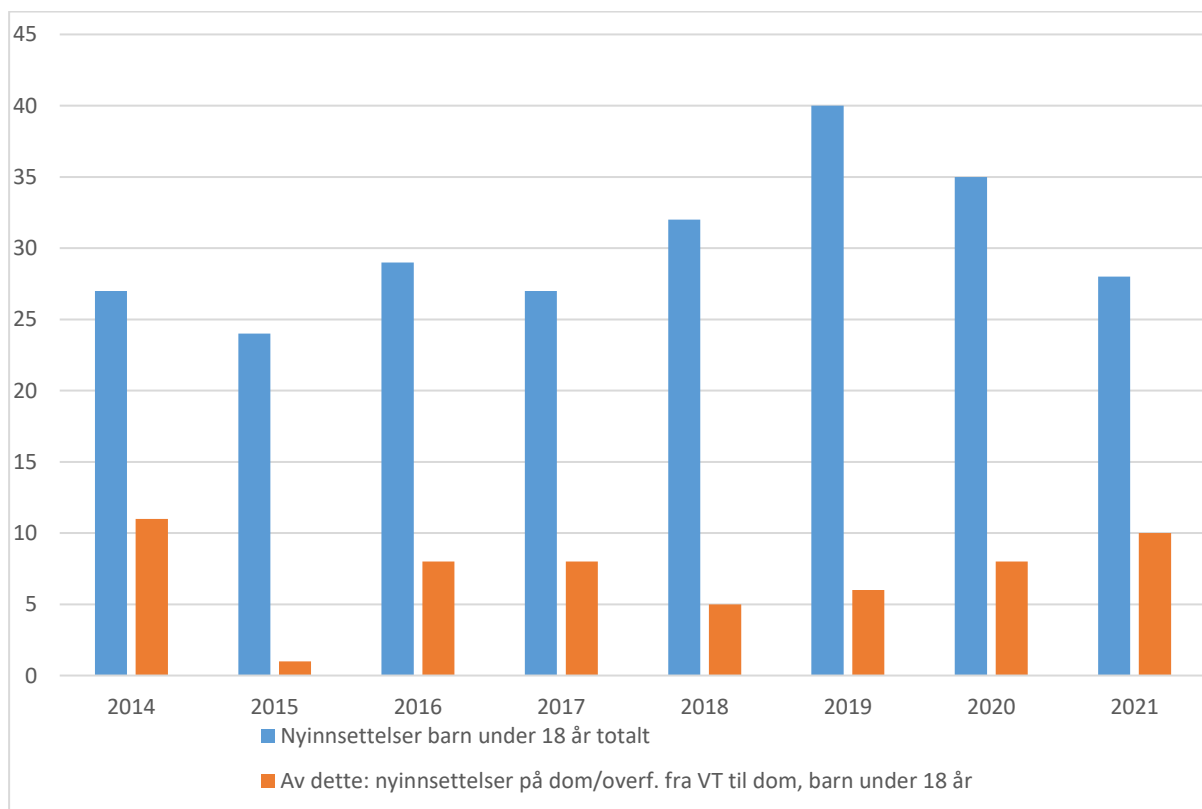
Det viktigste tiltaket i kriminalomsorgen for å redusere tilbakefall blant domfelte som har begått seksuallovbrudd, er BASIS (*Behandling av seksuallovbruddsproblematikk i spesialisthelsetjenesten*). BASIS er et frivillig behandlingstilbud som gis til domfelte som på bakgrunn av straffesakshistorikk antas å ha forhøyet risiko for tilbakefall. Behandlingen ivaretas av spesialisthelsetjenesten. Kriminalomsorgen foretar screening av samtlige som gjennomfører straff for seksuallovbrudd, både i fengslene og i samfunnet, og vurderer utfra standardiserte kriterier om de er i målgruppen for behandling. Kriminalomsorgen har også en viktig rolle i å motivere personer dømt for seksuallovbrudd til behandling, og i tilretteleggelsen av samarbeidet med helsetjenesten.

Det nasjonale implementeringsprosjektet 2019-2021 ble ledet av SIFER på vegne av Helse Sør-Øst RHF. Sluttrapporten fra BASIS-prosjektet anbefalte videre drift av BASIS som et varig tiltak fra andre halvår 2021.

KDI ser et behov for å styrke tilbudet til personer dømt for seksuallovbrudd. Ferdigstillingen av en strategi for arbeidet med denne gruppen vil bli prioritert i 2022.

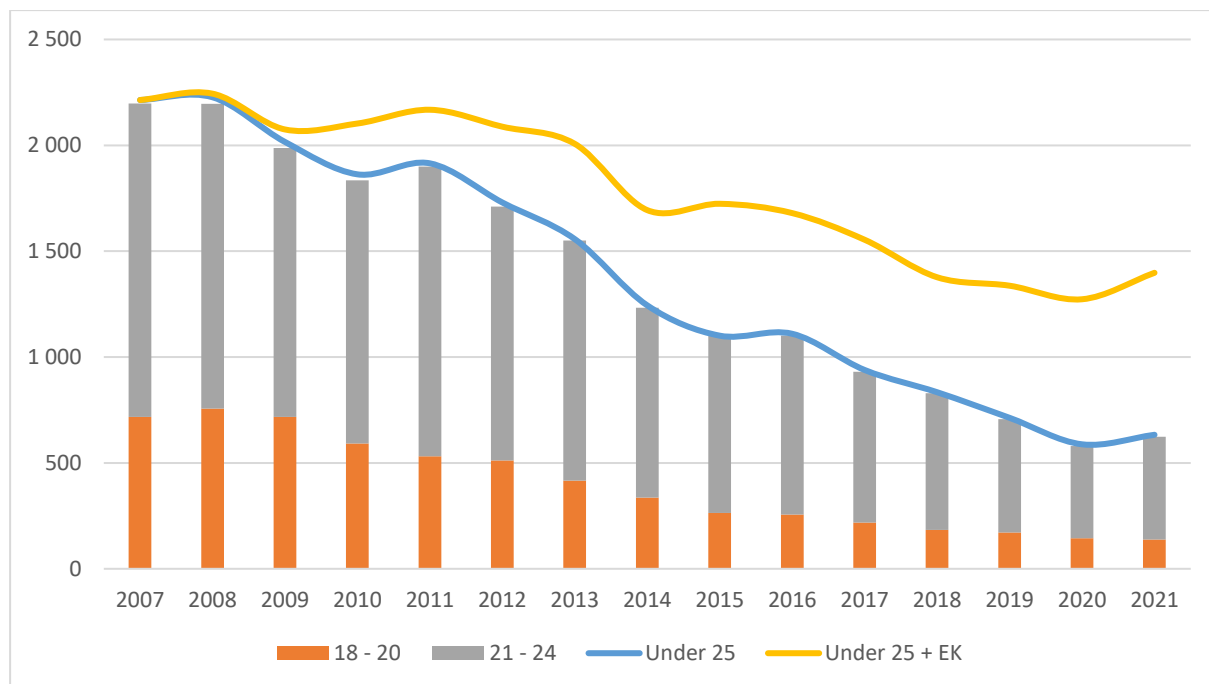
Barn og unge som er innsatte eller domfelte i kriminalomsorgen

Figuren over viser antall unge i alderen 15 – 24 år som har gjennomført samfunnsstraff. I 2020 var det totalt 566 domfelte under 25 år som gjennomførte samfunnsstraff. 59 av disse var under 18 år. I 2021 var det en økning til 743 personer under 25 år som gjennomførte samfunnsstraff, hvorav 59 var under 18 år.



Figuren over viser at det i 2021 var en nedgang i totalt antall innsettelse i fengsel av unge i alderen 15 – 18 år. De fleste av innsettelsene gjelder varetektsopphold, men antall innsettelse etter dom på fengselsstraff har økt de siste årene.

Kriminalomsorgen har et godt tilpasset straffegjennomføringsløp for personer i aldersgruppen 15 – 18 år som er dømt til ubetinget fengselsstraff. Disse er innsatt i egne ungdomsenheter, og følges opp av tverrfaglige team. De spesielle behovene som gruppen har, ivaretas av særregler på en rekke områder. I 2021 har det i perioder vært behov for ytterligere kapasitet til å motta mindreårige i fengsel. Dette har unntaksvis resultert i at innsatte under 18 år har blitt plassert i avdelinger som ikke er særskilt tilrettelagt for aldersgruppen. KDI planlegger nå en økning av antall plasser ved Ungdomsenhet øst.



Figuren over viser antall nyinnsettelse i fengsel på dom og overføringer fra varetekt til dom av personer i alderen 18 – 24 år. Det fremgår her at det i 2021 var en ytterligere nedgang i antall domfelte i denne aldersgruppen fra 2019 (i 2020 var det en generell nedgang i antall dommer, som følge av Covid-19-pandemien). Dersom de domfelte i denne aldersgruppen som gjennomfører straff med elektronisk kontroll regnes med (noe som illustreres av den gule linjen), har det totalt vært en liten økning i antall domfelte under 25 år fra 2019.

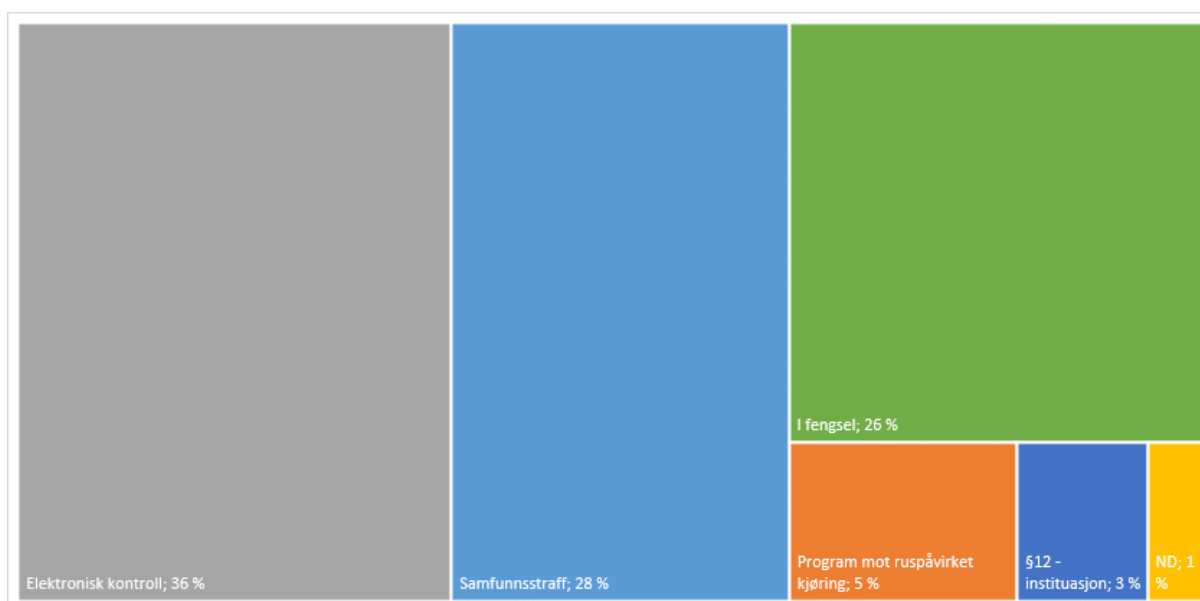
Unge domfelte er en sårbar gruppe med sammensatte utfordringer, og har derfor behov for en forsterket oppfølging under straffegjennomføringen. KDI har i 2021 utarbeidet en fagstrategi for unge i alderen 18 – 24 år, som gir retning for arbeidet med å tilby de unge et individuelt tilpasset innhold og progresjon i straffegjennomføringen. Fagstrategien inneholder i alt 14 tiltak, som blant annet omfatter utredning av særregler for målgruppen, en tilpasning av kartleggingsverktøyet BRIK til unge, og tiltak for å styrke kompetansen om målgruppen blant ansatte i kriminalomsorgen.

Et prioritert tiltak i fagstrategien er opprettelse av ungdomsteam i fengslene. I 2021 vedtok Stortinget i forbindelse med behandlingen av revidert statsbudsjett for 2021 å styrke innsatsen mot barne-, ungdoms- og gjengkriminalitet. Kriminalomsorgen ble bevilget 5 mill. kroner til etablering av ungdomsteam. Region vest fikk i oppdrag å etablere et tverrfaglig sammensatt ungdomsteam som kan iverksette tiltak for å lære de unge nye ferdigheter knyttet til livsmestring. Teamet ble videre gitt et særlig ansvar for unge som overføres fra ungdomsenhetene når de fyller 18 år, og unge som selvisolerer seg av ulike årsaker. På bakgrunn av erfaringene

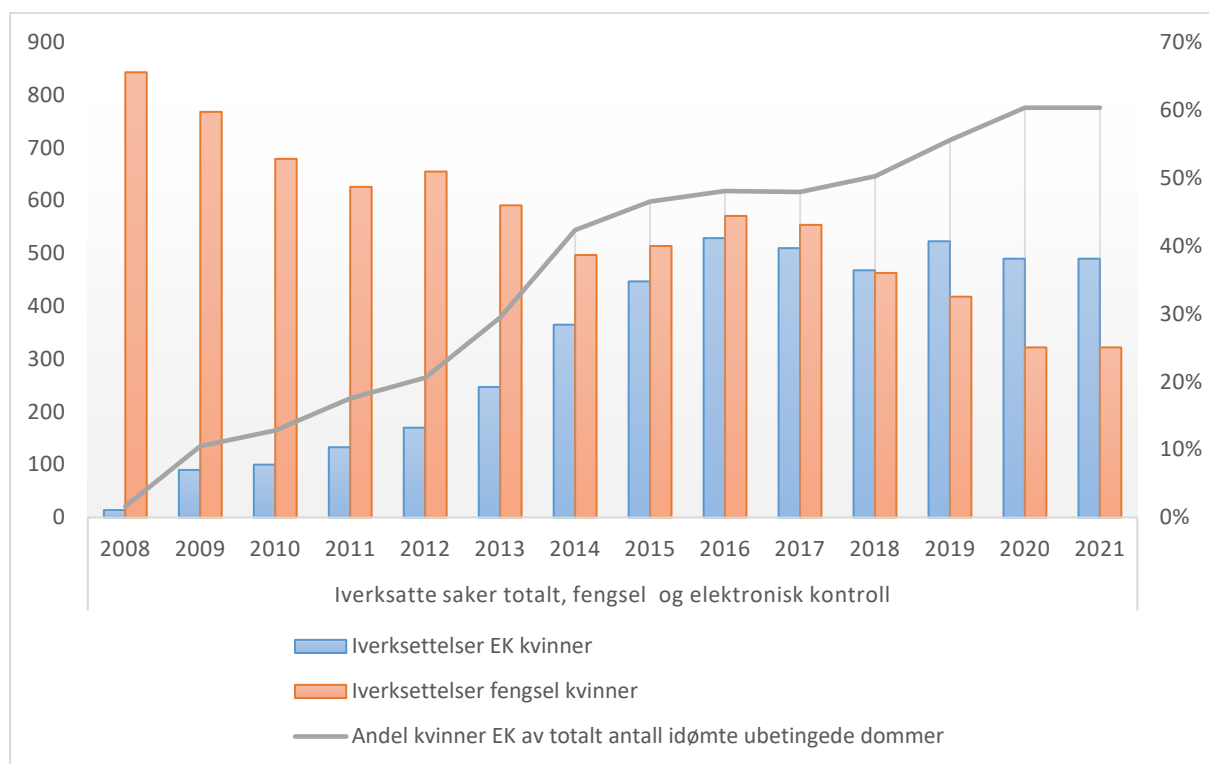
med driften av teamet skal det i samarbeid med KRUS utvikles en nasjonal modell ungdomsteam. I 2022 vil det bli opprettet ungdomsteam ved Trondheim fengsel og Oslo fengsel. Disse teamene vil også å få et ansvar for å gi en tilpasset oppfølging av unge domfelte som gjennomfører straff i samfunnet.

Videre opprettes det ti nye stillinger som ungdomsansvarlige ved de største friomsorgskontorene i 2022. Disse skal ivareta et særskilt ansvar for at tilbudet er av god faglig kvalitet og tilrettelagt for målgruppen, og bidra til å effektivisere arbeidet med personundersøkelser av mindreårige.

Særlig om kvinnelige innsatte og domfelte



Figuren over viser fordelingen av kvinnelige domfelte på de enkelte straffereaksjoner og straffegjennomføringsformer i 2021. Over 70 prosent av kvinnelige domfelte gjennomfører straffen i samfunn.



Figuren over viser at cirka 60 prosent av kvinnene med ubetinget dom på fengselsstraff gjennomfører straffen med elektronisk kontroll i eget hjem.

Det er et mål i kriminalomsorgens strategi for kvinner i varetekt og straffegjennomføring at kvinner i fengsel skal være atskilt fra menn. I 2021 ble kvinneplasser ved henholdsvis Stavanger, Verdal, Kongsvinger og Tromsø fengsel avviklet, for å sikre at kvinner ikke er innsatt sammen med menn. Særlig i region nord betyr det at kvinner må gjennomføre fengselsstraff langt fra hjemstedet.

I 2021 kom *Regjeringens handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner 2021–2024*. Tiltak 26 handler om å etablere et nasjonalt tilbud for kvinner som gjennomfører straff, i samarbeid med krisesentrene, for å bistå kvinnelige innsatte som er eller har vært utsatt for vold i nære relasjoner. Kriminalomsorgen har erfaring fra tilsvarende samarbeid mellom Oslo krisesenter og Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt.

I 2021 ble det etablert et nasjonalt ressursteam for kvinner ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt. Det har blitt registrerte en positiv effekt for sårbare innsatte, særlig når det gjelder forebygging av selvmordsforsøk. Selvmordsforsøkene ble redusert fra 32 tilfeller i andre tertial til 16 tilfeller i tredje tertial.

Samarbeidet med frivillig sektor

Frivillig sektor bidrar blant annet med nettverksarbeid, besøkstjenester og aktivisering av innsatte. Det er et mål for kriminalomsorgen å tilrettelegge for et godt og forutsigbart samarbeid med frivillige organisasjoner, og påse at tilbudene gjøres kjent for domfelte og innsatte.

KDI forvalter tilskuddsordningen for frivillige og ideelle organisasjoner over statsbudsjettet post 70. I 2021 ble for første gang nesten hele det tilgjengelige tilskuddsbudsjettet på 36,2 mill.

kroner fordelt av KDI etter en søknadsprosedyre. To organisasjoner fikk tildelt totalt 3,3 mill. kroner på forhånd i sammenheng med et budsjettforlik. De største tilskuddene gikk til Wayback, Kirkens Bymisjons FRI-prosjekter, Røde Kors Nettverk etter soning, Frelsesarmeens fengselsarbeid og For fangers pårørende. I tillegg gikk det et større beløp til Blå Kors som følge av et tiltak i statsbudsjettet.

De årlige rapporteringene fra mottakerne viste positive resultater når det gjelder tilbakeføring, oppfølging og kvalitet under straffegjennomføringen.

I 2021 ble det utlyst og gjennomført en evaluering av tilskuddsordningen. Anbudskonkurransen ble vunnet av Rambøll Management Consulting, som leverte sin rapport i september. Rapporten konkluderte med at organisasjonene stort sett var fornøyd med måten KDI behandler søknadene og forvalter ordningen.

Røde Kors er en av kriminalomsorgens viktigste frivillige samarbeidspartnere på lokalt nivå. I 2021 ble det inngått en overordnet samarbeidsavtale mellom KDI og Røde Kors. Formålet med avtalen er å sikre et forpliktende og systematisk samarbeid. Avtalen skal legge til rette for frivillig innsats som gir økt livskvalitet under straffegjennomføring, og som styrker domfelte og innsattes mestring og muligheter for et kriminalitetsfritt liv etter endt straffegjennomføring. Røde Kors og KDI skal også utforme maler for lokale samarbeidsavtaler for å sikre mer enhetlig praksis, tydelig rolle- og ansvarsfordeling og etterlevelse av personvernregelverket.

Pilotprosjekt med livssynsmedarbeidere i kriminalomsorgen

KDI har startet et prosjekt med å etablere en pilot med livssynsmedarbeidere i kriminalomsorgen. Prosjektet er forankret både i Regjeringens handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme, og i Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering.

Enheten som deltar i prosjektet skal knytte til seg representanter fra utvalgte tros- og livssynsretninger som skal gi innsatte tilbud om individuell religiøs og åndelig veiledning, gjennomføre fellessamlinger, religiøse seremonier og andre aktiviteter, samt bidra med råd og veiledning i spørsmål om tros- og livssynsspørsmål for enheten.

Prosjektet er forsinket, og starter opp i mars 2022.

Gjennomføring av tiltak under foreldrestøttestrategien

KDI er ansvarlig for gjennomføring av to tiltak i strategien *Trygge foreldre – trygge barn. Regjeringens strategi for foreldrestøtte (2018 – 2021)*. Strategiperioden utløp i 2021, men er forlenget med ett år for tiltak som ikke er ferdigstilt og iverksatt.

Tiltak 19 – Pappaprogrammet tilpasset mødre i fengsel: KRUS har fått i oppdrag å utvikle et «mammaprogram». Det er etablert et samarbeid med Kirkens Bymisjon, og arbeidet er planlagt ferdigstilt våren 2022.

Tiltak 22 - Samarbeidet mellom kriminalomsorg og familievernkontorene om foreldrestøtte skal vurderes: I 2021 har KDI og Bufdir samarbeidet om å gjennomføre en spørreundersøkelse for å kartlegge innsattes behov og ønsker om tjenester fra familievernet. Både innsatte og ansatte har deltatt i undersøkelsen. Resultatene vil gi et grunnlag for det videre arbeidet med å gjøre

tjenestene lettere tilgjengelig for innsatte og domfelte. Formålet er å tilrettelegge for at innsattes barn blir best mulig ivaretatt under og etter at mor/far har gjennomført straff.

KDI mener at tiltakene under foreldrestøttestrategien kan 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. KDI vil videreføre dialogen med Bufdir om å etablere familieverntjenester også for innsatte.

Bidra i arbeidet med Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken

KDI deltok i arbeidet med *Nasjonal boligstrategi Bolig for velferd* som utlöp i 2020. Et av tiltakene var å opprette en felles nettside – veiviseren.no - sammen med Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, og Husbanken. Veiviseren.no er en digital informasjons- og veiledningsressurs, som er utviklet for kommunene og ansatte i kriminalomsorgen som jobber med bolig-sosiale oppgaver. Tiltaket er videreført i den nye nasjonale boligstrategien som et av tiltakene i kompetanseplanen for den sosiale boligpolitikken, og KDI er involvert i drift og videreutvikling av nettsiden.

Arbeidet med velferdsobligasjoner

KDI og Arbeids- og velferdsdirektoratet har fått i oppdrag å igangsette et pilotprosjekt med velferdsobligasjoner/effektkontrakter. Dette er en finansieringsmodell for et samarbeid med fordeling av ansvar og risiko, som regel mellom offentlige og private aktører, der utbetalingen er betinget av at avtalte resultatmål blir oppnådd. I sin mest rendyrkede form er effektkontrakter en resultatbasert kontrakt mellom det offentlige, leverandører av sosiale programmer og private investorer som skal redusere forekomsten av et sosialt problem. Pilotprosjektet skal blant annet bidra til å belyse en slik finansieringsmodell i en norsk sammenheng.

Det ble i 2021 gitt tilsagn til et prosjekt som drives av kommunene Larvik, Sandefjord, Tønsberg og Færder. Målgruppen for prosjektet er kriminelle gjengangere. Larvik kommune gjennomførte en offentlig utlysning for å velge ut tjenesteleverandør. Stiftelsen «Gangster Yoga» vant denne konkurransen. Prosjektet har så langt ikke klart å rekruttere deltakere, blant annet fordi smitteverntiltak har begrenset muligheten for å oppsøke innsatte i fengslene. Prosjektet har derfor bedt Larvik kommune om å få fastsatt oppstart fra primo 2022. Kostnader som allerede er påløpt dekkes av tjenesteleverandør, og vil ikke få betydning for statlige eller kommunale garantier.

Oxford Research ble valgt som evaluator for prosjektet, og har levert en evalueringsrapport i desember 2021. Det er her påpekt flere læringspunkter, som tas med i vurderingen av pilotprosjektet.

Samlet vurdering av måloppnåelsen

I 2021 har Covid-19-pandemien satt begrensninger for kriminalomsorgens arbeid med å nå målet om at domfelte skal leve et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff. Dette gjelder særlig arbeidet med å gi innsatte i fengslene arbeidstrening og undervisning. Innsatsen fra forvaltnings-samarbeidspartenerne og frivillige organisasjoner i fengslene har i perioder av året vært redusert, blant annet fordi omfanget av besøk i fengslene har blitt begrenset utfra hensynet til smittevernet. Videre har smittevernstiltak resultert i en reduksjon av programvirksomheten. Smittevern-

tiltakene har også medført begrensninger i tiltakene som gjennomføres for samfunnsstraffdømte og gruppevirksomhet i RK og ND.

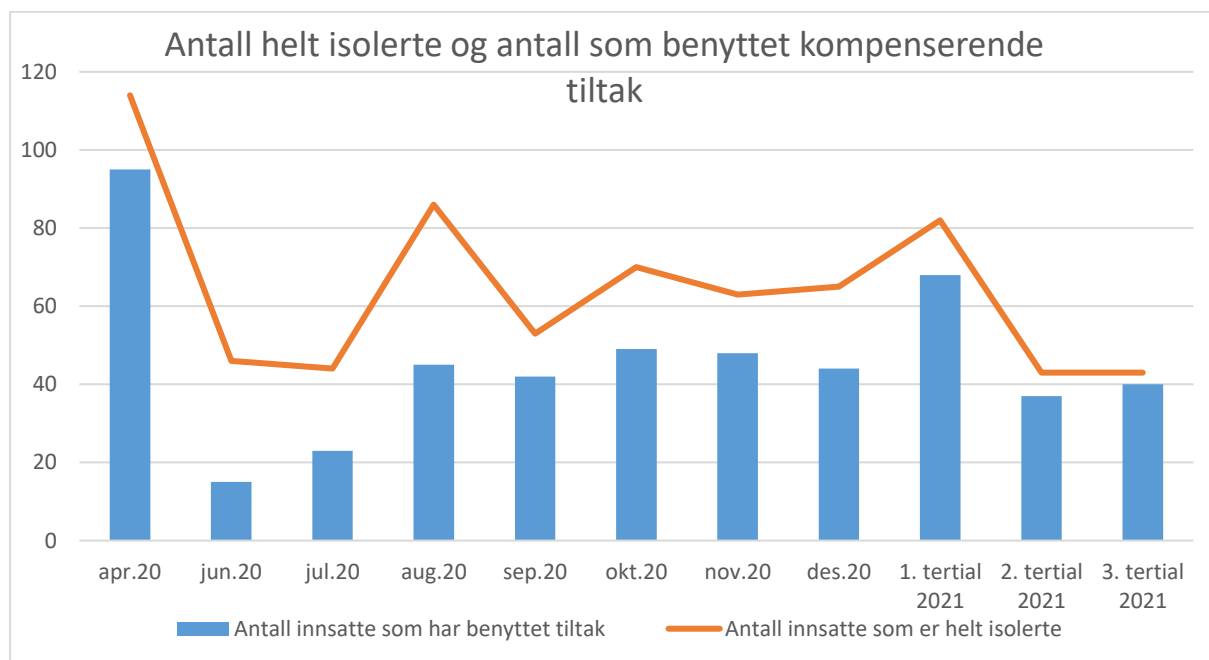
Kriminalomsorgen har likevel klart å opprettholde innsatsen i fengslene og friomsorgskontorene på et forholdsvis høyt nivå. Antall kartlegginger har økt, og det har vært en økning i antall domfelte som er overført til institusjonsopphold. Det er satt inn en rekke tiltak for å styrke tilbudet under straffegjennomføringen, med særlig fokus på sårbare grupper. Kriminalomsorgen har også lagt til rette for innsats fra frivillig sektor og fra forvaltningssamarbeidspartnere, herunder spesialisthelsetjenesten. Særlig viktig i så måte er det at innsatte har fått tilbud om spesialisthelsetjenester innen rusbehandling og psykiatri inne i fengslene. Videre er det gjort utviklingsarbeid, som omfatter utarbeidelse av fagstrategier for grupper av domfelte med særlig risiko for tilbakefall til ny kriminalitet. KDI er tilfreds med måloppnåelsen i et år som har bydd på store utfordringer, og vil særlig peke på at de tiltakene som er gjort har lagt et godt grunnlag for arbeidet med å redusere tilbakefall til ny kriminalitet i årene fremover.

Mål 2: Lavt omfang av isolasjon i fengsel

Kriminalomsorgen har blitt kritisert av både nasjonale og internasjonale tilsynsorganer for omfanget av isolasjon i fengslene. Problemet med isolasjon i fengslene har bakgrunn i at enkelte fengselsavdelinger ikke har tilstrekkelige arealer og bemanning til å tilby innsatte fellesskap og aktivisering. I tillegg er enkelte innsatte i varetekt undergitt isolasjon etter beslutning av domstolene. Kriminalomsorgen kan også treffe vedtak om utelukkelse fra fellesskapet, blant annet for å hindre straffbare handlinger, og for å opprettholde ro, orden og sikkerhet. Under Covid-19-pandemien har det i tillegg vært nødvendig å utelukke innsatte for å hindre smittespredning.

Det er en prioritert oppgave for kriminalomsorgen å redusere omfanget av isolasjon, og sørge for at innsatte som er isolert blir fulgt opp for å redusere skadevirkningene av isolasjonen.

Styringsparameter 5: Tilbud om isolasjonsreduserende tiltak



Figuren over er basert på dagsmålinger i fengsler med høyt sikkerhetsnivå, og viser i hvilken grad isolerte innsatte benyttet seg av isolasjonsreduserende tiltak. Det fremgår av figuren at en større andel av de isolerte har benyttet seg av isolasjonsreduserende tiltak i 2021 enn tidligere år.

For å styrke oppfølgingen av isolerte innsatte, innførte KDI i 2021 en avviksrapportering på dette området i kriminalomsorgens internkontrollsystem. Tabellen under viser antall avvik som er rapportert i 2021:

Avvikskategori	Totalt antall registrerte avvik
Innsatte har ikke fått tilbud om minimum to timer meningsfull menneskelig kontakt i løpet av siste 24 timer	1 142 avvik
Innsatte har takket nei til tilbud om minimum to timer meningsfull menneskelig kontakt i løpet av siste 24 timer	37 avvik
Innsatte har ikke straks fått utarbeidet ukeplan i forbindelse med utelukkelse som forventes overstige 72 timer	2 468 avvik

Vurdering:

Innføringen av et krav om utarbeidelse av en ukeplan som skal sikre innsatte to timer mellommenneskelig kontakt daglig, som understøttes av innføringen av avviksrapportering, har bidratt til å systematisere kriminalomsorgens oppfølging av de isolerte innsatte. Avviksrapporteringen gir nyttig styringsinformasjon som ikke var tilgjengelig tidligere, og denne gir grunnlag for oppfølging i styringsdialogen.

I 2020 utarbeidet Oslo Economics på bestilling fra KDI en rapport med en økonomisk analyse av alternative løsninger for å redusere isolasjon i fengslene. I rapporten uttaler Oslo Economics at etablering av aktivitetsteam trolig er det mest målrettede tiltaket for økt felleskap. I 2021 er det etablert nye aktiviseringsteam ved Åna fengsel, Trondheim fengsel og Oslo fengsel.

Aktiviseringsteamene ved Ringerike og Romerike fengsel, ble videreført. Videre ble ressursteamet ved Bergen fengsel og Nasjonal forsterket fellesskapsavdeling ved Ila fengsel og forvaringsanstalt videreført. I 2021 ble det etablert et ressursteam ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt for kvinner.

Disse teamene har en viktig rolle i arbeidet med å forebygge isolasjon, ved å aktivisere innsatte som ikke har fellesskapsmuligheter, er utelukket, isolerer seg selv eller ikke kan fungere i arbeidsdrift og skole og ellers ville vært uten et aktivitetstilbud. Aktiviseringsteamene skal planlegge, tilrettelegge og gjennomføre aktiviteter med innsatte på tvers av fengselets avdelinger på en trygg måte, i smågrupper eller individuelt, utfra den enkeltes muligheter og funksjonsnivå. Ressursteamene gir i tillegg et tilbud til innsatte med psykiske lidelser og atferdsproblemer, som har behov for særlig oppfølging fra helsetjenesten i fengsel.

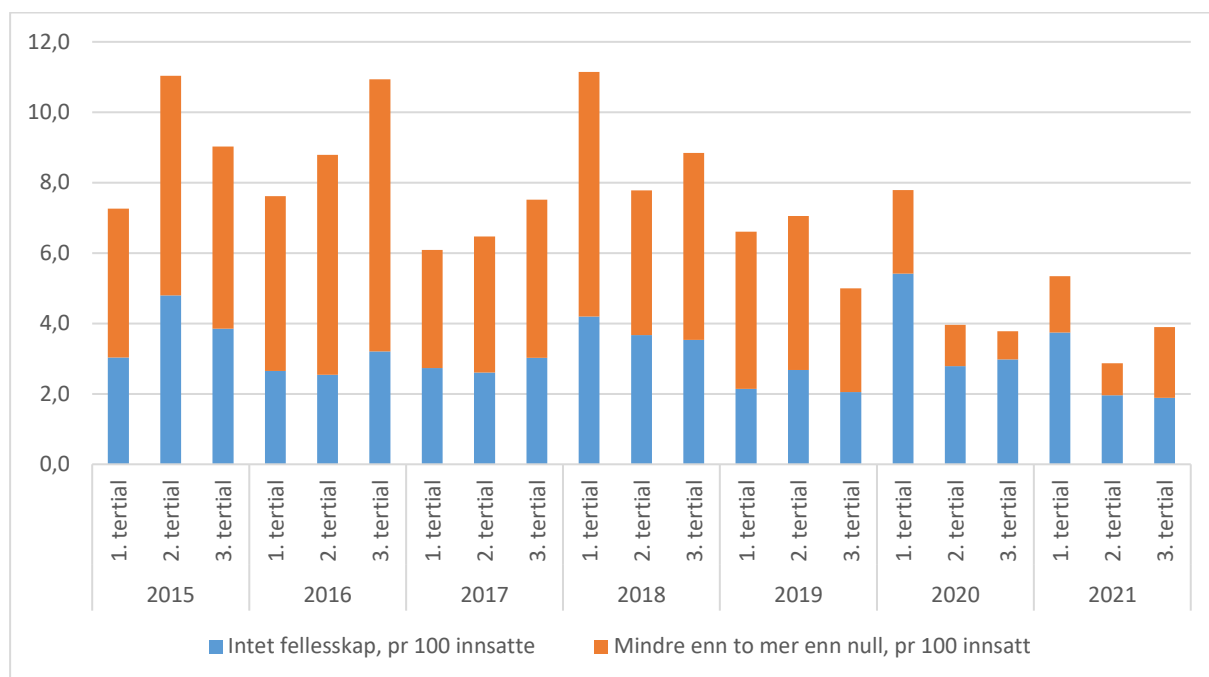
Erfaringene med teamene er gode, og samlet innebærer den innsatsen som teamene bidrar med en vesentlig styrking av arbeidet med å redusere omfanget av isolasjon, og skadevirkninger som følge av isolasjon.

Tiltak:

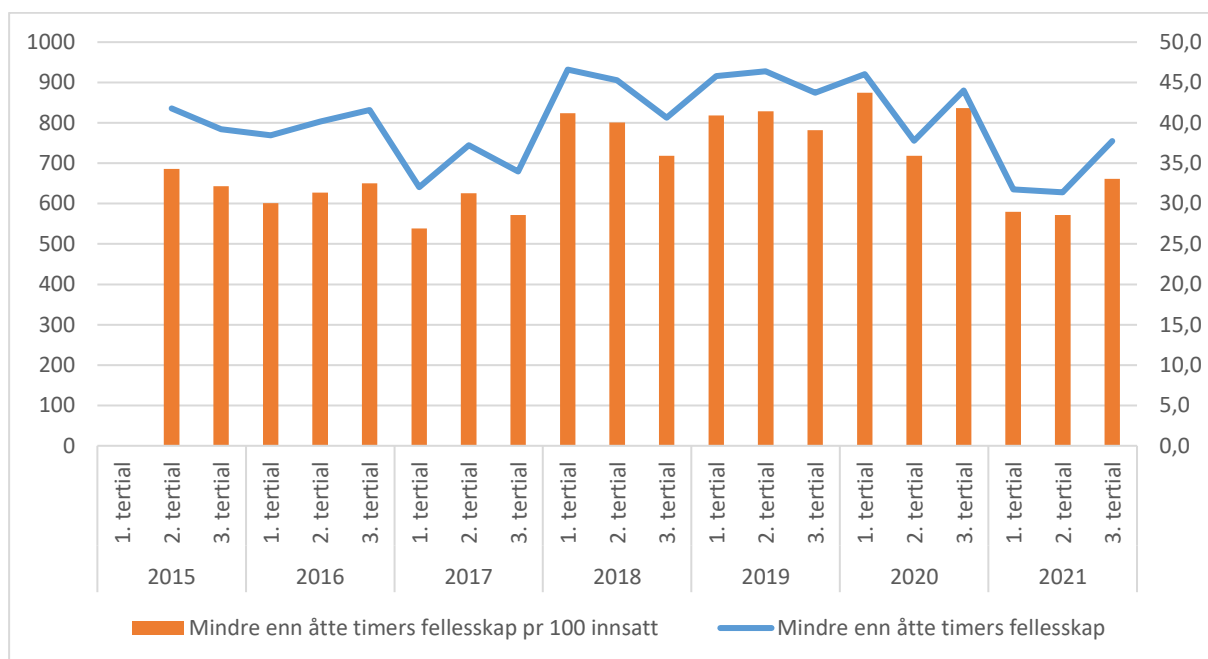
I 2022 oppretter kriminalomsorgen nye aktiviseringsteam ved Skien fengsel, Indre Østfold fengsel Eidsberg avdeling, Stavanger fengsel og Bodø fengsel. KRUS har i 2021 igangsatt en følgeevaluering av aktivitets- og ressursteamene. Evalueringen vil gi et kunnskapsgrunnlag for

fremtidige faglige standarder. Det arbeides videre med å utvikle aktiviteter som er spesielt tilrettelagt for innsatte som isolerer seg selv. Videre har KDI igangsatt et arbeid med reglene for gjennomføring av besøk i fengslene av visitorer fra Røde Kors.

Styringsparameter 4: Tid utenfor cellen



Figuren over er basert på dagsmålinger i fengsler med høyt sikkerhetsnivå, og viser utviklingen når det gjelder andel innsatte uten fellesskap med medinnsatte (målt per 100 innsatte), og andel innsatte med mindre enn to timer med fellesskap. Til tross for at særlig målingen i første tertial omfatter et høyt antall innsatte som var isolert for å hindre spredning av smitte, har det vært en positiv utvikling i 2021.



Figuren over viser utviklingen i antall innsatte på høyt sikkerhetsnivå med mindre enn åtte timer med fellesskap. Det fremgår at det i 2021 har vært en positiv utvikling fra tilstanden i 2020. I 2020 viste dagsmålingene at et snitt på 850 innsatte hadde mindre enn åtte timer med fellesskap. I 2021 er denne gruppen redusert, til et snitt på cirka 673 innsatte.

Vurdering:

KDI er tilfreds med at færre innsatte er isolert, og at det er en økning i antall innsatte som har mer enn åtte timer utenfor cellen, i fellesskap med andre innsatte. Det må særlig tas i betraktning at det i perioder har vært nødvendig å utelukke et stort antall innsatte for å unngå smittespredning. Kriminalomsorgen har arbeidet målrettet i henhold til en egen tiltaksplan, som blant annet har omfattet opplæring, regelverksarbeid og en tett oppfølging i styringsdialogen. Videre er et stort antall plasser i fengsler med høyt sikkerhetsnivå erstattet med plasser i nye fengselsbygg, med fellesskapsarealer og aktiviseringstilbud til alle innsatte. I statistikken vises også en effekt av det tilbudet som aktiviserings- og ressursteamene gir. En annen faktor som ligger bak denne utviklingen er at det har vært et lavere belegg i fengsler med høyt sikkerhetsnivå de siste årene. Tidligere lå kapasitetsutnyttelsen i disse fengslene i perioder på tett opp mot 100 prosent. Et noe lavere belegg over tid har gjort det mulig å unngå å bruke plasser der det ikke er lagt til rette for aktivisering og fellesskap.

Tiltak:

I 2022 skal det foretas en gjennomgang av aktiviteter, døgnrytmeplan, bemanningsplaner og turnuser ved fengslene, for å kartlegge om det er muligheter for å øke aktivisering og utlånstid. Det skal videre foretas en kartlegging av muligheten for økt aktivisering ved å ansette/bruke fritidsledere og verksbetjenter i en annen arbeidstidsordning, for å kunne utnytte aktivitetslokaler utenom normal arbeidstid på dagtid. Det foretas også en revisjon av arbeidsveileder for turnusansatte og særavtale om arbeidstid i kriminalomsorgen, der målet er en bedre utnyttelse av de personalressursene som allerede er tilgjengelige.

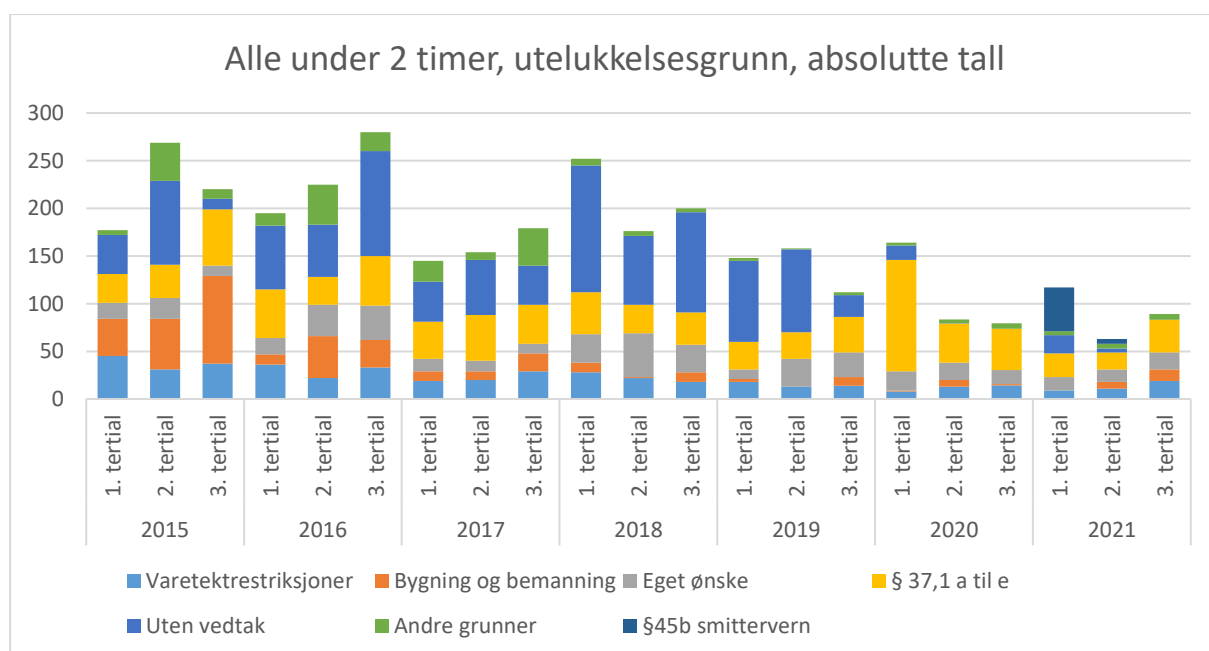
KDI arbeider for tiden med en utredning av regelverket om kontroll av fellesskapet i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Blant de spørsmål som utredningen omfatter, er om det i større grad kan åpnes for individuelle vurderinger, og om overvåking med teknisk utstyr i noen grad kan erstatte fysisk kontroll av fellesskapet uten at dette svekker sikkerheten. En endring av gjeldende regelverk på dette området vil kunne frigi bemanningsressurser, som blant annet kan settes inn i arbeidet med å følge opp innsatte som er isolert. KDI vil på bakgrunn av utredningen ta stilling til om det skal sendes et oppspill til Justis- og beredskapsdepartementet (JD) om en forskriftsendring.

KDI foretar en gjennomgang av behov for fellesskapsarealer i fengsler der det er påpekt utfordringer med å tilby innsatte fellesskap, og det vil på bakgrunn av denne gjennomgangen bli utarbeidet en plan for perioden 2021-2025, der nødvendige bygningsmessige tiltak vil bli prioritert.

KDI har inngått en avtale med Røde Kors. Et av målene for samarbeidet er å motivere isolerte innsatte til en aktiv hverdag.

I tillegg vises det til omtalen foran om videreutvikling av aktivitetstilbudet til innsatte, blant annet basert på erfaringene fra *Prosjekt Tilpasset arbeidsdag*, og omtalen av etableringen av nye aktiviseringsteam. KDI vil i 2022 fortsette utviklingen av styringsinformasjon, for å kunne styrke oppfølgingen av isolasjonsproblematikken i styringsdialogen.

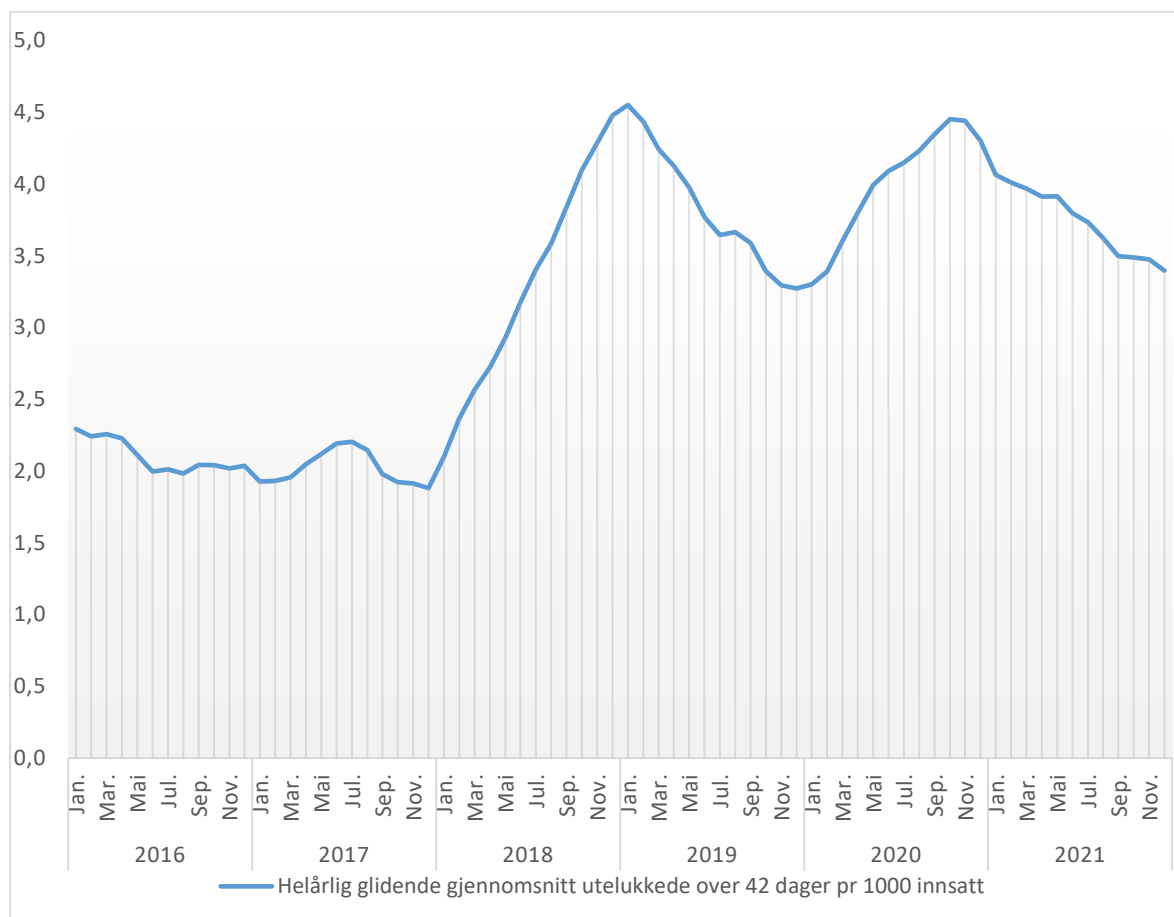
Statistikk over utelukkelse fra fellesskap



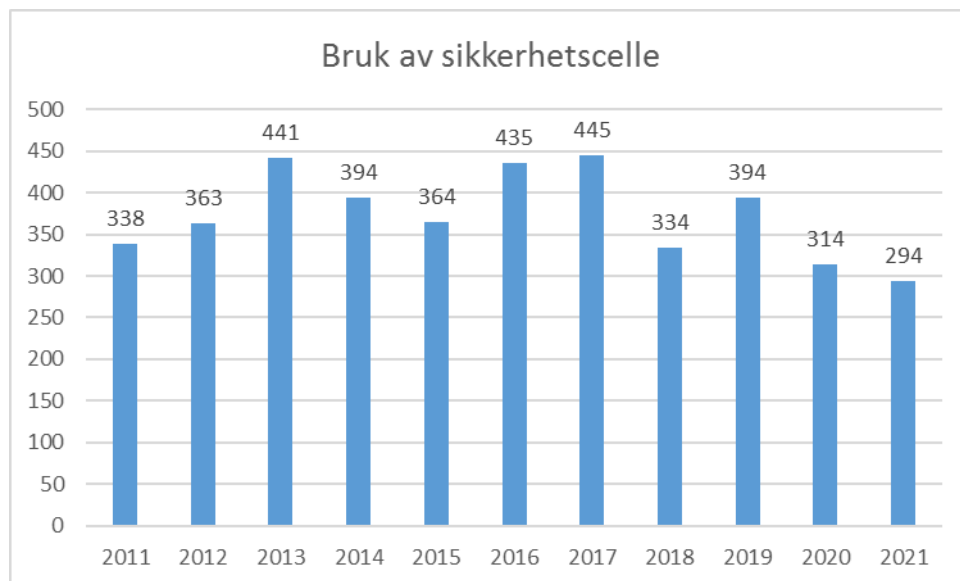
Figuren er basert på dagsmålinger i fengsler med høyt sikkerhetsnivå, og viser antall innsatte med henholdsvis intet fellesskap, og mindre enn to timer fellesskap med medinnsatte. Videre viser figuren hjemmelsgrunnlaget for utelukkelse fra fellesskapet. Kategorien «Andre grunner» omfatter blant annet innsatte som er uten fellesskap som følge av sykdom.

Det fremgår av figuren at en økning i antall utelukkelse i første tertial har årsak i smitte-

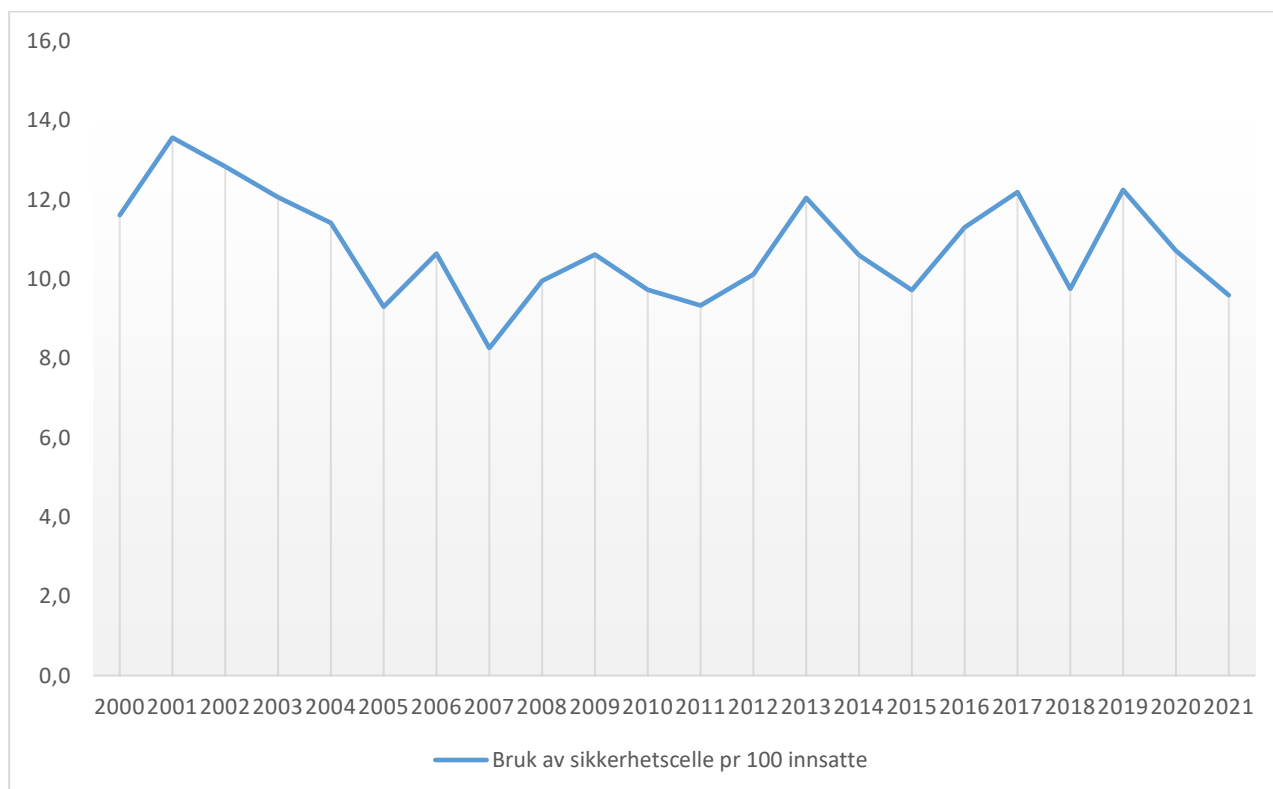
verniltak. Videre fremgår det at to av dagsmålingene har avdekket at innsatte er utelukket uten at det er truffet vedtak om dette. KDI ser alvorlig på dette, og har fulgt opp disse funnene i styringsdialogen. KDI legger til grunn at enhetene har rutiner som sikrer at vedtak treffes, og at de avvikene som er avdekket blant annet har årsak i et akutt sikkerhetsproblem som medførte umiddelbar utelukkelse.



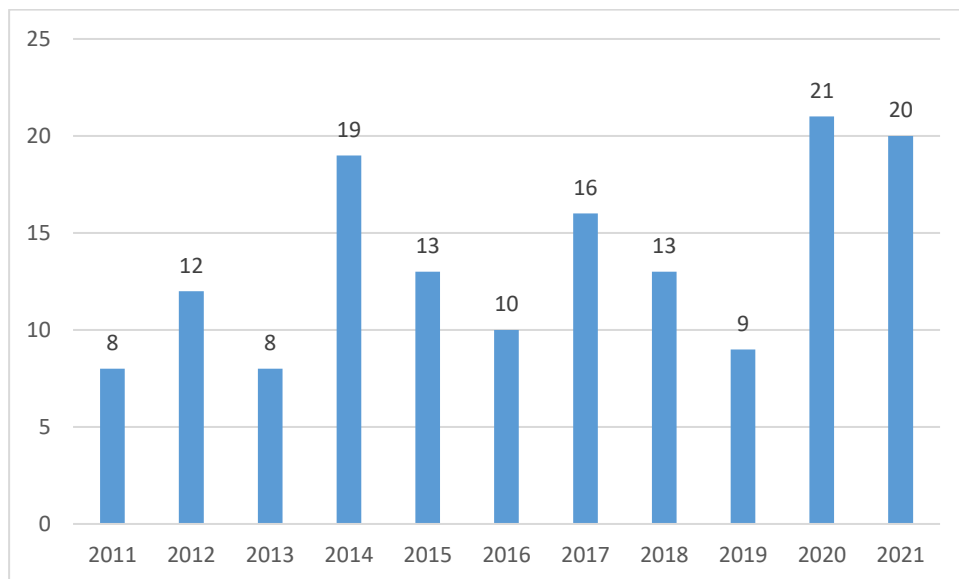
Figuren over gir en oversikt over utviklingen når det gjelder langvarige utelukkelse (definert som utelukkelse ut over 42 dager), målt per 1 000 innsatte. I 2021 har antall innsatte som har vært undergitt langvarig utelukkelse svingt mellom 6 og 14. Det er en positiv utvikling fra 2020. De aktuelle innsatte utgjør bare 0,3 prosent av det totale antall innsatte, men disse står for 23 prosent av det totale antall timer med hel utelukkelse.

Statistikk over bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng

Figuren over viser utviklingen i antall vedtak om bruk av sikkerhetscelle siden 2011. Det fremgår her at det har vært en nedgang i bruken av sikkerhetscelle de siste årene.



Grafen over viser bruken av sikkerhetscelle, målt per 100 innsatte i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. De siste ti årene har nivået ligget på mellom ca. 10 og 12 tilfeller per 100 innsatte. I 2020 ble det registrert 10,7 innsettelsler i sikkerhetscelle per 100 innsatte. I 2021 har andelen gått ned til 9,6 innsettelsler per 100 innsatte.



Antall vedtak om bruk av sikkerhetsseng³ er stabilt i 2020 og 2021. Det er imidlertid en økning i bruken fra tidligere år. I 2021 gjelder ni av vedtakene en enkelt innsatt, som til tross for at han gjentatte ganger skadet seg ved å slå hodet i veggen ikke fikk behandlingsplass ved psykiatrisk sykehus. De resterende 11 vedtakene gjelder fire andre innsatte.

Sivilombudet publiserte i 2020 en temarapport om bruk av sikkerhetsseng i norske fengsler, der det ble anbefalt at bruken avskaffes. Under sitt besøk til Norge i 2011 kommenterte Den europeiske torturforebyggingskomiteen (CPT) at det bør være et langtidsmål å fjerne sikkerhetsseng fra fengslene, og at sikkerhetsseng kun bør benyttes i helsetjenesten. Etter sitt besøk til Norge i 2018 konstaterte CPT at sikkerhetssengene bør fjernes fra norske fengsler for godt.

På bakgrunn av disse anbefalingene nedsatte KDI i 2021 en arbeidsgruppe med mandat om å utrede hvorvidt bruken av sikkerhetsseng i kriminalomsorgen kan avvikles, samt komme med forslag til hvilke alternative tiltak som eventuelt kan iverksettes.

Arbeidsgruppen leverte sin rapport i oktober 2021, og med bakgrunn i utredningen har KDI besluttet å avvikle sikkerhetsseng som tvangsmiddel. En avvikling forutsetter imidlertid at det iverksettes andre tiltak som kan redusere behovet for bruk av sikkerhetsseng, og som kan erstatte tiltaket i de tilfellene hvor det er nødvendig å intervensere med tvang overfor den innsatte. Noen av tiltakene som er foreslått er bruk av polstret celle, løse belter for immobilisering av hender og beskyttelsehjelm. Videre foreslås det å øke forebyggende tiltak under innsattes opphold i sikkerhetscelle. I tillegg er det foreslått endring av regelverk, en tettere oppfølging av saker om bruk av tvangsmidler, kompetanseheving og økt fokus på samhandling med helse-tjenesten. KDI arbeider med en handlingsplan for å avvikle bruken av sikkerhetsseng innen 2024.

³ KDI har i forbindelse med en gjennomgang av alle vedtak om bruk av sikkerhetsseng i perioden 2013-2021 avdekket noen avvik fra tall som fremgår av tidligere rapporter. Data som fremgår av årsrapporten for 2021 er korrigert etter denne gjennomgangen.

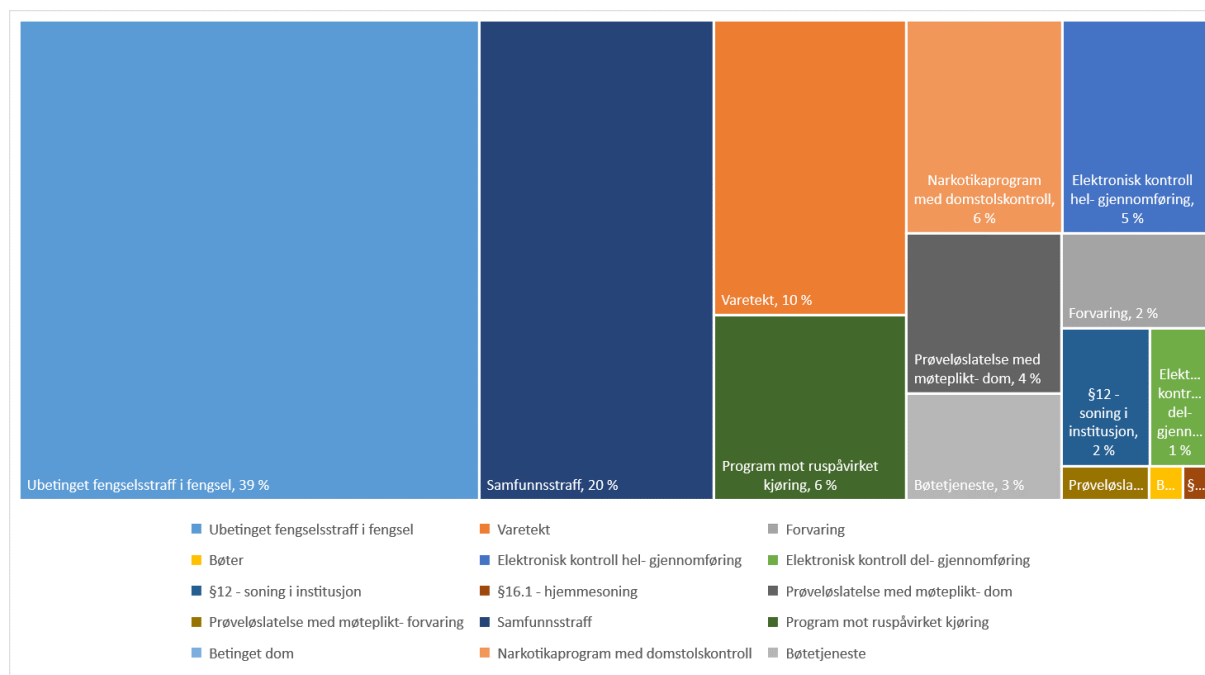
En samlet vurdering av måloppnåelsen

Covid-19-pandemien medførte også i 2021 store utfordringer for kriminalomsorgens arbeid med å sørge for et lavt omfang av isolasjon i fengslene. Smitteverntiltak satte begrensninger for aktivitetstilbudet, og gjorde det nødvendig å treffe et stort antall vedtak om utelukkelse fra fellesskapet. Gitt disse forutsetningene er KDI svært tilfreds med at antall innsatte som har vært isolert har gått ned i 2021, noe som blant annet har bakgrunn i at fengslene har klart å opprettholde aktiviseringsgraden på et høyt nivå, gjennom utvikling av alternative aktivitetstilbud og etableringen av flere aktiviseringsteam. Dette er også et resultat av en økt grad av bevissthet rundt isolasjonsproblematikken i kriminalomsorgen.

Mål 3: Kapasiteten i kriminalomsorgen er effektivt utnyttet

Målet er at domfelte starter straffegjennomføringen så raskt som mulig etter domsavsigelsen, at siktede som er varetektsfengslet overføres fra politiarrest til fengsel innen fastsatt frist, og at soningskøene holdes på et stabilt lavt nivå. Dette krever en god utnyttelse av all kapasitet i kriminalomsorgen, og et godt samarbeid med de andre aktørene i straffesakskjeden. Videre krever dette god kapasitetsplanlegging, herunder utarbeidelse av prognoser. En effektiv oppgaveløsning er avhengig av digitale løsninger, også på tvers av etatsgrenser. Videre er det nødvendig at fengselsbyggene er funksjonelle, og tilpasset behovet for straffegjennomføringskapasitet.

Generelt om utnyttelsen av straffegjennomføringskapasiteten

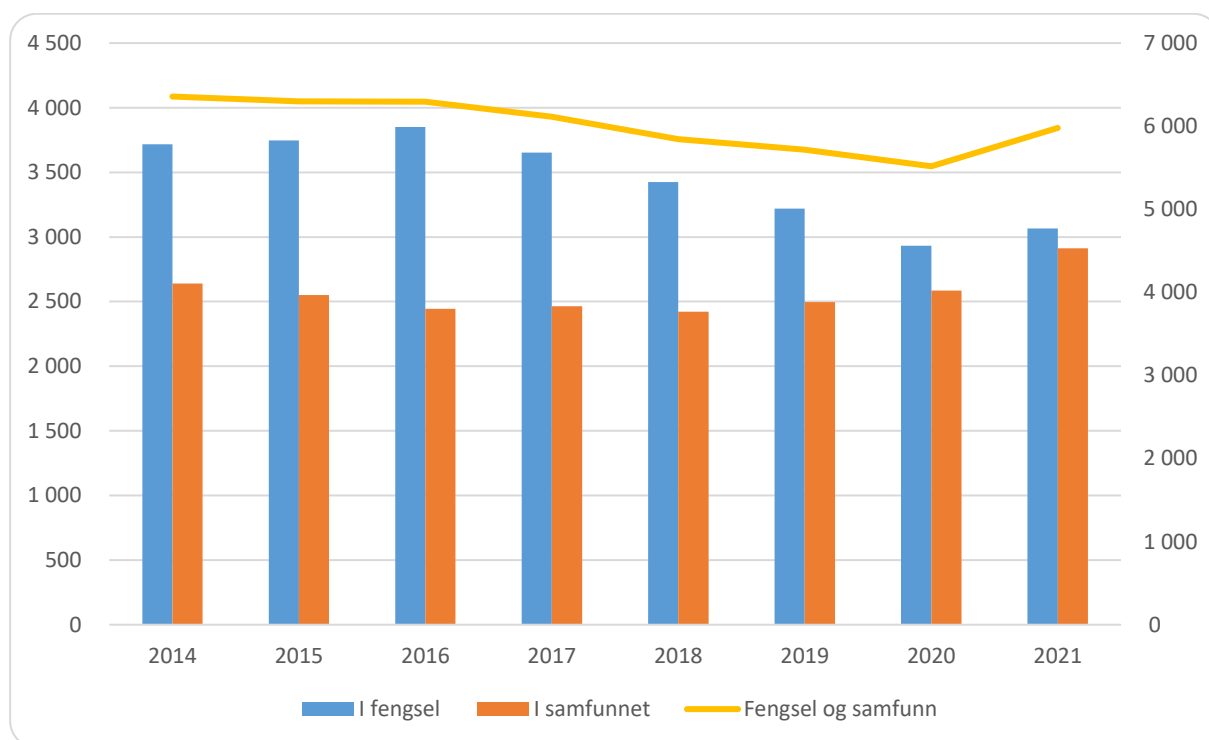


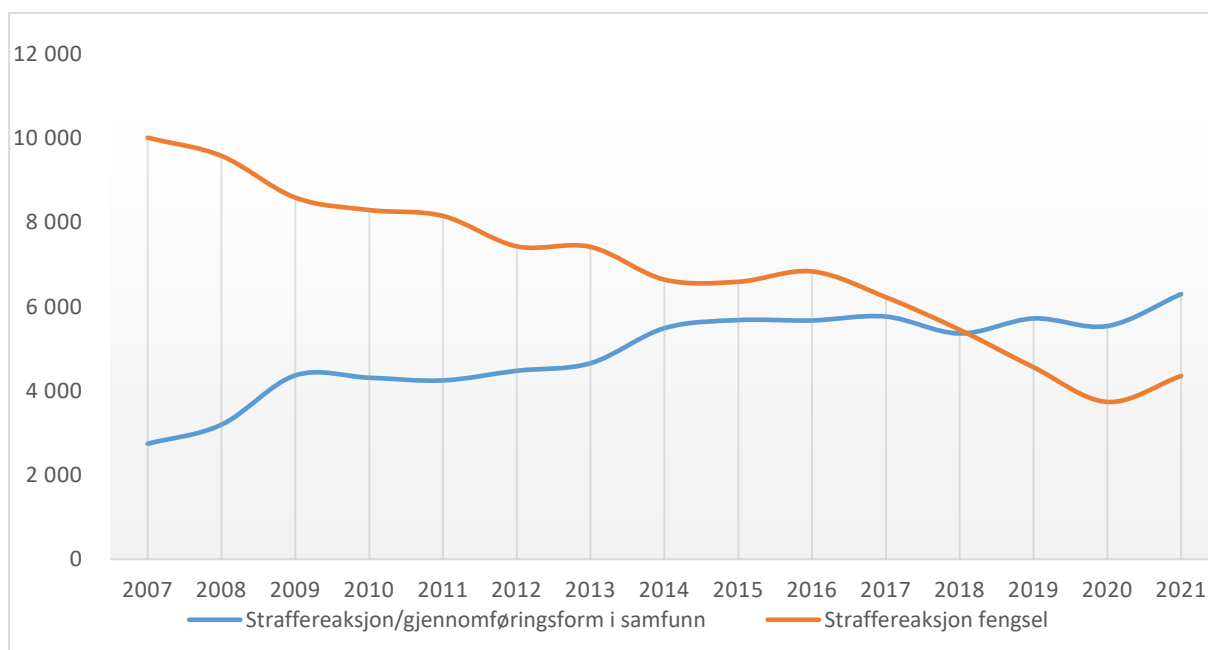
Figuren over viser hvordan de domfelte var fordelt på de enkelte straffereaksjoner og straffegjennomføringsformer i 2021. I tillegg fremgår andelen som var innsatt i varetekt. Siden 2014 er det gjennomsnittlige antallet innsatte i varetekt nesten halvert. Andelen innsatte i varetekt er også redusert, fra 16 prosent i 2014 til 10 prosent i 2021.

Narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) ble et landsdekkende tilbud fra og med 2017. I 2021 var det til enhver tid 350 aktive saker, noe som utgjorde 6 prosent av alle aktive straffegjennomføringsløp i 2021. I 2017 var andelen 1 prosent.

Bøtteneste ble et landsdekkende tilbud i 2019, og utgjorde 3 prosent av alle aktive straffegjennomføringsløp i 2021.

Figuren under viser fordelingen mellom aktive saker i samfunnet og gjennomsnittlig antall innsatte i fengsel. I 2021 utgjorde sakene som ble gjennomført i samfunnet 49 prosent av alle saker. Andelen var på 42 prosent i 2014.

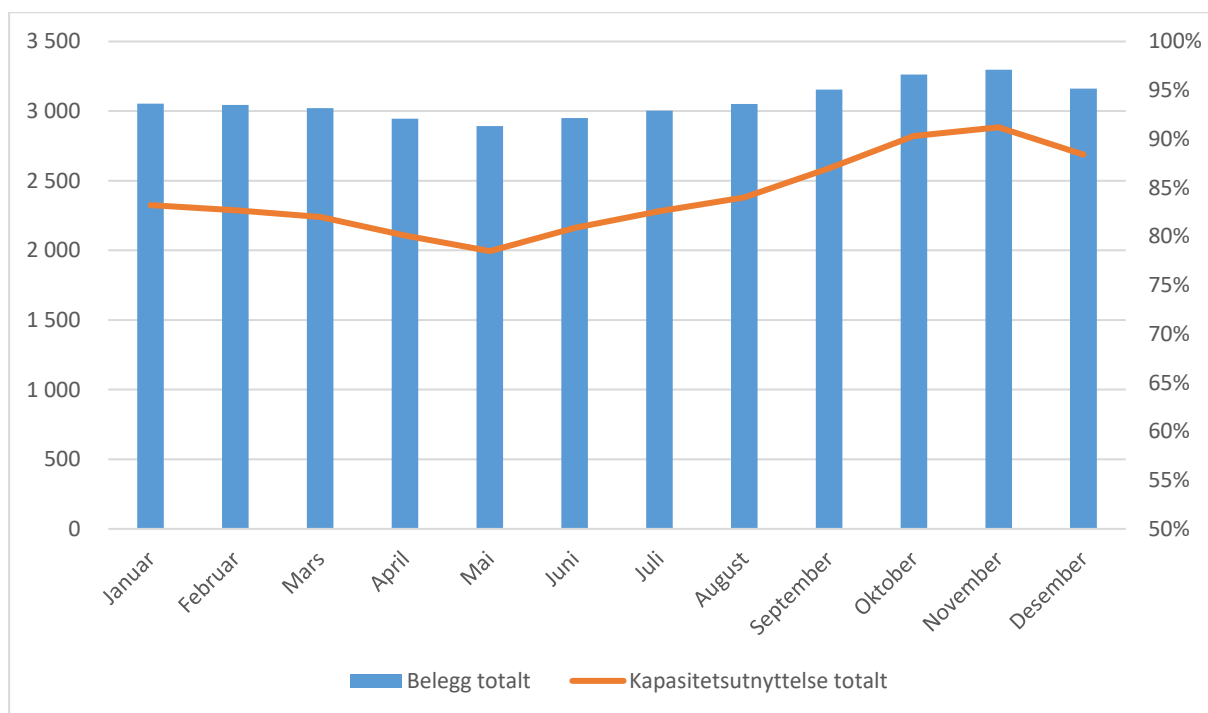




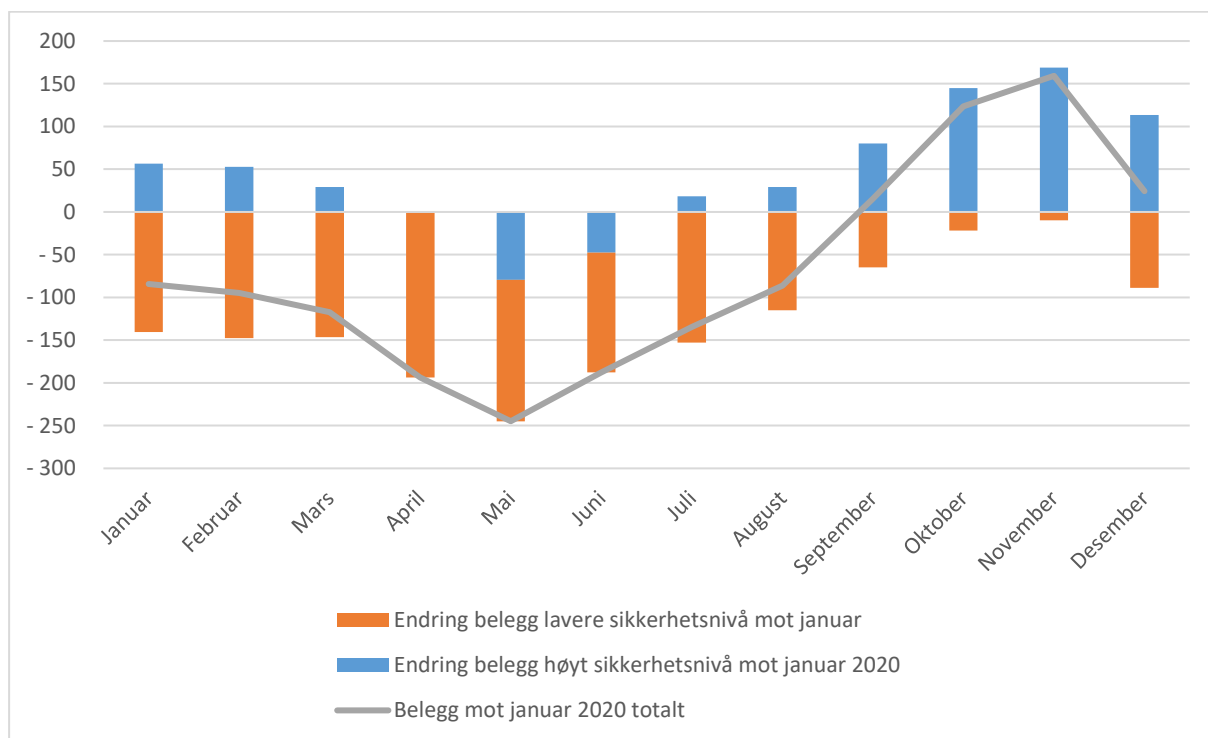
Figuren over viser utviklingen når det gjelder antall iverksatte straffereaksjoner. De siste årene har et større antall straffegjennomføringsløp blitt iverksatt i samfunnet enn i fengsel, og dette var også situasjonen i 2021.

Styringsparameter 7: Kapasitetsutnyttelse – fengsel og elektronisk kontroll (EK)

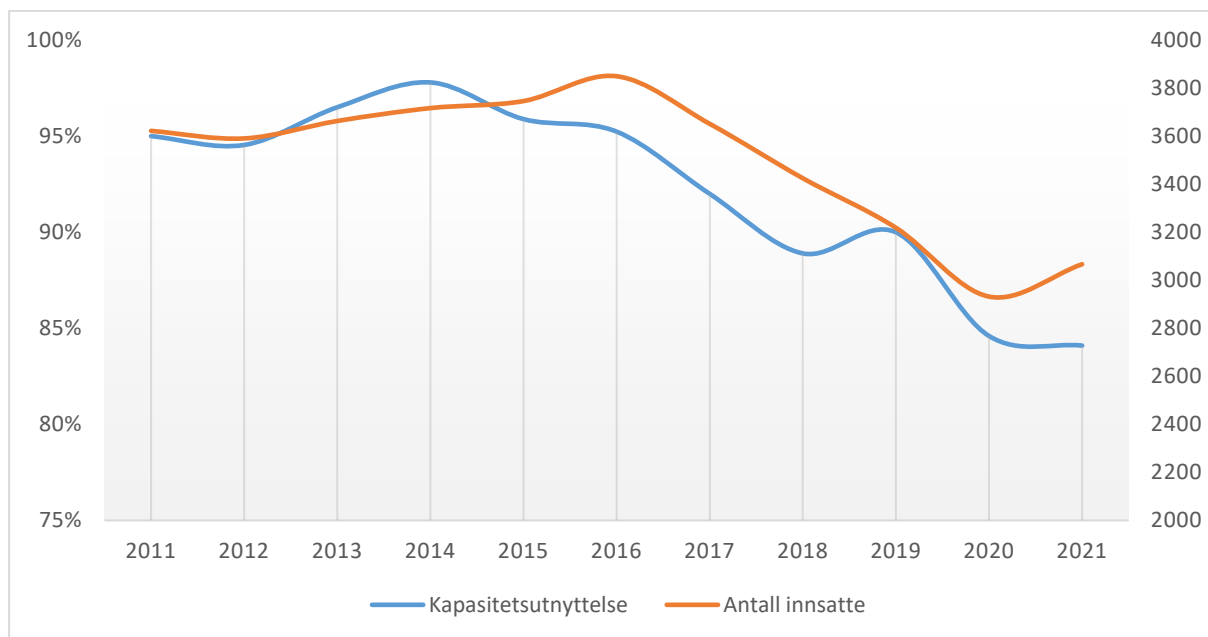
Resultat – kapasitetsutnyttelse i fengsel:



Den gjennomsnittlige kapasitetsutnyttelsen i fengslene var i 2021 på 84,1 prosent. I gjennomsnitt var det 3 067 innsatte i fengsel. Enheter med lavere sikkerhetsnivå hadde i 2021 en kapasitetsutnyttelse på 81,5 prosent. Enheter med høyt sikkerhetsnivå hadde en kapasitetsutnyttelse på 85,2 prosent.



Figuren over viser utviklingen i belegg ved fengsler med høyt og lavere sikkerhetsnivå sammenlignet med situasjonen i januar 2020. Beleggstillene i fengsel følger i hovedsak utviklingen i gjenåpningen av samfunnet. Fra september 2021 var belegget i fengsel høyere enn før pandemien. På grunn av den bygningsmessige utformingen, med felles bad/toalett og et stort antall dobbelt- og flersengsrom, har utfordringene rundt ivaretagelsen av smittevernet vært størst på enheter med lavere sikkerhetsnivå. Som grafen viser har belegget sammenlignet med situasjonen i januar 2020, gjennomgående vært høyere ved enheter med høyt sikkerhetsnivå enn ved enheter med lavere sikkerhetsnivå. Nedgangen i belegg i desember 2021 må sees i sammenheng med at det da ble innført nye smitteverntiltak.



Figuren over viser kapasitetsutnyttelsen i fengslene de siste ti årene. Antall fengselsplasser er blitt redusert i perioden. Dette er bakgrunnen for økningen i kapasitetsutnyttelsen fra 2018 til 2019, samtidig som antall innsatte går ned.

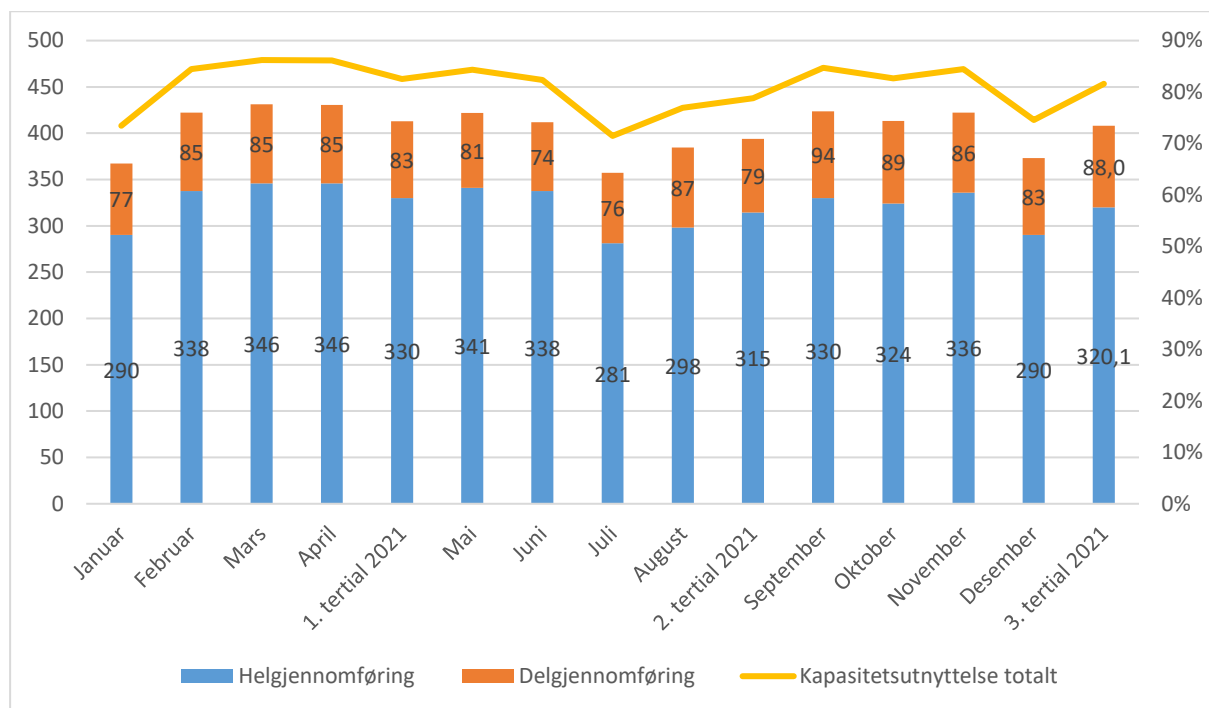
Vurdering:

Kapasitetsutnyttelsen i fengslene i 2021 har vært preget av smitteverntiltak. Dette gjelder særlig fengsler med lavere sikkerhetsnivå, der det er et stort antall dobbeltrom og flersengsrom. Disse fengslene har måttet redusere kapasiteten i perioder med høyt smittetrykk. KDI er imidlertid fornøyd med at gjenstående kapasitet har blitt effektivt utnyttet, og at soningskøen til fengsel er redusert i vesentlig grad i løpet av året.

Tiltak:

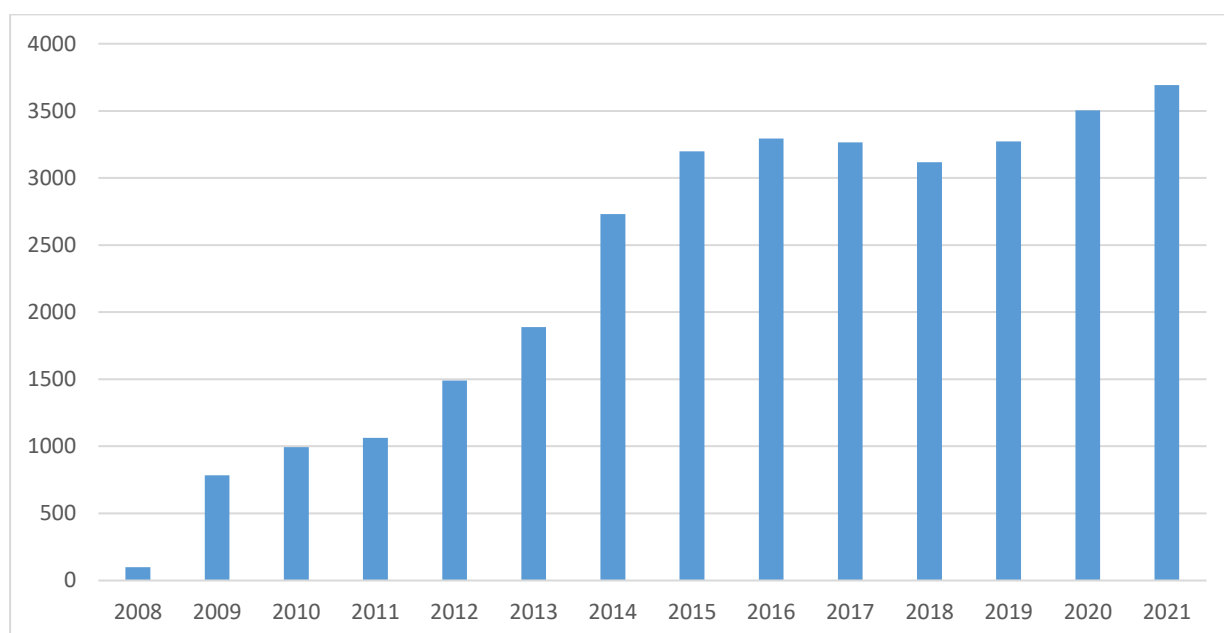
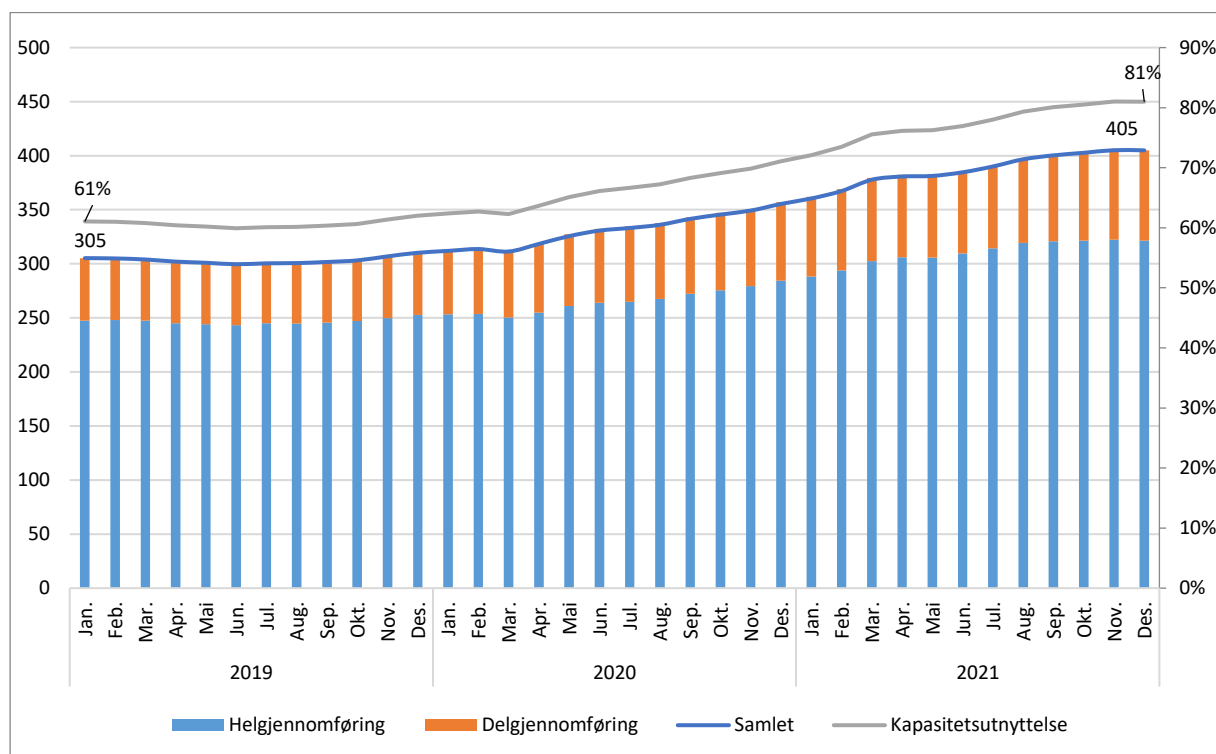
KDI har i brev av 21. februar 2022 gitt regionene føringer om å gå tilbake til en normal kapasitetsutnyttelse. Det er presisert at flersengsrom skal tas i bruk.

Det er grunn til å anta at smitteutbrudd vil påvirke kapasitetsutnyttelsen også i tiden fremover. Tiltakene vil imidlertid med den kunnskapen som kriminalomsorgen nå har, bli vurdert konkret ut fra lokale forhold, og oppheves straks dette anses å være forsvarlig. Dersom det skulle komme en større økning i antall smittetilfeller, vil KDI vurdere hvorvidt kriminalomsorgen skal anvende regelen i straffegjennomføringslovens § 45d, som utvider adgangen til å overføre domfelte til straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Videre arbeides det kontinuerlig med oppdatering av beredskapsplanverk for å sikre fortsatt drift av fengslene ved større smitteutbrudd.

Resultat - kapasitetsutnyttelse elektronisk kontroll

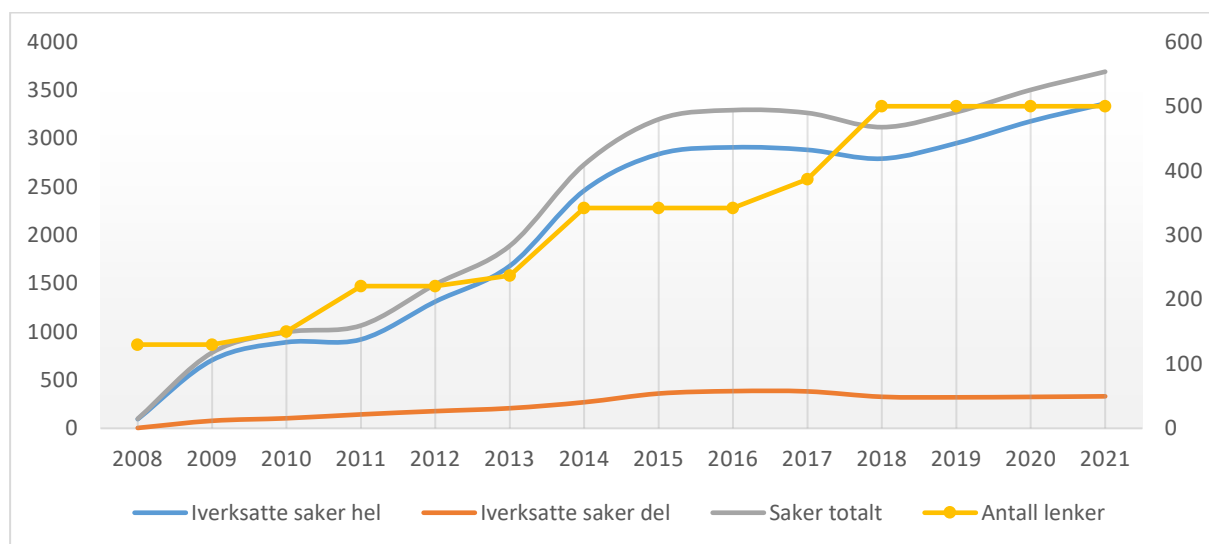
Kapasitetsutnyttelsen av plasser for straffegjennomføring med elektronisk kontroll (EK) har vært høy i 2021. Det var i gjennomsnitt 406 domfelte som gjennomførte straff med EK til enhver tid. Dette gir en kapasitetsutnyttelse på 81 prosent, noe som tilsvarer en økning på 9 prosent fra 2020. Som det fremgår av figuren over har kapasitetsutnyttelsen vært høy gjennom hele året, med en liten nedgang i juli og august. Dette skyldes en nedgang i antall mottatte dommer under rettsferien, og ferieavvikling i kriminalomsorgen.

Figuren under viser det helårlige glidende gjennomsnittet, per måned, over antall aktive lenker fordelt på hel- og delgjennomføring. Figuren viser også utviklingen i den helårlige glidende gjennomsnittlige kapasitetsutnyttelsen. Hver søyle i figuren er gjennomsnitt for siste år. Dette for å korrigere for sesongvariasjoner og kortsiktige svingninger, og heller fange opp den underliggende utviklingen.



Figuren over viser utviklingen i antall iverksatte straffegjennomføringsløp med EK. I 2021 ble det totalt iverksatt 3 691 saker med straffegjennomføring med EK (hel- og delgjennomføring). Dette er det høyeste antall iverksatte saker siden EK ble innført i 2008.

Figuren under viser antallet iverksatte saker, også fordelt på hel- og delgjennomføring, samt utviklingen i antall plasser totalt. Tallene viser at det har vært en jevn økning i antall iverksatte saker fra 2018 til og med 2021. Videre fremgår det at økningen gjelder helgjennomføring, mens antall saker som gjelder delgjennomføring har vært stabilt siden 2018. I 2021 ble det iverksatt 331 delgjennomføringssaker.



Gjennomføringstiden for elektronisk kontroll har økt. I 2019 var gjennomsnitt varighet for hel- og delgjennomføring samlet på 35 dager, mens i 2021 var den økt til 41 dager. Det er særlig varigheten på delgjennomføring som har økt, fra 66 dager i 2019 til 92 dager i 2021. Økningen har sammenheng med lovendringen som ble vedtatt i 2020, som innebar en utvidelse av maksimal gjennomføringstid fra fire til seks måneder.

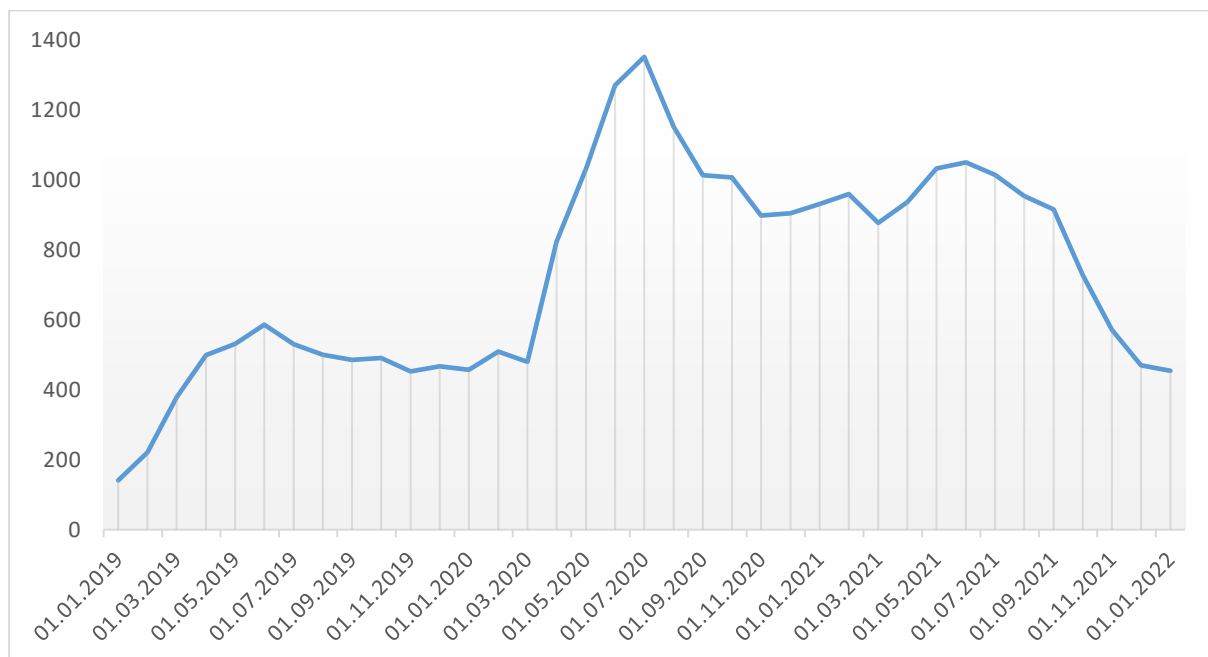
Vurdering:

Kapasitetsutnyttelsen av plasser for straffegjennomføring med EK er den høyeste siden kapasiteten ble utvidet til 500 plasser i 2018, og antall iverksatte saker er det høyeste siden straffegjennomføringsformen ble innført. KDI er fornøyd med denne utviklingen.

Tiltak:

Kriminalomsorgen vil fortsatt ha fokus på å identifisere domfelte som kan være aktuelle for straffegjennomføring med EK, og motivere disse til å søke.

I 2022 er kapasiteten økt med 20 plasser, fordelt på to friomsorgskontorer med et stort antall saker.

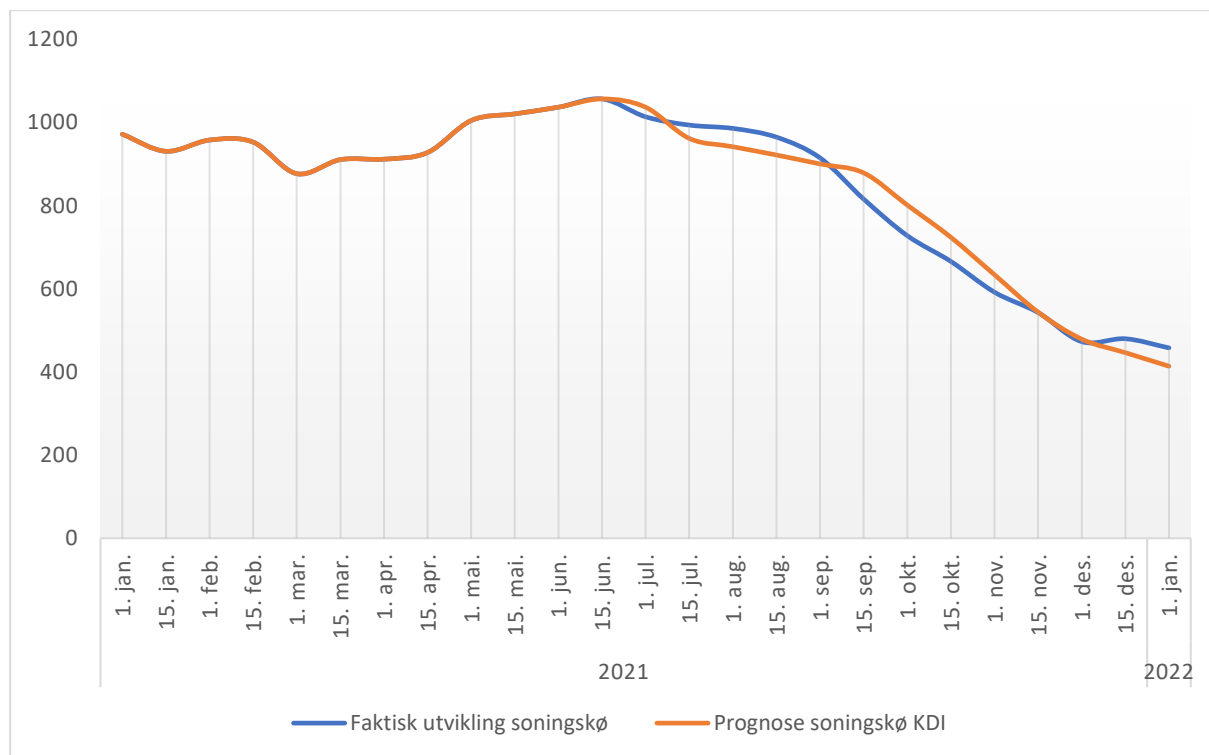
Styringsparameter 8: Soningskø**Resultat:**

Grafen over viser utviklingen i soningskøen til fengsel. Per 1. januar 2020 var soningskøen på 931 dommer. Ved utgangen av 2021 var soningskøen nede i 454 dommer, og lå dermed på et lavere nivå enn da pandemien brøt ut i mars 2020.

Vurdering:

Utviklingen i soningskøen har også i 2021 vært preget av Covid-19-pandemien. De aller fleste domfelte som står i soningskø skal gjennomføre straffen i fengsler med lavere sikkerhetsnivå. Som nevnt er det disse enhetene som har hatt de største utfordringene med å opprettholde kapasitetsutnyttelsen, på grunn av den bygningsmessige utformingen. I takt med gjenåpningen av samfunnet har kriminalomsorgen også kunnet gjenåpne plasser på lavere sikkerhetsnivå. Som et resultat av dette har reduksjonen i soningskøen i særlig grad kommet i årets fire siste måneder.

På grunn av en tredje smittebølge utarbeidet KDI i mai 2021 en ny plan for avvikling av soningskøen ut 2021. Det ble i den forbindelse utarbeidet nye prognoser for utviklingen i soningskøen. Figuren under sammenligner utviklingen i den faktiske soningskøen, med KDIs prognoser for utviklingen. Figuren viser at KDI traff svært godt med sine prognoser.



KDI er fornøyd med utviklingen i soningskøen i 2021, samt kvaliteten på prognosene.

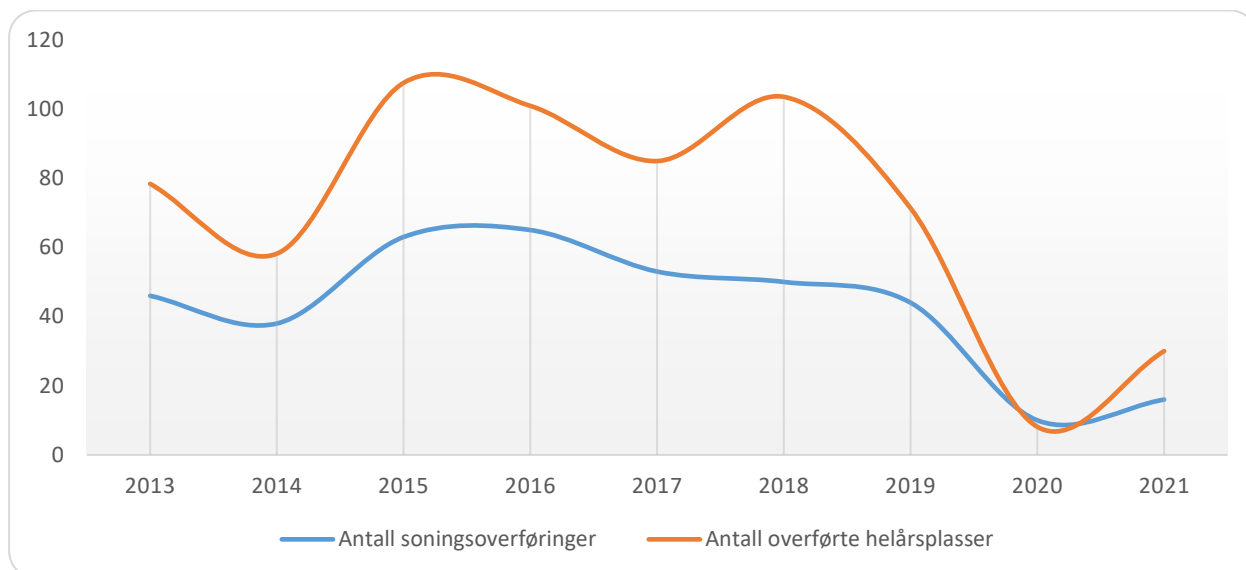
Tiltak:

I desember 2021 ble det iverksatt nye smitteverntiltak i Norge, noe som også påvirket kapasitetsutnyttelsen i fengslene, men ikke i like stor grad som under tidligere nedstenginger.

Den 21. februar 2022 sendte KDI ut et brev til regionene med føringer om at alle enheter skal gå tilbake til en normal kapasitetsutnyttelse, og at innkallinger til straffegjennomføring skal trappes opp.

KDI arbeider i henhold til *Plan for avvikling av soningskøen med bakgrunn i koronaepidemien*, som ble revidert i mai 2021. Planen innebærer en tett oppfølging av kapasitetsutnyttelsen i styringsdialogen med regionene. Det vises for øvrig til de tiltak som er nevnt i forbindelse med kriminalomsorgens arbeid med å opprettholde en høy kapasitetsutnyttelse.

Antall soningsoverføringer



Overføring av utenlandske domfelte til straffegjennomføring i hjemlandet er normalt et viktig tiltak for å oppnå en effektiv utnyttelse av kapasiteten i fengslene. Dette gjelder domfelte som skal utvises fra Norge, og som derfor bør tilbakeføres til samfunnet fra fengsel i hjemlandet. I 2021 er det effektivt 16 vedtak om soningsoverføring fra Norge til utlandet. Dette tilsvarer 30 fengselsplasser med 100 prosent belegg med helårdrift. Dette innebærer en økning fra resultatet i 2020, da ti vedtak om soningsoverføring ble effektivt.

I tillegg nevnes at det foreligger ni aktive saker som gjelder soningsoverføring av norske statsborgere til Norge. Det har ikke blitt effektivt vedtak om soningsoverføring til Norge i 2021.

Årsaken til det lave antallet effektivt soningsoverføringer, er at det har vært en nedgang i antall aktuelle saker som følge av reiserestriksjoner. Videre har Politiets utlendingsenhet i store deler av 2021 hatt utfordringer med å gjennomføre ledsagende transporter grunnet karantene-regler. Antall ledsagende transporter tok seg først opp fra og med sommeren 2021, som følge av en økt vaksineringsgrad blant ansatte.

Byggeprosjekter

Dagens fengsler er av svært varierende karakter, og spenner fra fengsler bygget i andre halvdel av 1800-tallet til Halden fengsel og nye Agder fengsel. På tross av at det senere år er gjort store investeringer i både nybygg og vedlikehold, er det fortsatt et omfattende vedlikeholdsetterslep. For å kunne tilby et kvalitativt godt innhold i straffegjennomføringen og redusere omfanget av isolasjon, har mange fengsler behov for lokaler til aktiviteter og felleskap for de innsatte, og nye og bedre lokaler til kriminalomsorgens forvaltningssamarbeidspartnere.

I det følgende gis en oversikt over aktiviteten på dette området.

Rehabilitering av Ila fengsel og forvaringsanstalt

Det største pågående prosjektet er rehabilitering av Ila fengsel og forvaringsanstalt. Som følge av et kritisk vedlikeholdsetterslep, ble det i statsbudsjettet 2020 gitt startbevilgning til rehabilitering

av tekniske anlegg ved fengslet, installering av toaletter på cellene, og montering av nytt ventilasjonsanlegg. Etter en noe forsinket oppstart, er byggearbeidene nå godt i gang ved fengselet, som er midlertidig stengt mens prosjektet gjennomføres. Midlertidig flytting av et stort antall innsatte, herav omkring 100 forvaringsinnsatte til Ullersmo med tilhørende personell, er en betydelig omstillingsprosess som også berører kriminalomsorgens forvaltningssamarbeidspartnere. Det at JD samtykket i å stenge fengselet helt mens byggearbeidene gjennomføres, har gitt en gevinst ved at det er mulig å gjennomføre en mer omfattende oppussing og finansiere tiltak for å forbedre tilbudet til de innsatte ut over det som opprinnelig var planlagt. Blant annet bygges det en vesentlig større helseavdeling, og enkelte boavdelinger blir bygget om for at innsatte skal gis mulighet for mer felleskap med andre innsatte. Samtidig som rehabiliteringsprosjektet gjennomføres, bygges også en ny nasjonal forsterket felleskapsavdeling, som blir tilrettelagt for en gruppe innsatte med helt spesielle behov på grunn av sin psykiske helse mv. Ila fengsel og forvaringsanstalt skal igjen være i full drift fra 1. mai 2023.

Øvrige byggeprosjekter

Flere bygge- og vedlikeholdsprosjekter er igangsatt for å møte utfordringene med isolasjon, mangelfulle lokaler for forvaltningssamarbeidspartnere, et stort vedlikeholdsetterlep og utdaterte lokaler for de innsatte. I 2021 ble avdeling A ved Trondheim fengsel Nermarka avd. gjenåpnet etter å vært stengt i ett år for totalrehabilitering. Statsbygg har innenfor sitt budsjett stått for en generell oppgradering av bygningsmassen for å redusere fengselets vedlikeholdsetterlep, mens kriminalomsorgen har finansiert toaletter på cellene, ny ventilasjon, en utvidet besøksavdeling og helseavdeling, og en oppgradert og utvidet avdeling for kvinnelige innsatte. Fellesarealene ved boavdelingene er utbedret, noe som er vesentlig for at innsatte skal kunne ha felleskap med andre innsatte utenfor cellene. Totalt har dette bedret sikkerheten ved fengselet, de innsatte har fått et bedre helsetilbud, større og bedre besøksarealer, og bedre fasiliteter for felleskap og aktivisering.

I Vadsø fengsel er det ved oppføring av nybygg og ombygging av eksisterende lokaler, etablert en ny helseavdeling, samt nye kontorer og møterom for fengselet og samarbeidspartnerne. Kapasiteten ved fengselet er også økt med tre nye plasser, og sikkerheten er styrket ved at det er oppført et nytt sikkerhetsgjerd.

For å kunne tilby kvinnelige innsatte likeverdige forhold, er Sarpsborg kommune i ferd med å utarbeide en ny reguleringsplan for et nybygg ved Ravneberget fengsel. Prosjektet er vesentlig for å kunne avvikle de siste firesengsrommene i kriminalomsorgen, og erstatte disse med nye enerom med eget bad. Videre er et nytt aktivitetsbygg for kvinnelige innsatte ved Agder fengsel, Evje avdeling, ferdigstilt og tatt i bruk.

Oslo fengsel er lite funksjonelt og svært nedslitt. Statsbygg har tidligere varslet at de ikke kan garantere for videre drift av dagens Oslo fengsel etter 2019, dersom det ikke igangsettes totalrehabilitering. Ettersom akutt stengning av plasser i Oslo fengsel vil få store konsekvenser for kriminalomsorgens mulighet til å unngå ny soningskø og mulighet for å ivareta politiets behov for varetektskapasitet, har prosess med å avklare tomt for et nytt fengsel høy prioritet. Etter motstand fra Oslo kommune og naboene til fengselet, har det anbefalte alternativet på Bredtveit så langt ikke latt seg realisere. Videre arbeid følger to spor. Statsbygg har fått i oppdrag å utarbeide et forprosjekt med sikte på å utvide Romerike fengsel Ullersmo avdeling med 76 plasser. I tillegg har Statsbygg fått i oppdrag å gjennomføre et nytt tomtesøk. Statsbyggs anbefaling ble i januar 2022 sendt til JD.

Digitaliseringsprosjekter

Det er i 2021 gjennomført et strategisk kartleggingsarbeid for å sette kriminalomsorgen bedre i stand til å utnytte det potensialet som ligger i den teknologiske utviklingen. Kartleggingen har blant annet avdekket at dagens IKT-funksjon har en mangelfullt utviklet transformasjonsevne og stor teknisk gjeld. Dette vil ligge til grunn for KDIs arbeid med en ny IKT- og digitaliseringsstrategi for kriminalomsorgen, som vil bli ferdigstilt i 2022.

I 2021 har kriminalomsorgen arbeidet med en rekke digitaliseringsprosjekter, for å oppnå en mer effektiv oppgaveløsning, bedre tjenester for innsatte og deres pårørende, en styrking av sikkerheten og en økt grad av digital samhandling med forvaltningssamarbeidspartnere. Det viktigste av disse prosjektene er utviklingen av det nye etatssystemet KODA.

I det følgende gis det en omtale av strategiske digitaliseringsprosjekter i kriminalomsorgen.

Nytt IKT-system i kriminalomsorgen - KODA

Kriminalomsorgen har besluttet at dagens fire fagsystemer knyttet opp mot straffegjennomføring skal erstattes av ett nytt fagsystem. Dette systemet skal brukes uavhengig av straffereaksjon eller straffegjennomføringsform, og uavhengig av hvor i kriminalomsorgen straffegjennomføringen finner sted.

Det ble skrevet kontrakt med leverandør (det britiske firmaet Unilink) i juni 2019. I september 2019 ble det ferdigstilt et styringsdokument for fellesprosjektet med Unilink, som omfatter krav til leveranser, deltakere og styring av prosjektet. Akseptansetest skulle i henhold til opprinnelig plan igangsettes den 23. februar 2021. Leverandør rapporterte om forsinkelser medio mars 2021. Prosjektet ble replanlagt i perioden mai - september 2021. Dato for oppstart av akseptansetest er nå satt til den 2. mai 2022, og implementering av KODA i kriminalomsorgen skal etter planen starte i første kvartal 2023.

Det vises for øvrig til vedlagte rapport om prosjektet.

Elektroniske samhandlingsløsninger i straffesakskjeden (ESAS)

ESAS er et samarbeid mellom politiet, Domstolsadministrasjonen, Konfliktrådsekretariatet og KDI om digital samhandling. Kriminalomsorgen bidrar gjennom dette arbeidet til en effektivisering av straffesakskjeden.

Kriminalomsorgen drifter Justishub, som er samhandlingsplattformen som er etablert mellom domstolene, politiet og kriminalomsorgen. I løpet av høsten 2021 ble alle konfliktrådene koblet på Justishub.

I 2021 startet kriminalomsorgen pilotering av en tjeneste for å sende løpende straffegjennomføringsmeldinger til Kripos. Disse sendes som strukturert informasjon fra kriminalomsorgens fagsystem, via Justishub, til politiet. Meldingene mottas av Kripos og leses inn i det sentrale straffe- og politiopplysningsregisteret. I 2021 ble det etablert en tjeneste for digital oversendelse av rettskraftig dom med fullbyrdelsesordre. Tidligere måtte papirutgaver av dommene skannes av ansatte i kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen startet også en pilot for digital oversendelse av innsettelses- og løslatelsesordre sammen med politiet i mai 2021.

Digital skole - Digitalisering av skolehverdagen for innsatte

Tilgang til digitale læringsmidler og internett er en sentral del av undervisningen i dagens skole. Prosjekt Digital Skole er et felles prosjekt mellom KDI, Statsforvalteren i Vestland og Vestland fylkeskommune. Målet med prosjektet er å gi innsatte som går på skole i fengslene tilgang til internett på linje med det som er vanlig i den ordinære skolen.

I 2021 er sikkerhetsbehovene og de pedagogiske behovene kartlagt, og teknologivalget er kvalitetssikret slik at sentrale læringsverktøy kan etableres med de strenge sikkerhetskravene som kommunikasjonskontrollen i fengslene stiller. Prosjektet er nå i utviklingsfasen, og det skal i 2022 settes i gang en pilot hvor målet er å få erfaring med teknisk løsning, pedagogiske verktøy, sikkerhetsverktøy og overvåking av det digitale rom.

Digitalisering av meldinger til NAV

Kriminalomsorgen er pålagt å informere NAV om innsettelse i fengsel og løslatelse av personer som mottar trygdeytelser. Dette arbeidet har vært preget av manuell og tungvint oppgaveløsning. For å sikre korrekte trygdeytelser til innsatte, samt å forenkle og effektivisere arbeidet i kriminalomsorgen og NAV, har KDI utviklet en digital tjeneste for automatisk oversendelse av meldinger om innsatte i fengsel med norsk fødselsnummer. Tjenesten ble ferdigstilt sommeren 2021, og pilotering ble startet i august 2021. Erfaringer fra piloten viser at tjenesten gir betydelig bedre datakvalitet i NAVs institusjonsregister.

Utvikling av digitale løsninger for ansatte, innsatte og publikum

I forbindelse med byggingen av Agder fengsel, mottok KDI i 2016 et oppdrag om å starte et prosjekt for å etablere digitale løsninger som skulle prøves ut ved fengselet, for senere å bli etablert som nasjonale løsninger. Prosjektet anskaffet og testet sikkerhetsskannere til bruk i adgangskontrollen ved fengslene. Dette utstyret er nå installert i 38 enheter, og bidrar til å forhindre innsmugling av ulovlige gjenstander i fengslene. Videre ble det foretatt en utprøving av et digitalt pust- og bevegelsessystem, som nå inngår i nasjonal løsning for fengselsbygg. Det ble også etablert en teknisk infrastruktur som la grunnlag for en sikker bruk av digitale tjenester. Dette vil gjøre det mulig å ta i bruk digitale løsninger for innsatte og deres pårørende for å forenkle dialog, styrke innsattes digitale ferdigheter, og gi de mulighet til å ha oversikt over egen økonomi, og sende forespørsler til fengselet. Dette arbeidet er videreført i prosjektet som utvikler og innfører nytt fagsystem for kriminalomsorgen.

I 2021 har prosjektet fokusert på å effektivisere arbeidet med å håndtere godkjenning av besøk til innsatte. Videre er det etablert en løsning for at innsatte med fødselsnummer eller D-nummer kan få utstedt eID, slik at de kan identifisere seg og logge på offentlige digitale tjenester som nav.no og skatteetaten.no. Denne løsningen er foreløpig ikke rullet ut nasjonalt, men vil på sikt innebære en effektivisering, ved at innsattes kontakt med offentlige etater ikke lenger vil måtte formidles gjennom ansatte i fengslene.

Pilotering av digital postforsendelse

KDI inngikk i 2018 avtale med Kommunenes Sentralforbund om å benytte deres digitale meldingsformidler. For å bygge kompetanse rundt utsending av digital post, har kriminalomsorgen gjennomført piloter for informasjonsbrev til domfelte. I 2021 startet KDI en pilot på oversending av saksdokumenter til tingrettene. KDI har gjort seg gode erfaringer gjennom pilotene, og flere piloter er under planlegging.

Nye digitale løsninger for straffegjennomføring med elektronisk kontroll

I 2021 har kriminalomsorgen tatt i bruk en løsning for fjernalkoholtesting. Det benyttes ordinære alkometer, sammen med en videosamtaleløsning som ble utviklet i 2020. Løsningen bidrar blant annet til at domfelte som ellers ville fått avslag på søknad om elektronisk kontroll på grunn av manglende kontrollmuligheter som følge av reiseavstand eller andre geografiske forhold, i større grad kan gjennomføre straff med elektronisk kontroll. Kombinasjonen av videosamtaler og fjernalkoholtesting har også bidratt til en effektivisering av kontrollvirksomheten.

Ordningen med elektronisk kontroll ble fra 1. mars 2021 også utvidet til å kunne benytte fotlenker med springsteknologi, som kan vurderes for domfelte der ordinære fotlenker ikke gir et tilstrekkelig kontrollregime. Det benyttes såkalt «situasjonsbestemt spring» som betyr at springen starter ved brudd på vilkår. I 2021 har fem domfelte vært underlagt denne ordningen.

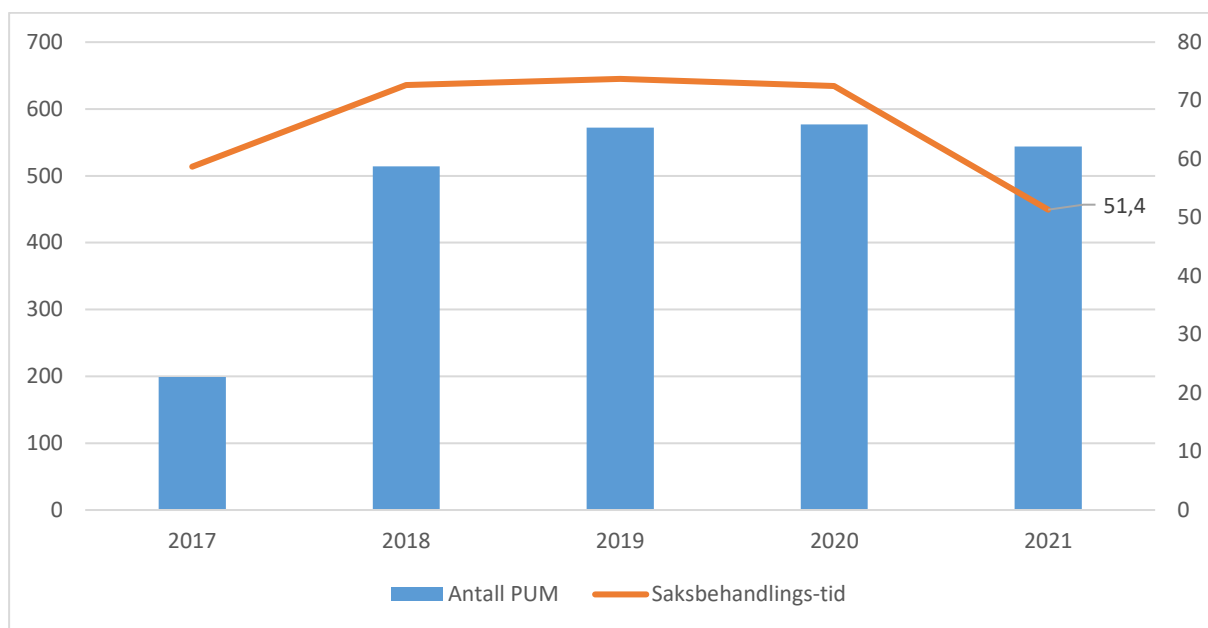
Prosjekt Ende-til-ende

Prosjekt Ende-til-ende skal etablere en standardisert og sentralisert nettverksinfrastruktur i kriminalomsorgen. Dette vil gi en sikker digital infrastruktur for videre digitalisering av tjenester og arbeidsprosesser. Videre vil det effektivisere arbeidet med feilsøking og utbedring, og automatisere prosesser for å måle utnyttelsen av nettverket.

I 2021 har arbeidet med innføring omfattet 38 av 101 lokasjoner. Prosjektet ferdigstilles i 2022.

Oppfølging av rapport om tidsbruk fra lovbrudd til gjennomføring av ungdomsstraff/ungdomsoppfølging

I 2020 fikk KDI og Riksadvokaten, Politidirektoratet, Domstoladministrasjonen og Sekretariatet for konfliktrådene i oppdrag å utarbeide en analyse av tidsbruk fra lovbrudd begås til oppstart av ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging. I rapporten *Tidsbruk i straffesakskjeden* som ble levert i oktober 2020, fremgår det at tidsbruken er for lang i mange saker. En av anbefalingene var at det bør utarbeides nasjonale maler for rekvisisjon og utarbeidelse av personundersøkelser for mindreårige (PUM). En arbeidsgruppe bestående av representanter fra Riksadvokaten og kriminalomsorgen ble etablert høsten 2021, og verktøyene forventes ferdigstilt første halvår 2022.



I 2021 har KDI hatt fokus på en reduksjon av saksbehandlingstiden for PUM i styringsdialogen, og som figuren over viser er det i 2021 oppnådd en vesentlig reduksjon i saksbehandlingstiden; fra cirka 72 dager i gjennomsnitt i 2020, til i overkant av 51 dager i 2021. Det vil i 2022 bli etablert ti nye stillinger som ungdomsansvarlige ved de største friomsorgskontorene, og KDI har en forventning om at dette vil bidra til en ytterligere reduksjon av saksbehandlingstiden.

Rapport om utvidelse av straffegjennomføring med EK

KDI har i 2021 levert en rapport basert på en utredning av muligheter for ytterligere utvidelse av bruken av straffegjennomføring med elektronisk kontroll (EK), og av mulighetene for økt bruk av digitale kontrolltiltak.

I rapporten fremmes det til sammen 16 forslag, som alle kan bidra til økt kvalitet under straffegjennomføringen, økt samfunnsikkerhet, en effektivisering av kapasitetsutnyttelsen og lavere kostnader.

I det følgende gjøres det rede for de viktigste forslagene:

- En utvidelse av målgruppen og maksimal gjennomføringstid for EK delgjennomføring. De digitale kontrolltiltakene vil gjøre det mulig å skreddersy et kontrollregime som er nødvendig i de enkelte tilfellene, og for de mest alvorlige tilfellene kan sporings- og posisjoneringsteknologi kunne benyttes.
- Særregler for EK for unge domfelte mellom 18-24 år. Blant annet foreslås det innført en hjemmel til å gjøre unntak fra regler om domslengde, gjennomføringstid og lovbruddskategori, i tilfeller hvor domfelte har behov for særlig oppfølging.
- Det anbefales å benytte digitale kontrolltiltak i fengsel som et verktøy for å styrke sikkerheten og justere sikkerhetsnivået. Dette vil skape en økt fleksibilitet i anvendelsen av fengselsplasser.

- Det anbefales en videre utredning av en ny type enhet uten døgnbemanning, hvor bruk av digitale kontrolltiltak kan benyttes som et supplerende tiltak som vil redusere behovet for bemanning.
- Digitale kontrolltiltak anbefales brukt ved permisjoner, frigang og prøveløslatelse fra fengsel, der det etter en konkret vurdering fremstår som nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring.
- Det anbefales at det benyttes digital teknologi og kontrolltiltak ved utganger under gjennomføring av forvaring og ved prøveløslatelse. Skreddersydde løsninger for bruk av digitale kontrolltiltak, med mulighet for blant annet sporing og posisjonering, vil bidra til å opprettholde et nødvendig kontrollnivå, og dermed muliggjøre god progresjon.
- Digitale kontrolltiltak anbefales brukt under gjennomføring av ulike straffereaksjoner og straffegjennomføringsformer i samfunnet. Dette kan bidra til en mer effektiv, målrettet og mindre forutsigbar kontroll av fastsatte vilkår.
- Det anbefales å etablere bruk av oppholdspåbud med elektronisk kontroll som varetektsurrogat for alle aldersgrupper.

Kriminalomsorgens transporttjeneste

	2018	2019	2020	2021
Antall utførte oppdrag for politiet	4183	3497	3048	2 789
Antall utførte oppdrag for kriminalomsorgen	829	721	752	1 079
Totalt antall oppdrag	5012	4218	3800	3 868
Antall arbeidstimer knyttet til aktive oppdrag	48118	38508	37721	34 201
Antall totale timeverk, fratrukket registrert fravær	54736	59618	49794	46 696
Kapasitetsutnyttelse i prosent	87 %	65 %	75%	73%

Kriminalomsorgens transporttjeneste (KTT) hadde i 2020 en nedgang i antall utførte oppdrag totalt. Dette gjelder spesielt oppdrag for politiet. Årsakene til nedgangen ligger i all hovedsak i Covid-19-pandemien. Det var en økning av antall oppdrag i tredje tertial sett opp mot andre tertial.

Det er oppstilt et ambisjonsnivå om en gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse på 70 prosent. I 2021 var kapasitetsutnyttelsen på 73 prosent. Videre er det fastsatt målkrav om at KTT skal utføre minst 95 prosent av oppdragene som omfattes av samhandlingsavtalen, og som bestilles av de enkelte politidistriktene tilknyttet ordningen. KTT oppnådde i 2021 en gjennomføringsgrad på 99 prosent.

Antall uteksaminerte fengselsbetjenter

I 2021 ble 84 fengselsbetjenter uteksaminert ved KRUS. Det var et frafall fra studiet høgskolekandidat i straffegjennomføring på 3 prosent.

175 aspiranter startet studiene i august 2021. Ved opptaket var det 913 søkere. Dette er noe færre enn gjennomsnittet for tidligere år. Andelen kvinner som ble tatt opp var på 49,7 prosent.

En samlet vurdering av måloppnåelsen

KDI er fornøyd med virkningen av den samlede innsatsen på måloppnåelsen. I en periode der inngripende tiltak i samfunnet har satt begrensninger for kapasitetsutnyttelsen, har kriminalomsorgen likevel klart å opprettholde denne på et relativt høyt nivå, og soningskøen til fengsel er blitt vesentlig redusert. Videre har kriminalomsorgen i 2021 gjennomført en rekke digitaliseringsprosjekter som vil bidra til en mer effektiv ressursutnyttelse i tiden fremover. KDI vil også fremheve arbeidet med bygge- og vedlikeholdsprosjekter i 2021, som i tillegg til å gi både ansatte og innsatte i fengslene bedre forhold, bidrar til å sikre kritisk kapasitet, som ellers ville kunne blitt stengt av eksterne tilsynsmyndigheter.

Mål 4: Sikkerheten ivaretas i kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen skal ivareta en sikkerhetsmessig forsvarlig straffegjennomføring, som motvirker planlegging og gjennomføring av nye straffbare handlinger. Et forsvarlig sikkerhetsnivå skal forhindre rømninger og brudd på vilkårene for straffegjennomføring i samfunnet. Videre er det et mål for kriminalomsorgen å hindre radikaliseringsprosesser blant innsatte og domfelte.

Styringsparameter 9: Sikker straffegjennomføring

Denne styringsparameteren skal gi en beskrivelse av sikkerhetstilstanden i kriminalomsorgen, både i fengslene og ved friomsorgskontorene. Beskrivelsen tar utgangspunkt i en undersøkelse av sikkerhetstilstanden som er gjennomført av KDI i 2021, basert på rapportering fra alle enheter i kriminalomsorgen. Videre inngår data om brudd på vilkår under straffegjennomføringen, samt statistikk over rømninger, rusprøver, og vold og trusler.

Hovedfunn i undersøkelsen av sikkerhetstilstanden i kriminalomsorgen

Organisatorisk sikkerhet

Systematisk arbeid med å gjennomføre risikoanalyser, utrede tiltak og iverksette disse, forutsetter tilstrekkelige administrative ressurser. Enhetene og regionene rapporterer om en reduksjon i antallet administrative funksjoner, og at det som følge av dette at det er vanskelig å oppfylle kravene til en systematisk risikostyring. I kartleggingen av sikkerhetstilstanden har omlag en tredjedel av enhetene rapportert at det er behov for å forbedre systemer for risikostyring.

Pandemien har medført at kapasitetsutnyttelse, og tilretteleggelse av straffegjennomføringen på en slik måte at innsatte og domfelte i så liten grad som mulig har blitt skadelidende, har vært prioritert. Andre områder har blitt prioritert ned. Aktivitetsnivået knyttet til opplæring, trening og øving er redusert i 2021.

Statiske sikkerhetstiltak og tekniske sikkerhetsanlegg og utstyr

Undersøkelsen av sikkerhetstilstanden i 2020 viste at det var mangler ved statiske sikkerhetstiltak og teknisk sikkerhetsutstyr. Særlig var det et behov for utstyr til å forbedre adgangskontrollen i fengslene. I løpet av 2021 er tilstanden på dette området endret i vesentlig grad. Det er installert 34 metalldetektorer i fengslene. I tillegg er det anskaffet 86 håndholdte metallsøkere. Videre er det ved utgangen av 2021 totalt anskaffet 30 sikkerhetsskannere. Det er også gjort bygningsmessige endringer ved enkelte fengsler. Det er imidlertid fortsatt et behov for en

revidering av regelverket for adgangskontrollen. Ved friomsorgskontorene rapporteres det om at det er et behov for å oppgradere fysisk sikring, og få på plass et personalarmsystem.

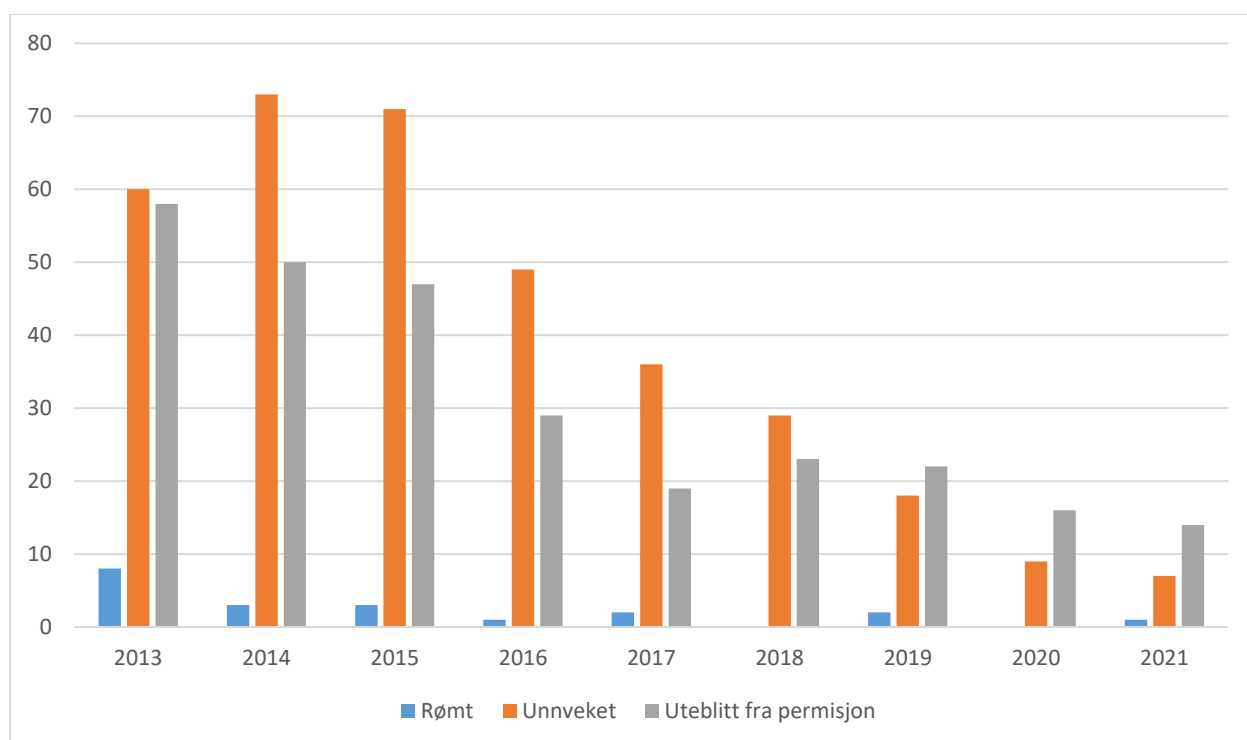
Dynamisk sikkerhet

I årsrapporten for 2020 ble det rapportert om at enhetene opplever at det er mindre tid og ressurser til å jobbe med de innsatte og domfelte. Det ble rapportert om at tilbudet om programvirksomhet var redusert, om en mindre grad av tilstedeværelse av ansatte fellesskapet, og om at kontaktbetjentordningen, miljøarbeidet og fritidstilbud hvor ansatte aktivt deltar var svekket. Ut fra egenrapporteringen til enhetene er situasjonen tilnærmet uendret i 2021. Enhetene rapporterer at relasjonene mellom ansatte og innsatte og domfelte er god, men at man opplever å ha for liten tid sammen med dem.

Informasjonssikkerhet

Undersøkelsen av sikkerhetstilstanden og KDIs arbeid med informasjonssikkerhetstiltak, viser at det er behov for å øke kompetansen knyttet til personvern og informasjonssikkerhet i hele organisasjonen.

Rømninger, unnvikelser og uteblivelser



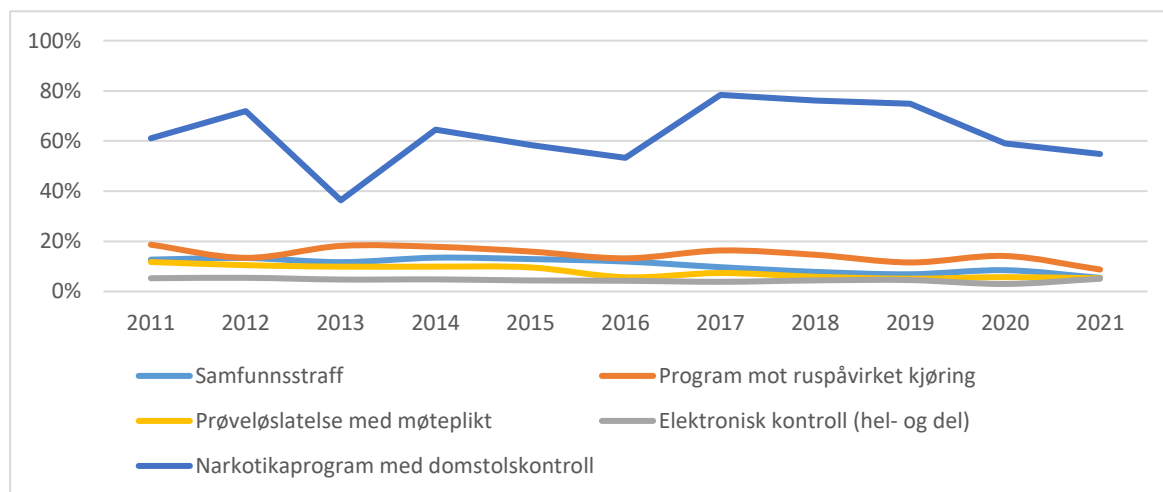
I 2021 var det en rømning fra fengsel med høyt sikkerhetsnivå.

I tillegg var det tre rømninger utenfor fengsel, i forbindelse med fremstillinger og opphold på sykehus. Det er i tillegg registrert tre forsøk på rømning under fremstillinger fra fengsel. Antallet må ses i forhold til at det i 2021 ble gjennomført 42 811 fremstillinger fra fengsler.

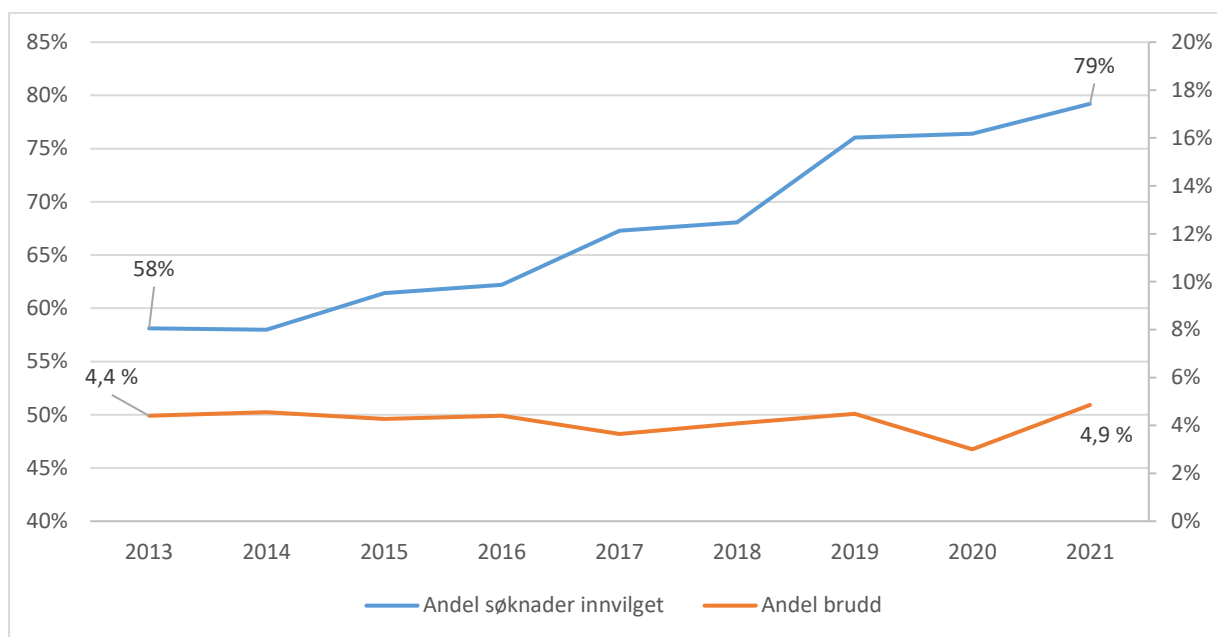
I 2021 var det en reduksjon i antall unnvikelser fra fengsler med lavere sikkerhetsnivå, samt i

antall uteblivelser fra permisjon. Det ble gjennomført 21 769 permisjoner i 2021, og det er kun registrert at domfelte uteble i 14 tilfeller. Reduksjonen i antall uteblivelser må ses i sammenheng med at det som et ledd i smittevernet i perioder har vært en reduksjon i antall permisjoner og andre utganger fra fengslene.

Brudd på gjennomføringen eller nye straffbare forhold under straffegjennomføring i samfunnet



Figuren over viser utviklingen når det gjelder brudd på vilkårene for gjennomføring av straff i samfunnet. Statistikken viser straff fullført med brudd. Statistikken omfatter brudd av forskjellig alvorlighetsgrad, herunder nye straffbare forhold. Når det gjelder brudd på vilkårene for narkotikaprogram med domstolskontroll (ND), ligger andelen på et høyt nivå, noe som har bakgrunn i de særlige utfordringene som de domfelte som gjennomfører denne straffereaksjonen har, blant annet når det gjelder rusproblematikk. Det fremgår at andelen brudd blant domfelte som gjennomfører ND har gått ned de siste årene. KDI er tilfreds med at bruddandelen for de øvrige straffegjennomføringsformene i samfunnet er meget lav.



Figuren over viser utviklingen i andel av søknader om helgjennomføring med elektronisk kontroll som er innvilget, sammenholdt med andel av straffegjennomføringsløp med EK der domfelte har brutt vilkårene. Andelen søknader som innvilges har gått opp, noe som har sammenheng med lovendringer om blant annet en utvidelse av gjennomføringstid og lovbruddskategorier som ble iverksatt i 2020. Andelen brudd har økt fra 2020, men ligger fortsatt på om lag samme lave nivå som tidligere år.

Beslag av farlige gjenstander og mobiltelefoner mm.

År	Mobiltelefonutstyr eller annet elektronisk kommunikasjonsutstyr	Farlige gjenstander
2018	56	14
2019	44	28
2020	18	20
2021	57	17

Ukontrollert kommunikasjon fra fengsel er en sikkerhetsmessig utfordring, som medfører en forhøyet risiko for at det begås straffbare handlinger under straffegjennomføringen. Tilsvarende kan farlige gjenstander og våpen føre til situasjoner i fengslene som truer liv og helse.

Fra 2020 til 2021 er det en økning i antallet funn av elektronisk kommunikasjonsutstyr. Tallet inkluderer funn gjort i forbindelse med adgangskontroll, kontroll av fellesarealer og innsattes celler og effekter. Tallet inkluderer også funn gjort i forbindelse med kontroll av besøkende, samt av ansatte og forvaltningssamarbeidspartnere.

Omfanget av funn av farlige gjenstander er stabilt. En nærmere gjennomgang av funnene viser at disse i de fleste tilfeller dreier seg om stikk- eller slagvåpen som har blitt tilvirket i fengselet. De fleste av funnene blir gjort på innsattes celle, eller i innsattes effekter.

Ruskontroll i kriminalomsorgen

Bruk av rusmidler under straffegjennomføringen utgjør både en betydelig risiko for sikkerhetstilstanden, og for en god tilbakeføring. Kontroll kan skje med bruk av urinprøve, utåndingsprøve, blodprøve, eller eventuelt andre mindre inngripende tiltak som undersøkelse av kroppsvæsker som spytt og svette.

År	Antall rusprøver	Positive rusprøver (illegalt inntak)	Andel positive rusprøver
2017	18 619	2 104	11 %
2018	15 366	1 524	10 %
2019	13 804	1 613	11 %
2020	9 071	894	10 %
2021	13 504	1 859	14 %

Tabellen over viser antall rusprøver som er tatt ved fengsler og friomsorgskontor i 2021. 5 569 av prøvene er spyttprøver. 1 859 av rusprøvene var positive og inntaket ansett som illegalt, noe som utgjør en andel på 13,8 prosent. Det er 1 993 positive prøver, hvor inntaket anses som legalt etter inntak av foreskrevne medisiner. Analysene viser at den største andelen av positive prøver skyldes inntak av Cannabis/THC, og amfetamin. Det er også et høyt antall prøver som viser inntak av Oxazepam (Sobril), men de fleste av disse gjelder legalt inntak. Omfanget av prøvetaking er om lag like høyt som i årene før pandemien, og tilsvarende vurderes omfanget av illegalt inntak som stabilt.

Tabellen nedenfor viser antall rusprøver som er tatt i forbindelse med straffegjennomføring i samfunnet.

År	Antall rusprøver tatt av friomsorgskontorene	Positive prøver (illegalt inntak)	Positive prøver i prosent
2017	4637	428	9 %
2018	5988	512	9 %
2019	6543	837	13 %
2020	2716	373	14 %
2021	4170	699	17 %

Funn av rusmidler og utstyr

År	Funn av narkotiske stoffer	Funn av brukerstyr	Funn av alkoholholdige væsker
2017	1 029	1 149	158
2018	1 164	1 333	160
2019	810	750	108
2020	490	479	135
2021	679	608	194

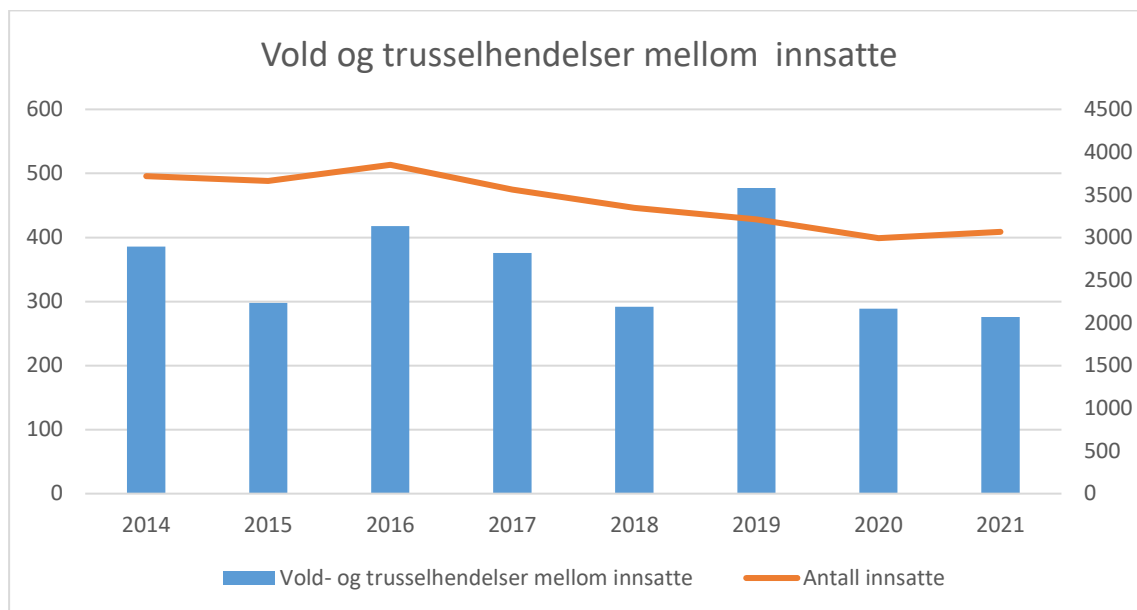
Det er i 2021 gjort 679 funn av narkotiske stoffer i fengslene. Dette er en økning på 189 fra 2020, men et lavere antall enn tidligere år. Det er også gjort 608 funn av gjenstander til bruk/tilvirkning av narkotiske stoffer, et antall lavere enn det som, bortsett fra 2020, har vært antallet de siste årene. I 2020 ble det gjort relativt få funn av narkotika og brukerstyr, noe som antas å ha sammenheng med at et lavere belegg i fengslene, og at antall permisjoner og andre utganger ble redusert for å forhindre smitte i fengslene. Det er i tillegg gjort 194 funn av alkoholholdige væsker i 2021, noe som er et høyere antall funn enn de siste årene.

Innføring av spyttprøve som kontrollmetode

De siste årene har kriminalomsorgen økt bruken av spyttprøver i ruskontrollen. Bakgrunnen for dette er at spyttprøver er en mindre inngripende kontrollform enn urinprøvekontroll under påsyn av ansatte. I 2022 vil kriminalomsorgen ta i bruk spyttprøver som hovedkontrollform i forbindelse med ruskontroll ved alle straffereaksjoner/straffegjennomføringsformer. Forskning gjort av Oslo universitetssykehus viser at spyttprøver er en godt egnet metode for avdekking av illegalt inntak av rusmidler. Blant annet er det lettere å analysere syntetiske cannabinoider i spytt. Det arbeides nå med nye retningslinjer for ruskontrollen, der det vil bli klargjort i hvilke særskilte tilfeller det fortsatt vil være et behov for å benytte urinprøver.

Antidopingarbeid

Kriminalomsorgen har styrket det forebyggende dopingarbeidet de siste årene. Antidoping Norge (ADNO) og KDI har inngått en samarbeidsavtale, som blant annet omfatter kompetansehevede tiltak knyttet til antidopingarbeid i kriminalomsorgen. ADNO gjennomfører blant annet årlig et undervisningsopplegg i fengselsbetjentutdanningen. Et annet ledd i samarbeidet har vært programmet «Hercules - Ren trening i fengsel» som skal bidra til å forebygge dopingbruk blant innsatte og domfelte. Programmet har også resultert i et felles forskningsprosjekt mellom KRUS og ADNO, som har resultert i to publiserte vitenskapelige artikler. Det er i 2021 tatt 12 urinprøver i kriminalomsorgen som skal avdekke illegal bruk av hormonpreparater. Av disse var 1 prøve positiv. Til sammenligning ble det i 2020 tatt 60 prøver, hvorav 1 prøve var positiv.

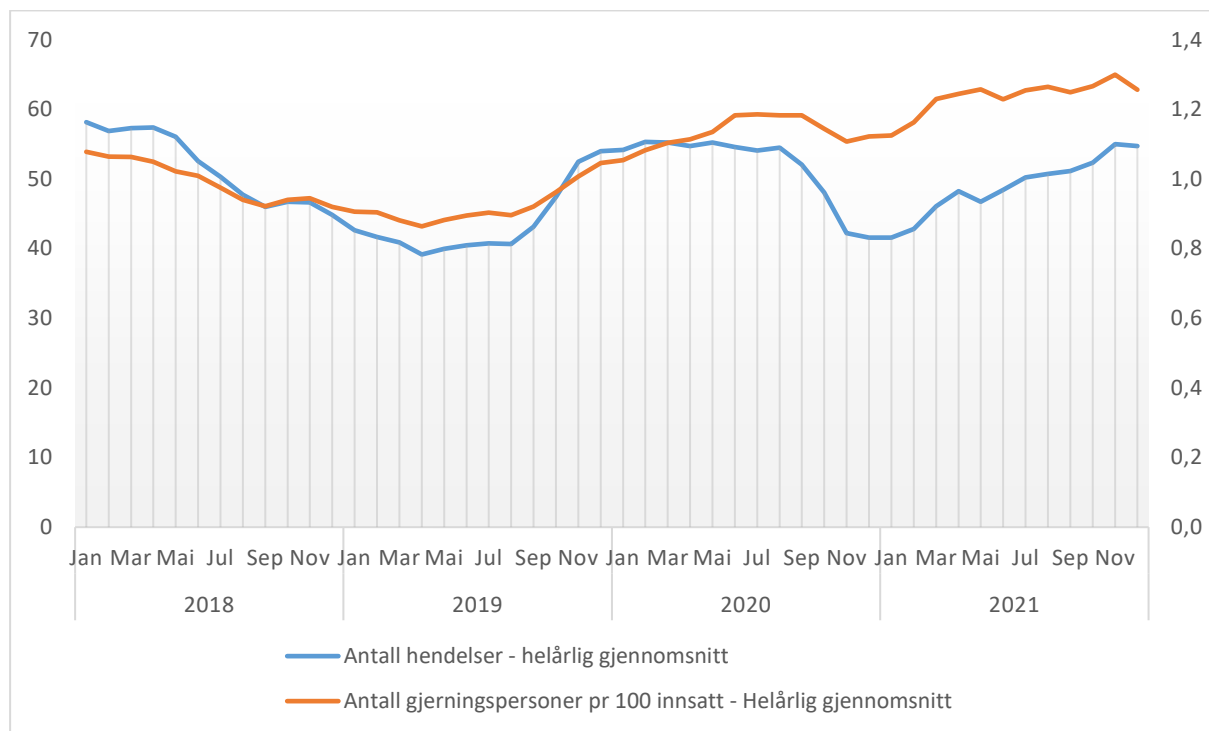
Vold- og trusselhendelser mellom innsatte

Omfanget av vold og trusselhendelser mellom innsatte er stabilt sammenlignet med 2020, og det er betydelig redusert sammenlignet med 2019.

KDIs analyser viser at det er et lite antall innsatte med en særskilt problematikk som står for mange av hendelsene. Videre at de fleste av hendelsene skjer raskt og uten synlig foranledning. I enkelte tilfeller er det kjente konflikter som ligger til grunn for hendelsene, men i de fleste av sakene har konflikten oppstått under straffegjennomføringen, uten noen kjent bakenforliggende årsak. Ofte er hendelsene utløst av bagatellmessige forhold; det kan for eksempel dreie seg som krangler i forbindelse med matlaging, om eierskap til gjenstander, eller under trening. Dette gjør det vanskelig å sette inn forebyggende tiltak.

Et tiltak for å forebygge vold og trusler mellom innsatte, er at det gjøres gode risikovurderinger av plassering og sammensetning av innsatte. Gode risikovurderinger forutsetter informasjon innsattes tilknytning til miljøer og gjenger, historikk for bruk av vold og trusler, samt om deres psykiske helsetilstand.

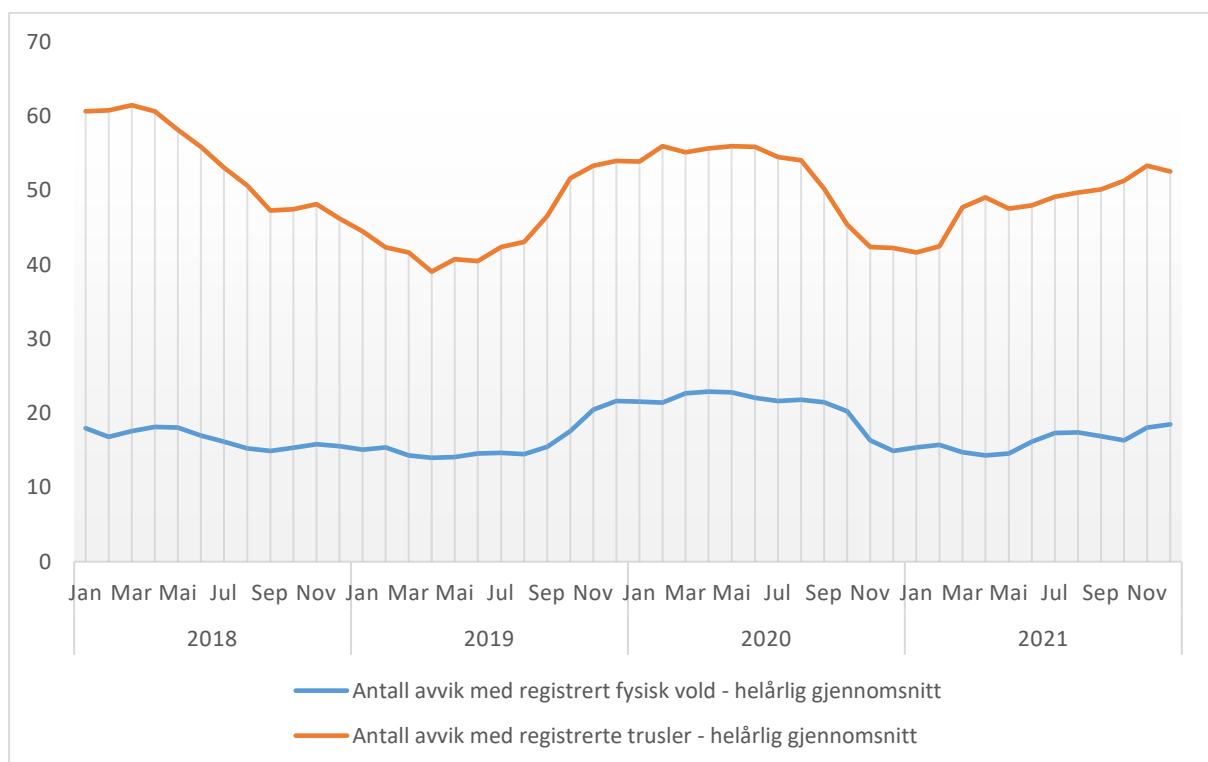
Videre er tilstedeværelse av ansatte viktig; både for å forebygge hendelser, og for å redusere alvorlige konsekvenser av hendelser som oppstår.

Statistikk over vold og trusler mot ansatte

Antall hendelser som omfatter vold og trusler mot ansatte i kriminalomsorgen, har økt fra 499 i 2020 til 676 i 2021.

Figuren over viser helårlig gjennomsnitt for antall hendelser og helårlig gjennomsnitt for antall gjerningspersoner per 100 innsatte. Dette betyr at hvert punkt på linjene representerer gjennomsnittet for siste år. På denne måten korrigeres det for kortsiktige svingninger i antall rapporterte hendelser og antall innsatte, og i stedet får en frem den underliggende utviklingen.

Det har vært en økning i antall rapporterte hendelser gjennom hele 2021, og det har også vært en økning i antall gjerningspersoner målt per 100 innsatte.



Figuren over viser på samme måte det helårlige gjennomsnittet for antall registrerte avvik som gjelder henholdsvis fysisk vold og trusler. Som nevnt foran har det vært en jevn økning i antallet rapporterte hendelser i 2021. Denne utviklingen ser primært ut til å være drevet av en økning i antall trusler. Antallet registrerte avvik som gjelder vold ligger relativt stabilt gjennom 2021.

I 2021 er det registrert 15 avvik der det er utøvd vold eller fremsatt trusler mot ansatte i samarbeidende etater. 14 av avvikene gjelder vold og trusler mot helsepersonell, og ett tilfelle mot en ansatt i politiet. Her kan det være mørketall, da ansatte i andre etater primært melder avvik til egen arbeidsgiver.

KDIs analyser av avviksmeldingene viser at følgende risikofaktorer går igjen:

- Psykisk syke innsatte/domfelte
- Uønskede hendelser der ansatte må gripe inn med bruk av fysisk makt/tvangsmidler
- Formidling av begrensninger (for eksempel avslag på søknader, konsekvenser etter regelbrudd, endringer i medisinerings)
- Kontrollsituasjoner (for eksempel visitasjoner, kommunikasjonskontroll og innlåsing)

KDI følger situasjonen nøye, og foretar hver måned en gjennomgang av alle registrerte avvik som gjelder vold og trusler mot ansatte. Kriminalomsorgen jobber for øvrig kontinuerlig i henhold til en egen handlingsplan med å redusere antall hendelser.

Utviklingen når det gjelder selvmord/selvskading

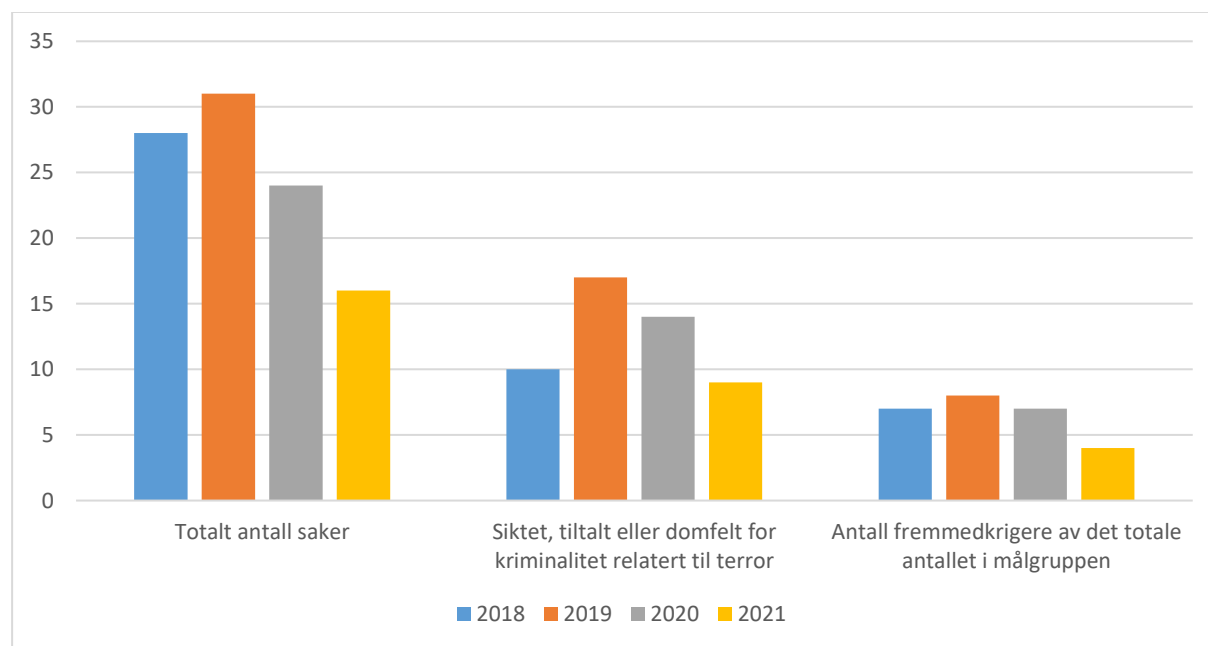
Det vises til statistikken på side 30, der det fremgår at det har vært en økning i antall selvmord i 2021.

Radikalisering - antall fremmedkrigere mv.

	Kategori			Antall fremmedkrigere av det totale antallet i målgruppen
	Under etterforskning for, siktet eller tiltalt for terrorrelatert lovbrudd	Domfelt for terrorrelatert lovbrudd	Siktet, tiltalt eller domfelt for annet	
Per 31.12. 2021		9	7	4

Ved utgangen av 2021 var det 16 personer i målgruppen for arbeidet mot radikalisering og voldelig ekstremisme i kriminalomsorgen. Ni av disse var siktet, tiltalt eller dømt for terrorhandlinger eller hatkriminalitet, og fire av disse igjen var returnerte fremmedkrigere.

Fem av disse personene ble fulgt opp gjennom kriminalomsorgens mentorordning. I tillegg var fire saker inne til vurdering for iverksettelse av mentorordning.



Figuren over viser utviklingen i antall saker de siste årene.

Siden utbruddet av Covid-19-pandemien i 2020 har det vært krevende å gjennomføre samarbeids- og oppfølgingsmøter med politiet og PST. Tilsvarende har det vært vanskelig å gjennomføre både lokale, regionale og nasjonale kompetansetiltak. I samarbeid med politiet og PST ser KDI nå på muligheten for å øke aktivitetsnivået, og for å sette i gang felles kompetansetiltak for alle tre virksomheter.

Samarbeid med Sfk om nye metoder for reintegrering etter endt straffegjennomføring

Kriminalomsorgen har i 2020 samarbeidet med Sekretariatet for konfliktrådene (Sfk) om bruk av nye metoder for gjenopprettende prosess i saker som gjelder terrordømte. Det er utarbeidet informasjonsmateriell, gjennomført informasjonsmøter, og kartlegging for gjenopprettende

prosess er planlagt inntatt både i nytt etatssystem og i planverket for oppfølging av innsatte og domfelte som er i målgruppen for tiltak knyttet til radikalisering og voldelig ekstremisme.

Gjenopprettende prosess er et frivillig tiltak, og målgruppen for den spesifikke metodikken er relativt liten. Det har vært viktig for både kriminalomsorgen og Sfk at dette tiltaket inngår i det ordinære samarbeidet mellom konfliktrådene og enhetene i kriminalomsorgen, og at videre oppfølging av tiltaket skjer som en del av dette samarbeidet.

Tiltak:

Kriminalomsorgen jobber kontinuerlig med å videreutvikle sikkerhetsarbeidet og sikkerhetsstyringen. I 2022 vil KDI vedta en ny sikkerhetsstrategi, som vil være et viktig hjelpemiddel i dette arbeidet. Strategien skal sikre en helhetlig og systematisk tilnærming til sikkerhet som fagområde, og inkluderer både den tradisjonelle sikkerhetsforståelsen i kriminalomsorgen, i tillegg til krisehåndtering, beredskap og informasjonssikkerhet. Videre vil det bli utarbeidet nytt regelverk på flere områder, blant annet for adgangskontrollen i fengslene.

Et viktig verktøy i videreutviklingen av sikkerhetsarbeidet, er den årlige undersøkelsen av sikkerhetstilstanden. Undersøkelsen skal benyttes aktivt av enhetene og regionene for å identifisere forbedringsområder, utvikle tiltak og prioritere mellom disse. I 2022 gjennomføres det også en undersøkelse av sikkerhetskulturen i virksomheten. Dette vil kunne bidra til å kartlegge utviklingsbehov og gi nyttig kunnskap for iverksettelse av tiltak. Videre vil kriminalomsorgen i 2022 ha økt fokus på arbeidet med oppfølging av avviksbehandling og læring etter hendelser.

Kriminalomsorgen benytter i stor grad manuelle kontrolltiltak, som ofte både er inngripende overfor de innsatte og domfelte, og oppleves som belastende for ansatte. I tillegg innebærer disse tiltakene også en lite effektiv ressursbruk. Bruk av teknologi kan avhjelpe disse problemene, og i tillegg styrke kriminalomsorgens kontrollvirksomhet. Satsninger på dette området vil fortsette i 2022. Eksempler på slik teknologi er sikkerhetsskannere som kan benyttes i stedet for nakenvisitasjon, røntgenutstyr for kontroll av effekter, pust- og bevegelsessensorer på cellene som kan bidra til å redusere antall selvmord i fengslene, bedre tekniske løsninger for kontroll med innsattes bruk av data, fjerntesting av rusmiddelinntak, samt automatisert informasjon-innhenting fra andre offentlige etater. Videre ligger det et stort potensial for en styrking av samfunnssikkerheten i å utvide bruken av elektronisk kontroll, herunder bruk av sporing med GPS.

KDI vil i 2022 foreta en utredning av om overvåking med teknisk utstyr delvis kan erstatte fysisk kontroll av fellesskapet uten at dette svekker sikkerheten. Videre arbeides det med en ny teknisk løsning for innsattes tilgang til internett. Men en full utnyttelse av det potensialet bruk av ny teknologi gir for en styrking av sikkerheten for samfunnet, og for ansatte og domfelte, vil for det første kreve endringer i lov- og forskriftsverk på en rekke områder, og for det andre vil dette kreve investeringer som langt overstiger gjeldende budsjettrammer for kriminalomsorgen.

Den dynamiske sikkerheten avhenger av en god kontakt mellom ansatte og domfelte. I 2021 ble den dynamiske sikkerheten styrket blant annet gjennom etableringen av ressurs- og aktiviserings-team ved flere fengsler. I fengslene er mange av de uønskede hendelsene knyttet til håndtering av innsatte med psykiske lidelser. Etableringen av stedlige spesialisthelsetjenester i psykiatri ved flere fengsler har styrket oppfølgingen av disse innsatte. I 2022 er det bevilget midler til en

utvidelse av programvirksomheten, opprettelse av ungdomsteam i fengsler med et stort antall unge med gjengtilhørighet, en økning av bemanningsressurser i arbeidet med forvaringsdømte, og opprettelse av aktiviseringsteam ved flere fengsler. Disse tiltakene vil bedre mulighetene til en tilpasset aktivisering, et lavere omfang av isolasjon og mer kontakt mellom ansatte og domfelte, og vil således styrke den dynamiske sikkerheten. Videre vil KDI i 2022 styrke arbeidet med individuelle risikovurderinger, og bruken av verktøyet *Sikker jobbanalyse*.

Et skjerpet trusselbilde og mer uttalte myndighetskrav til informasjonssikkerhet og ettersyn, gjør at KDI i 2021 har styrket innsatsen for å bedre informasjonssikkerheten. I 2022 videreføres arbeid som er påbegynt i 2021 med å innføre styringssystem, roller og rutiner som skal bidra til forskriftsmessig overvåking, beskyttelse og utveksling av systemer og data.

Samlet vurdering av måloppnåelsen

KDI vurderer at den samlede innsatsen i kriminalomsorgen i 2021 har styrket sikkerheten. Det er utviklet nye tekniske løsninger som vil bedre kontrollen, og sikkerhetsstyringen er utbedret. Adgangskontrollen i fengslene er styrket gjennom anskaffelser av nye sikkerhetsskannere. Det er også gjort bygningsmessige endringer ved enkelte fengsler, noe som både omfatter enkelte statiske sikkerhetstiltak og fasiliteter som bidrar til å styrke den dynamiske sikkerheten. Tilbudet om spesialisthelsetjenester innen psykiatri i fengslene er styrket gjennom etablering av stedlige spesialisthelsetjenester, noe som både vil gjøre det lettere å fange opp innsatte som innebærer en særlig risiko for voldsutøvelse, og gi disse et behandlingstilbud. Disse tiltakene forventes å gi effekt i årene fremover.

Det har vært en markant økning av selvmord i fengslene. Det har også vært en negativ utvikling når det gjelder vold og trusler mot ansatte. Sammenholdt med resultatene av kartleggingen av sikkerhetstilstanden i de enkelte enhetene, viser disse indikatorene at kriminalomsorgen fortsatt må prioritere arbeidet med å styrke sikkerheten.

Internasjonalt arbeid

Covid-19-pandemien har også i 2021 hatt en sterk innvirkning på kriminalomsorgens internasjonale arbeid. Kontinuerlige endringer i reiserestriksjoner og nasjonale myndigheters regelverk knyttet til pandemien i våre ti samarbeidsland, har medført at reiser og andre planlagte aktiviteter har blitt forsinket. Det har vært noen fysiske treffpunkter supplert med høy grad av digitale konferanser, opplæring, kurs mv.

KDI har i 2021 hatt seks stillinger tilknyttet internasjonalt samarbeid. Alle stillingene er eksternt finansiert gjennom EØS-midler (to stillinger), Utenriksdepartementet (to stillinger) og den amerikanske prosjektorganisasjonen Amend ved «the Criminal Justice and Health Program» ved Universitetet i California, San Francisco (to stillinger). I tillegg har UD finansiert fem norske eksperter i Ukraina (fire fra 1. juli 2021), og ti lokale stillinger. Til sammen har 21 norske partnere (fengsler eller friomsorgskontor) fra alle fem regioner vært involvert i internasjonalt prosjektsamarbeid.

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. KDI er i inneværende programperiode 2014-21 DPP (Donor Programme Partner) i Latvia, Litauen, Romania, Polen, Bulgaria og Tsjekkia, og samarbeidspartner med Kroatia. For hvert av landene er det utviklet prosjektkonsept som omfatter bygging av pilotfengsler i tråd med internasjonale standarder. Videre skal rehabiliteringstilbudet til innsatte styrkes, straffegjennomføring i samfunnet skal økes, og det skal etableres opplæringscentre for fengselspersonell.

Pandemien har hatt en stor innvirkning på fremdriften i prosjektene i 2021. Særlig gjelder dette byggprosjektene. Samtlige mottakerland som har planlagt byggeprosjekter står overfor store utfordringer med å ferdigstille prosjektene innen utløpet av programperioden (30. april 2024). Forsinkelsene skyldes ulike faktorer som anbudsprosedyrer, betydelig prisstigning, mangel på entreprenører, og materialmangel. Disse forsinkelsene påvirker også i noen tilfeller andre aktiviteter (for eksempel opplæring) som skulle gjennomføres etter at byggeprosjektet var ferdigstilt.

Forsinkelsene synes større i land hvor det er store justisprogrammer (Polen, Bulgaria, Romania, Litauen), hvor kriminalomsorgen kun er en del av et større program. Styringskomiteen i disse landene har mange aktører, og det gjør arbeidsprosessene mer krevende å koordinere.

I Litauen har kriminalomsorgsprosjektet blitt endret. Bygging av et nytt modellfengsel ble stoppet. I stedet ble det besluttet å etablere tre nye overgangsboliger i tillegg til det planlagte aktivitetssenteret for innsatte. Litauen har estimert en forsinkelse som innebærer at byggingen av treningssenteret og modellfengselet vil måtte pågå inntil 18 måneder ut over programperiodens frist som er april 2024.

Polen står også overfor store utfordringer når det gjelder fremdriften i prosjektene. De pågående anbudsprosessene i Polen ble i 2021 ytterligere forsinket fordi man blant annet måtte endre

lokasjon for et av pilotfengslene, samt på grunn av økte materialkostnader. Påfølgende aktiviteter knyttet til innhold og opplæring har derfor også blitt forsinket. KDI forventer at forsinkelser også kan oppstå i Romania og Bulgaria, som har byggeprosjekter planlagt. Omfanget av eventuelle forsinkelser er usikkert.

Fremdriften i prosjektene i Latvia er i rute, både når det gjelder konstruksjon av undervisnings-senter for fengsel- og friomsorgspersonell, og pilotfengsel i Olaine region. Tsjekkia, som har et relativt lite program, ser ut til å være i rute i forhold til planlagte tidsplaner. I Kroatia er alle aktiviteter planlagt fra 2022.

Som et kompensereende tiltak under pandemien, har KDI og KRUS i 2021 startet et digitalt undervisningsprosjekt finansiert av bilaterale midler i Latvia, Litauen og Bulgaria. Målgruppen er ansatte i kriminalomsorgen på ulike nivåer – både fengselsbetjenter og ledelse. Prosjektet har produsert tre profesjonelle undervisningsfilmer i samarbeid med filmselskapet Screenstory, og tilhørende undervisningsmateriell. Training of trainers er startet opp i Latvia og Litauen, og implementeringen av prosjektet vil fortsette utover programperioden.

Russland

I 2021 har det på grunn av pandemien ikke vært mulig å gjennomføre planlagte bilaterale prosjektaktiviteter mellom Norge og Russland innenfor arbeidsprogrammet for perioden 2020-22. Kontakten mellom norsk kriminalomsorg og russisk straffegjennomføringstjeneste har blitt opprettholdt via digitale møter, telefon og e-post.

Ukraina

NORLAU-prosjektet har oppnådd gode resultater i 2021 i en krevende kontekst. Mange i teamet har vært smittet av Covid-19, og det har vært bevegelsesinnskrenkninger i distriktene utenfor Kiev. Dette har ført til at de norske ekspertene i perioder har måttet oppholde seg i Norge, noe som har gjort prosjektimplementeringen utfordrende. De lokalt ansatte har i disse periodene gjennomført prosjekter og daglig drift på beste måte. NORLAU har i samarbeid med ledelsen av friomsorgen i Ukraina gjennomført opplæring. Det er også etablert en tilbakeføringsavdeling i et pilotfengsel, og det har blitt gjennomført IT-opplæring av kvinnelige innsatte i et pilotfengsel i Kharkhiv gjennom programmet «Women Go IT».

USA

Det har vært stor aktivitet i samarbeidet med USA også i 2021, selv om deler av samarbeidet har vært digitalisert. Opplæringsprosjekter som ble startet i 2020, har blitt videreført i 2021 i statene California, Washington og Oregon. Tre anstalter har pilotprosjekter som omhandler kontaktbetjentordning, og to har pilotprosjekter om «Ressursteam»-metodik. Det er også igangsatt nye runder med digital opplæring, og tre opplæringsfilmer har blitt produsert i Norge. Filmene er produsert av Amend i samarbeid med KDI.

Forskning og utvikling

Forskningen ved KRUS skal bidra til forskningsbasert undervisning, gi godt beslutningsgrunnlag for kriminalomsorgen og ivareta samfunnsmandatet høyskolen har når det gjelder formidlingsvirksomhet. I 2021 har det vært en utstrakt publiserings- og formidlingsaktivitet ved KRUS.

Blant annet har ansatte ved KRUS produsert 23 tidsskriftpublikasjoner, hvorav 13 er vitenskapelige forskningsartikler. Forskningsaktiviteten i 2021 har omfattet temaer som tilbakefall, kvinnelige domfelte, rus, seksuallovbruddsdømte, *desistance*, *resilience*, forvaring, barn og unge, og fengselsbetjenters mestringsstrategier.

DEL 4

STYRING OG KONTROLL I VIRKSOMHETEN

Om styring av virksomheten

Overordnet vurdering. Nærmere omtale av vesentlige forhold ved KDIs styring og kontroll
KDI baserer styring og kontroll av virksomheten på mål- og resultatstyring, Kriminalomsorgens internkontrollsystem (KIKS) og på regelverksutvikling. Det er videre etablert internrevisjon, som organisatorisk er direkte underordnet direktøren for KDI. KDI utarbeider årlige disponeringsbrev til regionene og KRUS, og det gjennomføres tertialvise styringsmøter der måloppnåelse, regnskap, risiko og andre aktuelle saker er tema. Videre gjennomfører KDI inspeksjoner ved regionene, og gir i disponeringsbrevene føringer for regionenes inspeksjonsvirksomhet ved underliggende enheter.

Den 1. mars 2021 ble det iverksatt en ny organisasjonsmodell for KDI. Difi har i rapporten «Evaluering av kriminalomsorgens organisering» fra 2017 blant annet anbefalt at direktoratsrollen tydeliggjøres og styrkes. Nåværende organisasjonsmodell tar sikte på å imøtekomme anbefalingene i rapporten, med en struktur som skal bidra til at styringen av etaten skal bli mer helhetlig og tydelig. Et av grepene som er gjort i den nye modellen, er en styrking av arbeidet med regelverksutvikling ved at det er avsatt egne ressurser til dette. Samtidig er regelverksarbeidet organisatorisk samordnet med annet fagutviklingsarbeid for å oppnå en mer helhetlig tilnærming. Arbeidet med analyser og utvikling av styringsinformasjon er også styrket, ved at det er opprettet en egen stab som skal ivareta dette. Et annet organisatorisk grep som skal styrke direktoratets styring og kontroll med virksomheten, er at oppgavene i tilknytning til styringsdialogen med regionene og KRUS er lagt til en egen avdeling.

Utfordringer

Det gjennomføres en årlig egenevaluering av internkontrollen som utøves av KDI. Evalueringen som ble foretatt i 2021, viser at grunnleggende systemer er på plass, men at det er rom for forbedring på flere områder. Det sees svakheter spesielt knyttet til dokumentert internkontroll, systematikk og etterlevelse.

KDI ser et behov for å utvikle et samlet styringssystem som skaper en større sammenheng i styringen av etaten. Arbeidet med dette blir påbegynt i 2022.

Internkontrollen i kriminalomsorgen støttes av KIKS, som er et elektronisk internkontrollsystem, som inneholder et dokumentarkiv, en risikovurderingsmodul og en modul for registrering og behandling av avviksmeldinger. Systemet brukes på alle nivåer i etaten. Det er slått fast at det er behov for en større gjennomgang og oppdatering av KIKS. Det er videre behov for en gjennomgang av virksomhetens helhetlige samsvarskrav i internkontrollen. Dette arbeidet pågår, og forventes gjennomført innen første kvartal av 2022.

Gjeldende enhetsstruktur i kriminalomsorgen, med strukturelle skiller mellom fengselsenheter og friomsorgskontorer, utfordrer kriminalomsorgens evne til en helhetlig styring for å løse et felles samfunnsoppdrag. Det er de siste årene gjennomført piloter med en organisatorisk samordning

av fengselsenheter og friomsorgskontor. Det vil i løpet av første halvår 2022 bli tatt stilling til om de enkelte piloter skal videreføres som permanente enheter.

Det er nødvendig å videreutvikle, fornye og tilpasse kriminalomsorgen i takt med endringer i samfunnet for øvrig. Som et ledd i den kvalitative utviklingen av kriminalomsorgen har KDI besluttet at det skal etableres formaliserte samarbeidsarenaer- og strukturer mellom fast definerte enheter på lokalt nivå. Disse skal omfatte enheter i hele landet, med både straffegjennomføring i samfunn og straffegjennomføring i fengsel med ulike sikkerhetsnivåer. Samarbeidet mellom enhetene som inngår i hver samarbeidsarena skal være forpliktende og ha den domfelte og innsatte i sentrum. De formaliserte samarbeidsarenaene- og strukturene skal sikre en sømløs straffegjennomføring, og bidra til mer målrettet progresjon for innsatte og domfelte og et bedre tilbakeføringsarbeid. Ordningen vil støtte opp under målet om en mer kunnskapsbasert kriminalomsorg, sikre en fleksibel ressurs- og kapasitetsfordeling, og bidra til å sikre lik praksis og forvaltning på tvers av enhetene.

Det er opprettet en arbeidsgruppe som skal konkretisere hvilke krav som skal stilles til de formaliserte samarbeidsarenaene- og strukturene, herunder hvordan det forpliktende samarbeidet skal reguleres.

Samorganisering og ressursdeling av fellestjenester og administrative støttefunksjoner kan være et virkemiddel for effektiv oppgaveløsning som kan styrke regionadministrasjonenes og enhetenes kjerneoppgaver, samt direktoratsrollene. KDI har derfor nedsatt en arbeidsgruppe som vurderer om samorganisering av fellestjenester og administrative støttefunksjoner er formålstjenlig.

KDI har konstatert at fullmaktsstrukturen i etaten ikke er helhetlig og tydelig nok, noe som utfordrer kriminalomsorgens evne til å nå overordnede målsetninger. Dette gjelder fullmakter både til å treffe beslutninger i henhold til straffegjennomføringsloven, budsjett- og økonomifullmakter, fullmakter i personalforvaltningen og medvirkning og medbestemmelse i enhetene. KDI står foran et stort arbeid med å sikre en ensartet praksis i kriminalomsorgen.

De fagsystemene som kriminalomsorgen har til rådighet, er utdaterte teknisk, og er ikke tilpasset en straffegjennomføring med progresjon fra fengsel til videre straffegjennomføring i samfunnet. Systemene gir heller ikke mulighet til å ta ut nødvendig styringsinformasjon på alle områder. I 2023 vil kriminalomsorgen ta i bruk det nye fagsystemet KODA, som vil dekke alle straffereaksjoner og straffegjennomføringsformer, og som vil gi et større tilfang av styringsinformasjon.

KDI ser et behov for en revisjon av gjeldende regelverk for straffegjennomføring, for å sikre at det er i samsvar med menneskerettigheter, internasjonal rett og annet lovverk. Erfaringer som er gjort under pandemien, viser også at det er behov for en gjennomgang av regelverket for å sikre at kriminalomsorgen er beredt på eventuelle fremtidige kriser, med hjemler til å foreta tiltak for å ivareta liv, helse og samfunnssikkerhet som på forhånd er nøye vurdert opp mot forholdsmessighet og nødvendighet.

Særlig om sikkerhetsstyringen. Arbeidet med forbedring av sikkerheten

I 2021 har KDI fortsatt arbeidet med utvikling av styringssystem for sikkerhet, og forbedring av internkontrollen. En årlig undersøkelse av sikkerhetstilstanden er implementert som verktøy for å systematisk forbedre og utvikle tiltak og virkemidler i sikkerhetsarbeidet. I disponeringsbrevet er regionene pålagt å følge opp at enhetene utarbeider handlingsplaner på bakgrunn av resultatene av undersøkelsen, og disse planene følges opp i styringsdialogen.

Når det gjelder sikkerhetskulturen, har kriminalomsorgen i 2021 arbeidet med å implementere virksomhetsstrategien, der et av hovedmålene er trygghet og sikkerhet. I 2022 planlegges det i gjennomført både en undersøkelse i etaten av sikkerhetskultur generelt, og en undersøkelse av kulturen knyttet til digital sikkerhet. Det vises for øvrig til redegjørelsen for arbeidet med å ivareta sikkerheten i kriminalomsorgen i Del 3.

2021 ble ledelsens gjennomgang av sikkerhetstilstanden i virksomheten gjennomført etter en ny modell. Formatet og gjennomføring må evalueres og videreutvikles i 2022. Fokus i ledelsens gjennomgang i 2021 var gjennomgang av sikkerhetsstyringssystemet basert på vurderinger av områdene virksomhetsspesifikk sikkerhet, informasjonssikkerhet, IKT og HMS. I tillegg ble resultatene fra den årlige undersøkelsen av sikkerhetstilstanden i kriminalomsorgen presentert.

Gjennomgangen viste at det var mangler ved dagens styringssystem. Flere enkeltstående komponenter og prosesser er etablert og dokumentert, men det er behov for opprydding og oppdatering. Prosesser/aktiviteter må i større grad baseres på en helhetlig tilnærming, hvor de ulike sikkerhetsområdene sees i sammenheng, og ledelsesforankringen må styrkes. Identifiserte områder det må jobbes videre med er mål og strategier, risikoidentifisering og tiltak, oppfølging av uønskede hendelser, oppdatering av styrende dokumentasjon og etterlevelse. Dette arbeidet er prioritert i 2022.

Særlig om styring og kontroll når det gjelder informasjonssikkerhet

Det ble i slutten av 2021 anskaffet et nytt styringssystem for informasjonssikkerhet for å oppdatere sikkerheten på dette området med mer moderne og automatiserte samsvarsverktøy. Implementeringen av systemet ble påbegynt i 2021, og fullføres i 2022. Systemet vil gi raskere tilgjengelig informasjon, og bidra med forbedring av kvalitativ beslutningsstøtte til ledelsen. Videre vil det være lettere å gjennomføre ønskede revisjoner og øvelser innenfor informasjonssikkerhet.

Det er avdekket et behov for å dokumentere eksisterende IKT-infrastruktur, slik at det kan etableres en plan for en ny og mer fremtidsrettet IKT-sikkerhetsarkitektur. Arbeidet med dette ferdigstilles i første kvartal 2022, og vil ligge til grunn for etableringen av mål, prinsipper og krav ved utarbeidelse av blant annet en ny IKT sikkerhetsarkitektur.

Det planlegges gjennomført en revisjon når det gjelder informasjonssikkerhet i 2022, med mål om å validere forbedringene i styringssystemet for informasjonssikkerheten. Videre vil det bli gjennomført tiltak for å heve kompetansen på dette området.

Særlig om styring og kontroll når det gjelder personvern

KDI utarbeidet i 2021 en ny instruks for behandlingsansvar for personopplysninger. Videre ble et nytt verktøy for dokumentasjon av personvernbehandling implementert og tatt i bruk i 2021. Det er videre gjort forbedringer i rutinene for databehandleropprettelser og avtalegjennomganger, og det ble gjennomført to felles behandlingsprotokoller for alle sentrale systemer, splittet på de to regelverkene som gjelder for kriminalomsorgen.

Datatilsynet gjennomførte et sentralt tilsyn hos KDI høsten 2021. Datatilsynet skal videre gjennomføre stedlig tilsyn ved tre enheter på lokalt nivå i 2022.

Planlegging for sikker drift – utbedring av bygningsmassen

Statsbygg forvalter planverk for prioritering av vedlikehold. Kriminalomsorgen spiller inn

forslag til prioriteringer i jevnlig samarbeidsmøter sentralt, samt at det er dialog mellom kriminalomsorgen og Statsbygg om prioriteringer ved den enkelte enhet på regionalt og lokalt nivå.

Det er i de siste årene blitt gjort store investeringer i både nybygg og vedlikehold av fengslene. Det vises til en redegjørelse i Del 3 for prosjektene som er gjennomført i 2021. På tross av dette har fengselsbygningene fortsatt et omfattende vedlikeholdsetterslep. Ved noen er manglene så vidt store at det er risiko for vedtak om stengning fra eksterne tilsynsmyndigheter.

Oslo fengsel er det fengselet på Østlandet som har størst vedlikeholdsbehov, og det er begrenset hvor lenge driften kan opprettholdes med dagens bygningsmasse. Fengselet er viktig med tanke på tilgang til varetektsplasser for politiet i Oslo og det sentrale østlandsområdet.

Beredskapsplaner. Særlig om opprettholdelse av drift under Covid-19-pandemien

KDI arbeider kontinuerlig med å oppdatere og forbedre etatens beredskapsplanverk. Dette planverket omfatter også tiltak som skal settes inn ved stenging av kritisk kapasitet. Tiltakene vil da være evakuering, transport og rask etablering av celleplasser både i andre fengsler og på egnede plasser utenfor etatens områder. Kriminalomsorgens samvirkeaktører er involvert i dette arbeidet.

Under Covid-19-pandemien har det vært et særlig fokus på å oppdatere enhetenes kontinuitetsplaner, som blant annet skal sikre enhetenes evne til å opprettholde driften ved et forhøyet sykefravær. Tiltakene i planene omfatter at det i hver region er utarbeidet ferdig drøftede bemanningsplaner som kan benyttes ved høyt fravær. Det er også opprettet såkalte bemanningspools, som består av personer som for tiden ikke arbeider direkte med domfelte og innsatte, men som innehar nødvendig kompetanse, og som kan kontaktes for å bistå ved fravær. Dersom sykefraværet overstiger 50 prosent, vil det bli vurdert å omdisponere ansatte på ettermiddagsskift til formiddagsskift. På denne måten vil enhetene kunne ha god formiddagsbemanning og opprettholde aktiviteter for innsatte på dagtid, og redusere aktiviteten på ettermiddag og kveld. Ved lavere sykefravær kan fengslene bli nødt til å redusere antall fremstillinger, og begrense kontrollvirksomheten og tilstedeværelsen av ansatte i fritidsfellesskapet blant innsatte.

Regionene har rapportert ukentlig til KDI om driftsituasjonen og om antall smittetilfeller blant ansatte og innsatte/domfelte. Ved eventuelle større smitteutbrudd blir KDI varslet umiddelbart. KDI gjennomfører ukentlige nasjonale stabsmøter. I tillegg gjennomføres det ukentlige møter med Helsedirektoratet, hvor det gis faglige tilrådninger.

Bemannings situasjonen, herunder arbeidet med å sikre en riktig og tilstrekkelig kompetanse

En stor andel av de ansatte i kriminalomsorgen utdannes ved etatens egen høyskole – Kriminalomsorgens høyskole og utdannings senter KRUS - som har ansvar for utdanningen av fengselsbetjenter. De fleste av de etatsutdannede får tilbud om jobb etter pliktåret.

KRUS gir videre tilbud om etterutdanning til alle ansatte i etaten. I 2021 har det vært 1 596 deltakere på kurs og konferanser som er avholdt ved KRUS. Omtrent halvparten av arrangementene i 2021 ble gjennomført digitalt.

For å imøtekomme de økende kravene til kompetanse i møtet med innsatte og domfelte, etablerte KRUS i 2019 et bachelorpåbygg i studiet høyskolekandidat i straffegjennomføring. I 2021 ble det andre kullet i historien uteksaminert, med gode resultater.

Det har vært bemanningsutfordringer i noen enheter i perioder av 2021 knyttet til den pågående pandemien. Det har i perioder vært behov for å omdisponere ansatte mellom enheter, og arbeidstidene ble endret for sikre forsvarlig bemanning. Det er registrert en økning i bruken av ufaglært arbeidskraft, som følge av sykefravær og karantene.

I 2021 har det vært noe utfordrende å rekruttere til stillinger som krever kompetanse innen juss og IKT. Når det gjelder andre administrative stillinger er KDIIs vurdering at det har vært tilstrekkelig tilgang på kompetanse.

Sykefravær

Sykefraværet i kriminalomsorgen viser over tid en negativ utvikling, med en ytterligere økning i 2020-2021. En kartlegging som ble foretatt i 2020 viste at sykefraværet hadde økt med cirka 1 prosentpoeng som følge av Covid-19-pandemien. Hvis en legger til grunn at pandemien har bidratt til økningen i sykefraværet de siste to årene, er det liten eller ingen økning i det øvrige fraværet fra 2019.

Virksomhetens totale sykefravær har over tid ligget over landsgjennomsnittet i norsk arbeidsliv. Kriminalomsorgen jobber kontinuerlig med nærvær- og sykefraværarbeid på alle nivåer i organisasjonen. Det sentrale arbeidsmiljøutvalget har forebygging av sykefravær som et satsingsområde.

	2017	2018	2019	2020	2021
Alle	7,4 %	7,9 %	7,9 %	8,5 %	8,9 %
Straffegjennomføring	7,9 %	8,2 %	8,4 %	9,0 %	9,5 %
Ledelse/administrasjon	6,0 %	6,8 %	6,4 %	5,8 %	6,4 %

Oppfølging av Regjeringens inkluderingsdugnad

Kriminalomsorgen arbeider systematisk i henhold til en egen handlingsplan for å nå målet om at minimum 5 prosent av nyansettelser i staten skal gjelde personer med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV. Kriminalomsorgen oppnådde et resultat på 1,81 prosent i 2021.

Ansettelser	2021
Nyansatte totalt	774
Nyansatte fra målgruppene	14
Andel nyansatte med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV	1,81 %

Det følger av straffegjennomføringsloven § 8 at ansettelse i kriminalomsorgen krever at det ikke er noe å utsette på vandelen, og at det skal fremlegges en uttømmende politiattest. Videre krever en stor andel av stillingene i kriminalomsorgen utdanning som fengselsbetjent. Ved opptak til denne utdanningen stilles det særlige krav til fysikk og helsetilstand. Dette gjør at mange i målgruppen for inkluderingsdugnaden ikke er aktuelle kandidater for stillinger i kriminalomsorgen. Flere regioner rapporterer om at det mottas få søknader der kandidater oppgir å ha hull i CV eller funksjonsnedsettelse.

I 2021 har kriminalomsorgen innført obligatorisk e-læringskurs i mangfoldsrekruttering for ledere, medlemmer i ansettelsesråd og ansatte som jobber med rekruttering. Det har vært positive tilbakemeldinger på kurset, som oppleves som bevisstgjørende. I tillegg er mangfold og inkludering et eget tema i opplæringen av medlemmer i ansettelsesrådene. Kriminalomsorgen har tett kontakt med NAV i forbindelse med rekruttering til administrative stillinger, og har da fått kandidater som faller inn under målgruppen for inkluderingsdugnaden. Videre samarbeides det med NAV om arbeidspraksis for personer i målgruppen.

KDI har opprettet en arbeidsgruppe med deltakere fra regionene og KRUS, som jobber med tiltak når det gjelder inkludering og mangfold. Dette arbeidet videreføres i 2022.

Arbeidet med å fremme likestilling og ikke-diskriminering

Kriminalomsorgen arbeider målrettet med å fremme likestilling og hindre diskriminering på alle diskrimineringsområdene. Det vises til en nærmere redegjørelse i vedlegg 8.

Anbefalinger fra Riksrevisjonen

Riksrevisjonen hadde ingen merknader til kriminalomsorgens regnskap for 2020.

Revisjonen av regnskapet for 2021 er ikke ferdigstilt. Det ble avholdt et oppstartsmøte i august 2021, der KDI orienterte Riksrevisjonen om blant annet styringsdialogen, risiko, endringer i organisasjonen, og særlige forhold ved regnskapet for 2021.

Riksrevisjonen har høsten 2021 besøkt Agder fengsel, Froland og Romerike fengsel, avdeling Ullersmo. Tema for disse besøkene har blant annet vært inntekter fra arbeidsdriften, og kriminalomsorgens system for registrering av innsattes aktivisering og beregning av dagpenger.

KDI imøteser for øvrig med stor interesse resultatet av Riksrevisjonens pågående arbeid med en hovedanalyse av helse- utdannings- og velferdstjenester til innsatte i norske fengsler i perioden 2016-2020.

Anbefalinger fra Sivilombudet

Sivilombudets forebyggingsenhet har ikke gjennomført besøk til fengslene i 2021. KDI er ikke kjent med at Sivilombudet har hatt kritiske bemerkninger til kriminalomsorgen i enkeltsaker i 2021.

Sivilombudet leverte i juni 2019 en særskilt melding til Stortinget om isolasjon og manglende menneskelig kontakt i fengslene. De anbefalinger som fremkom der, følges opp i en egen handlingsplan for å redusere omfanget av isolasjon i fengslene. Det vises til nærmere omtale av tiltakene i Del 3 i denne rapporten.

Sivilombudet publiserte i 2020 en rapport der det ble anbefalt å avskaffe bruken av sikkerhets-seng i fengslene. På bakgrunn av en utredning som ble gjennomført i 2021, vil KDI i 2022 utarbeide en handlingsplan for å avskaffe bruken, med sikte på at dette skal være gjennomført innen utgangen av 2024.

Sivilombudet sendte i august 2020 en henvendelse til KDI om rutiner for kroppsvisitasjon i fengsel. KDI utarbeidet på bakgrunn av denne henvendelsen nye retningslinjer om kroppsvisitasjoner. Implementeringen av disse er fulgt opp i styringsdialogen med regionene i 2021. Videre er KRUS gitt i oppdrag å utvikle opplæringstiltak på dette området.

Anbefalinger fra Arkivverket

Arkivverket gjennomførte i 2021 et tilsyn i kriminalomsorgen. Det ble gitt en rekke pålegg som særlig gjelder rydding, listeføring og lagring av papirarkiv. KDI har gitt regionene i oppdrag å bringe disse forholdene i orden innen 1. mai 2022.

Oppfølging av FNs bærekraftsmål

I 2021 har KDI sørget for en forankring av FNs bærekraftsmål i sentrale styringsdokumenter. Videre er det foretatt en kartlegging av dagens situasjon, og sett på hvilke aktiviteter som styrker og eventuelt svekker arbeidet med bærekraftsmålene.

KDIs vurdering er at kriminalomsorgens samfunnsoppdrag, mål og aktiviteter bidrar i den samlede innsatsen for å nå flere av bærekraftsmålene. Som eksempler kan nevnes arbeidet med å redusere omfanget av isolasjon i fengslene, og tilretteleggingen for behandling av psykiske lidelser og rusmiddelproblemer. Dette er en innsats som bidrar til å nå målet om god helse og livskvalitet. Et annet eksempel er at kriminalomsorgen gjennom å legge til rette for undervisning i fengslene bidrar til målet om å sikre en inkluderende, rettferdig og god utdanning for alle. Arbeidstrening og undervisning under straffegjennomføring, både i fengsel og i samfunnet, skal gi de domfelte bedre forutsetninger for å få et anstendig arbeid. Videre bidrar arbeidet med tilbakeføring av domfelte til målet om å gjøre byer og lokalsamfunn inkluderende, trygge, robuste og bærekraftige, og til målet om å redusere ulikhet. Arbeidsdriften i fengslene har en målsetting om en økt grad av innovasjon, og kriminalomsorgen legger til rette for et utstrakt samarbeid med andre etater og frivillig sektor. Arbeidet for likeverdige soningsforhold for menn og kvinner bidrar til målet om likestilling mellom kjønnene.

KDI vil i denne sammenhengen særlig fremheve kriminalomsorgens internasjonale arbeid, som gjennom samarbeid med justismyndighetene i en rekke land tar sikte på å redusere ulikheten mellom landene når det gjelder soningsforhold i fengslene og bruken av straffegjennomføring i samfunnet, og bidra til en bedre etterlevelse av menneskerettigheter internasjonalt.

Bærekraftsmålene er sammensatte, og mange av delmålene er komplekse. Kriminalomsorgen har i 2021 startet opp et langsiktig analyse- og planarbeid for å vurdere hvordan kriminalomsorgen i størst mulig grad kan bidra til en bærekraftig utvikling. Videre skal det jobbes med å utvikle indikatorer som understøtter en økt innsats for en bærekraftig utvikling på ulike områder i kriminalomsorgen. Samarbeidet om statistikk og informasjonsflyt i straffesakskjeden vil øke muligheten for bruk av indikatorer på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Samarbeid med SSB er også sentralt i arbeidet med å utvikle statistikk og data.

DEL 5

VURDERING AV FREMTIDSUTSIKTER

Samfunnsoppdraget til kriminalomsorgen er å bidra til at domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter endt straffegjennomføring. Kriminalomsorgens drivkraftanalyse, som *virksomhetsstrategien 2021 – 2026* bygger på, identifiserer og analyserer faktorer i omgivelsene som forventes å påvirke kriminalomsorgen frem mot 2030. Den digitale transformasjonen av samfunnet, brukernes forventninger til sammenhengende og individtilpassede tjenester og kriminalitetsutvikling er utviklingstrekk av stor betydning for kriminalomsorgens fremtidige utvikling.

I dette kapitlet trekkes det frem noen sentrale forhold som påvirker kriminalomsorgens evne til å løse samfunnsoppdraget på noe lengre sikt.

Endringer i domfeltepopulasjonen og trusselbildet

Det er godt dokumentert at domfelte som gruppe har mer omfattende levekårs- og helseproblemer sammenlignet med befolkningen for øvrig. Dette blir forsterket særlig på tre områder. For det første er det en økende andel eldre domfelte som utfordrer grensesnittet mellom kriminalomsorgen og kommunenes ansvar for pleie- og omsorgstjenester. For det andre kan vi anta forsterking av trenden med mange alvorlig psykisk syke domfelte. Politiets trusselvurdering viser en økning i antall personer med alvorlige psykiske lidelser og rusproblemer som utøver grov vold og trusler. Det er sannsynlig at flere enn tidligere vil begå grove voldshandlinger og de siste årene er det en økende andel domfelte dømt for alvorlige lovbrudd som drap, voldtekt og seksuallovbrudd. I lys av disse utviklingstrekkene må kriminalomsorgen utvikle sin virksomhet for å jobbe med innhold og progresjon for domfelte med lange dommer og alvorlig kriminalitet. Videre må kriminalomsorgen og helsemyndighetene tenke nytt for å sikre en trygg straffegjennomføring som samtidig sikrer domfeltes pasientrettigheter, som for eksempel tilgang på døgntjenester og til enhver tid nødvendig behandling fra sekundær helsetjeneste.

Et tredje tydelig trendbilde er at enkelte unge domfelte krever økt grad av samordning mellom aktørene i straffesakskjeden og velferdssektoren for å bryte mønstre med alvorlig og gjentakende kriminalitet.

Trusselvurderinger fra PST, politiet, NSM og DSB er viktige analyser for kriminalomsorgen, og her pekes det på at utviklingen preges av mer grenseoverskridende og digital kriminalitet. I politiets trusselvurdering vurderes det som mulig at flere personer med seksuell interesse for barn vil bestille direkteoverførte overgrep, ettersom det er og har vært vanskelig å reise for å begå fysiske overgrep⁴. Videre trekkes det frem at internasjonale kriminelle nettverk kan antas å ville søke å etablere seg eller ekspandere sin kriminelle virksomhet i Norge, og at kriminelle aktører vil øke rekrutteringen av unge til gjengkriminalitet. Disse utviklingstrekkene er faktorer som påvirker kriminalomsorgens prioriteringer.

⁴ <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/politiets-trusselvurdering-ptv/2021-02-12-o-ptv-2021.pdf>

Menneskerettighetsperspektivet i straffegjennomføringen

Aktørene i straffesakskjeden, internasjonale og nasjonale tilsyn, samt frivillige organisasjoner har de siste årene pekt på mangler i praksis og regelverk i kriminalomsorgens etterlevelse av menneskerettigheter. Det gjelder særlig forhold knyttet til tvangsmiddelbruk og kontroll, så som nakenvisitasjon, sikkerhetsseng og isolasjon, men også saker knyttet til oppfølging av innsattes helse- og omsorgsbehov.

Kriminalomsorgen står i krevende dilemmaer og må på den ene side ivareta nødvendige sikkerhets- og kontrolltiltak for en trygg straffegjennomføring, og på den andre side ivareta juridiske krav til individuelle og begrunnede vedtak. Foruten iverksatte tiltak for reduksjon av isolasjon, reviderte retningslinjer for nakenvisitasjon, tiltak for økt notoritet og opplæring, ser KDI et behov for en helhetlig gjennomgang av straffegjennomføringsloven i lys av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK).

Forsterket brukerperspektiv og tverrfaglighet i tilbakeføringsarbeidet

Redusert tilbakefall til ny kriminalitet er et felles ansvar på tvers av sektorer. Kriminalomsorgen må jobbe sammen med andre sektorer for å håndtere risiko og domfeltes behov for å redusere bakenforliggende årsaker til kriminalitet. Riktig dimensjonering av tjenestetilbudet til domfelte er avgjørende for en god og trygg tilbakeføring til samfunnet. Dette fordrer at kriminalomsorgen og samarbeidspartnere i sterkere grad samordner virkemidler og sikrer økt tilgang til tjenester som fremmer tilbakeføring og et kriminalitetsfritt liv. Det krever også bedre og mer samordnede overganger med velferdsetatene og kommunene etter endt straffegjennomføring.

Kriminalomsorgen skal håndtere og løse komplekse utfordringer som krever nytenking og innovasjon. Kunnskap om og forskning på tilbakefall er ett av de mest sentrale områdene for tilbakeføringsarbeidet. Kriminalomsorgen må i samarbeid med forvaltningspartnere og forskningsmiljø, jobbe langsiktig med å utvikle kunnskap på dette feltet.

Domfelte som ressurs i egen straffegjennomføring skal videreutvikles. Forventingene både fra domfelte, ofre, pårørende, frivillige organisasjoner og opinionen om å påvirke kriminalomsorgen er også økende. Dette krever nye perspektiver på måten kriminalomsorgen løser sine oppgaver. KDI etablerer blant annet et brukerråd med representanter fra tidligere domfelte, ofre og pårørende som skal være et rådgivende organ som skal medvirke til forbedring av kriminalomsorgens samfunnsoppdrag på systemnivå. Det vil i årene som kommer være behov for å sikre de ulike brukerstemmene mer systematisk i alle deler av virksomheten, også utover brukerrådet.

Digital transformasjon

Digitaliseringssetterslepet i kriminalomsorgen utfordrer etatens operative, styre- og støtteevner. Effektiv samhandling internt, gjennom fagsystemet KODA, og samhandling eksternt, blant annet gjennom ESAS, er komplekse og strategisk prioriterte utviklingsområder for kriminalomsorgen.

Tilbakeføringsarbeidet innebærer også at domfelte må ha tilstrekkelige digitale ferdigheter ved endt straffegjennomføring, blant annet gjennom bruk av digitale løsninger i fengselsundervisningen. Kriminalomsorgen må vurdere hvordan teknologien kan gi nye øvingsarenaer under straffegjennomføring. Bruk av selv enkel teknologi kan også skape et mer målrettet innholdsarbeid og samtidig gi gode rammer for trygg tilbakeføring.

Kriminalomsorgen må også utrede og foreslå nye straffegjennomføringsformer i samfunnet, og det er blant annet et stort mulighetsrom for bruk av digitale kontrolltiltak ovenfor andre målgrupper enn de som i dag innvilges straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

Ledelse, styring og kompetanseutvikling

Redusert økonomisk handlingsrom i offentlige sektor stiller økte krav til kriminalomsorgens evne til å prioritere og effektivisere. Kriminalomsorgen skal jobbe videre med langtidsplanlegging for å legge til rette for at utviklingen i etaten skjer på en styrt og ressursoptimal måte. Retningen er satt i virksomhetsstrategien.

Domfelte skal i større grad møte en enhetlig praksis gjennom hele straffegjennomføringen og sikres likbehandling og rettsikkerhet. Kriminalomsorgen må derfor redusere hindringer og uhensiktsmessige skiller på tvers av enheter og oppnå en mer fleksibel ressurs- og kapasitetsfordeling. Kompleksiteten i kriminalomsorgens samfunnsoppdrag – og domfelte populasjonens sammensatte utfordringsbilde - forutsetter i stadig økende grad «eksperter i team» som jobber helhetlig med domfeltes individuelle ressurser, behov og risiko. Økende kompleksitet fordrer også løpende vurderinger og evalueringer av generalistmodeller versus mer spesialiserte løsninger, både internt i kriminalomsorgen og i samhandlingen med andre offentlige tjenesteytere.

Arbeidsmarkedets utvikling er av betydning for kriminalomsorgen, og SSBs fremskrivninger av arbeidsmarkedet mot 2040 viser at det vil være en økt etterspørsel etter arbeidskraft med høyere utdanning. Kriminalomsorgens omdømme er viktig også for å være en attraktiv arbeidsplass. I 2021 ble kriminalomsorgen med i Norges største omdømmeundersøkelse⁵ for aktører i offentlig sektor. Overordnet resultat er at 46 prosent av de spurte at de har et meget eller ganske godt inntrykk av kriminalomsorgen. Utviklingstrekk i et fremtidig arbeidsmarked og innsikten gjennom blant annet omdømmeundersøkelsen forsterker behovene for kriminalomsorgen for å utvikle en helhetlig kompetansestrategi, videreutvikle dagens fengselsbetjentutdanning til en treårig bachelor, samt jobbe målrettet med omdømme.

⁵ Ipsos Profil, hvor et representativt utvalg av befolkningen svarer på hvilke holdninger de har til forskjellige offentlige aktører. Det omhandler samfunnsansvar, effektivitet og økonomisk styring, åpenhet og informasjon samt kompetanse og fagkunnskap.

DEL 6

ÅRSREGNSKAP

Ledelseskommentar til årsregnskapet for 2021

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. Vi mener regnskapet gir et dekkende bilde av direktoratets og kriminalomsorgens 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 2021 har KDI samlet disponert tildelinger på utgiftssidens post 01 tilsvarende 5 040 mill. kroner, og har i tillegg en tillatelse til å belaste kapittel 118, post 21 og 70 med inntil 1,651 mill. kroner. KDI disponerer bevilgninger på to kapitler og flere budsjettposter. Den største budsjettposten er kap. 430, post 01 driftsutgifter. Merforbruket for kapittel 430, post 01 driftsutgifter ble på 1,4 mill. kroner når mindreinntekter er medregnet. Dette betyr at utnyttelsesgraden på post 01 har vært over 100 prosent. Til sammenligning var mindreforbruket i 2020 på 79,7 mill. kroner når mindreinntekter ble medregnet. Med et resultat svært nær balanse i 2021 av en disponibel bevilgning inkludert overførte midler fra 2020, viser dette samtidig at kriminalomsorgen hadde en krevende økonomisk situasjon i 2021 med et høyere forbruk enn bevilgningen gitt av Stortinget i statsbudsjettet.

Lønnsutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet viser en økning fra 2020 til 2021 på 5 prosent eller 174,5 mill. kroner, mot 2 prosent økning fra 2019 til 2020. Overtid utmerker seg i 2021 med økning fra 54 til 94 mill. kroner. Dette er en vesentlig økning, selv om den ses opp mot en økning i sykefraværet ved fengslene fra 9,4 til 10,2 prosent. Årsakene ligger dels i fravær i forbindelse med Covid-19-pandemien, og dels i utfordringer i forbindelse med at nye Agder fengsel er tatt i bruk. Det arbeides med å justere kostnader til lønn ved Agder fengsel.

I årsrapporten for 2020 fremholdt KDI at det var et behov for å forbedre rutiner og kvalitet på vurderinger når prognoser for budsjettutvikling omtales og rapporteres. I 2021 er det utarbeidet en felles mal for utarbeidelse av prognoser i kriminalomsorgen, som skal sikre at alle relevante forhold inngår i prognosene og blir vurdert. KDI mener at det er lagt et godt grunnlag for et bedre prognosearbeid i kriminalomsorgen fremover.

Kap. 430, post 21 Spesielle driftsutgifter og Kap. 3430 Post 02 Arbeidsdriftens inntekter:

Arbeidsdriftens utgifter omfatter materialer, rutinemessige utskiftninger av mindre maskiner og utstyr, kursing av tilsatte spesifikt mot hjelpemidler som brukes i arbeidsdriften, samt vedlikehold og drift av maskinparken. Overført beløp fra 2020 var 4,603 mill. kroner. Merforbruket på post 21 er på 9,386 mill. kroner i 2021. Samtidig er det en merinntekt på kap. 3430, post 02 arbeidsdriftens inntekter på 15,041 mill. kroner (oppstart av butikk i Agder fengsel er hovedforklaring på økte inntekter). Postene sett under ett viser da et mindreforbruk på 5,654 mill. kroner. Arbeidsdriftens inntekter omfatter inntekter fra salg av arbeidsdriftens produksjon, og fra drifts- og vedlikeholdsoppgaver som utføres på bestilling fra Statsbygg. Resultatet er en merinntekt på 15,041 mill. kroner. Inntekter fra arbeidsdriften er en god del høyere i 2021 sammenlignet med 2020. Dette henger sammen med økte inntekter fra butikkdrift i flere av fengslene. KDI er godt fornøyd med resultatet på arbeidsdriften i 2021.

Kapittel 430, post 45 større utstyrsanskaffelser, kan overføres:

Samlet disponibel tildeling var 102,1 mill. kroner og posten har et mindreforbruk på 47,2 mill. kroner. Det er bindinger til 2022 i dette beløpet. Blant annet vil en betydelig andel av prosjektet der kriminalomsorgen etablerer et nytt IKT-fagsystem for etaten - KODA - bli belastet i 2022. KODA er et svært stort løft for kriminalomsorgen, og hvor gjennomføring kun har vært mulig ved å avsette betydelige ressurser innenfor bevilgningen. Som følge av en forsinket fremdrift i prosjektet, vil utgifter til KODA som var forventet å påløpe i 2021 først påløpe i 2022. Rehabiliteringsprosjektet på Ila fengsel- og forvaringsanstalt er godt i gang og en betydelig del av brukerutstyrsprosjektet er under anskaffelse og satt i bestilling. Forsinket oppstart og beslutning om å endre gjennomføringsform, har samtidig gitt en faseforskyvning av når utgiftene vil påløpe til betaling. En stor andel av bevilgningen gitt i 2021 på 11 mill. kroner, vil derfor ha tilhørende kostnader påløpt først påfølgende år. I tillegg er det flere nødvendige byggeprosjekter der kriminalomsorgen blant annet dekker brukerutstyr, og i enkelte tilfeller også bygningsmessige arbeider. Særlig gjelder dette oppgradering av helseavdelinger (Bastøy, Bjørgvin) innenfor rammen. Posten har stikkord *kan overføres*. KDI søker om at mindreforbruket overføres til 2022.

Post 60 Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv., kan overføres

Region Nord administrerer ordningen. Året 2021 viser et merforbruk på 4,3 mill. Det er hvert år usikkerhet knyttet til hvor store utbetalinger det vil bli på posten, da dette avhenger av tidspunkt for fakturering og utbetaling av refusjoner til kommunene.

Kapittel 432 KRUS, post 01 Driftsutgifter

Bevilgningen på post 01 dekker ordinære driftsutgifter til KRUS. Driftsutgiftene består av lønns- 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. Merforbruket på kap. 432, post 01 er på 4,316 mill. kroner inkludert merinntekter fra post 03. KRUS endret opptakstidspunkt for aspiranter i 2020. Det har medført store variasjoner i antall aspiranter ved skolen mellom vår og høstsemesteret og en økt usikkerhet i forhold til den økonomiske situasjonen. KRUS styrte meget stramt i 2020, med et mindreforbruk på 2,3 mill. kroner, og 2021 endte med et merforbruk på 4,316 mill.

Mottatte belastningsfullmakter:

KDI har mottatt en belastningsfullmakt fra Utenriksdepartementet på 1,651 mill. kroner på kap. 118, post 01 og post 70. Det gjenstår 752 000 kroner av fullmakten.

Statens kapitalregnskap:

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

Kommentarer til artskontorrapporten og noter i regnskapsrapporten

Artskontorrapporten viser at netto rapporterte driftsmidler utgjorde 5 071 mill. kroner. Utbetalinger til lønn utgjorde 3 669 mill. kroner. Lønnsandel av sum utbetalinger til drift utgjorde 70 prosent. Andre utbetalinger til drift utgjorde 1 566 mill. kroner eller 30 prosent. Den desidert største driftsutgiften for kriminalomsorgen er husleie som utgjør 939 mill. kroner eller 60 prosent av andre utbetalinger til drift, jf. opplysninger i note 3.

Fra 1. juli 2017 betaler kriminalomsorgen pensjonspremie til Statens pensjonskasse (SPK). For 2021 utgjør arbeidsgivers andel av pensjonspremien 326,8 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 omfanget av byggevirksomhet som pågår i kriminalomsorgen. Nedgangen fra 2020 til 2021 skyldes at bygging av nye Agder fengsel, avdeling Mandal og avdeling Froland ble avsluttet i 2020, med påfølgende lavere investeringer i 2021.

Mellomværende med statskassen utgjorde per 31.12.2021: - 109,5 mill. kroner. Oppstillingen av artskontorrapporteringen viser hvilke eiendeler og gjeld mellomværende består av, jf. note 8. Det vises til vedlagte årsrapport 2021 fra Økonomisystemet Unit4 for en nærmere oversikt over bevilgningsrapport og artskontorrapport med tilhørende noter.

Revisjon

Riksrevisjonen er ekstern revisor og bekrefter årsregnskapet for KDI. Årsregnskapet er ikke ferdig revidert, men forventes å foreligge i løpet av andre kvartal 2022.

Lillestrøm, 28. februar 2022

Lise Sannerud
direktør

Jan-Erik Sandlie
assisterende direktør

Dokumentet er godkjent elektronisk i kriminalomsorgen, og har derfor ingen signatur.

Prinsippnote til årsregnskapet 2021

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

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

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

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

Bevilgningsrapporteringen

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

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

Artskontorrapporteringen

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

Vedlegg:

1. Regnskapsrapport med noter
2. Rapport om fremdrift i arbeidet med nytt etatssystem
3. Felles tilstandsrapport fra direktoratsutvalget
4. Statistikk over bruk av tvangsmidler
5. Statistikk over belegg, mottatte dommer mv.
6. Liste over KDIs deltakelse i internasjonale fora
7. Oversikt over internasjonale besøk
8. Likestillingsredegjørelse for personalområdet i kriminalomsorgen