

Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017-2021

Sluttrapport fra Direktoratsutvalget for tilbakeføring

Februar 2022



Fylkesmannen i Vestland



Husbanken



Helsedirektoratet



Utdanningsdirektoratet



IMDi
Integrerings- og
mangfoldsdirektoratet



Barne-, ungdoms-
og familiedirektoratet



Nasjonalbiblioteket



KRIMINALOMSORGS-
DIREKTORATET

Innhold

1. Innledning.....	3
2. Status på direktoratstiltak 2021.....	4
3. Omtale av annet direktoratssamarbeid som fremmer tilbakeføring.....	11
4. Vurdering av direktoratsutvalgets felles innsats 2017-2021.....	14
5. Vurdering av bestående utfordringsbilde	16
6. Avsluttende bemerkninger.....	16

1. Innledning

I 2017 lanserte Regjeringen en nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017 – 2021 (i det videre omtalt som «tilbakeføringsstrategien»). Formålet med strategien er primært å tette glippsoner etter endt straffgjennomføring, slik at domfelte og innsatte skal få en bedre mulighet til å et fremtidig liv uten kriminalitet.

Ansvarlige departement for gjennomføring av strategien er Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), Arbeid- og velferdsdepartementet (ASD), Kunnskapsdepartementet (KD), Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Barne- og familiedepartementet (BFD) og Kulturdepartementet. Disse utgjør Tilbakeføringsutvalget som skal bidra til god informasjonsflyt mellom sektorene og være en arena for samordning av oppdrag til underliggende etater.

Direktoratsutvalget består av Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir), Helsedirektoratet (Hdir), Husbanken, Nasjonalbiblioteket (NB), Utdanningsdirektoratet/Statsforvalteren i Vestland (SFVL), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI). Utvalget er et samordningsorgan på direktoratsnivå og har ansvaret for oppfølging og gjennomføring av direktoratstiltakene. Med unntak av Bufdir, IMDi og NB har direktoratene i strategiperioden hatt tiltak under tilbakeføringsstrategien.

Dette er en felles sluttrapport fra Direktoratsutvalget og leveres til JD som et vedlegg til KDIs årsrapport for 2021. Sluttrapporten er godkjent av alle direktoratene som inngår i Direktoratsutvalget. Foruten å rapportere på tiltakene som direktoratene har jobbet med i 2021 vurderer Direktoratsutvalget den felles innsatsen som tilbakeføringsstrategien har satt rammene for. I tillegg vurderes det bestående utfordringsbildet. Utfordringene som

beskrives vil følges opp i 2022, innenfor nye og hensiktsmessige samarbeidsstrukturer, jf. felles oppdrag i tildelingsbrev til Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Husbanken og Kriminalomsorgsdirektoratet for 2022. KDI, som koordineringsinstans for oppdraget, vil rapportere på innretningen av fellesoppdraget i tertial- og årsrapport for 2022.

2. Status på direktoratstiltak 2021

Koronapandemien har påvirket arbeidet og møtene i direktoratsutvalget også i 2021. Det er gjennomført to felles møter. Av hensyn til smittevern fant møtene sted på digitale plattformer.

Pandemien har medført nye, og også uforutsette, oppgaver og prioriteringer for direktoratene, deriblant håndtering av akutte driftskriser. Tilbakeføringsarbeidet har vært berørt av dette og pandemien har innvirket på framdriften i tiltakene.

I tabellen nedenfor følger en samlet oversikt over status på direktoratenes tiltak, sortert under hovedtiltakene 3.1, 3.2, 3.3 og 3.7.

3.1.	Utarbeidet strategi for utvikling av digitale tjenester mellom kriminalomsorgen, tjenesteytende etater og innsatte	
Arbeidet med å ferdigstille en digitaliseringsstrategi for kriminalomsorgen er forsinket grunnet pandemihåndteringen. Imidlertid er det innført en porteføljestyling av digitaliseringsporteføljen.		
Nr.	Tiltak	Ansvar
3.1.1	Selvbetjentløsning for innsatte	KDI
<u>Formål med tiltaket:</u> Bedre og mer effektiv kommunikasjon mellom innsatte, ansatte og importerte tjenester, samt med samarbeidspartnere. Gjøre offentlige tjenester mer tilgjengelig for innsatte. Dette tiltaket må ses i sammenheng med tiltak 3.1.2 og 3.1.3 nedenfor.		
<u>Status per 31.12.21:</u> Bakteppet er fraværet av digitale kommunikasjonskanaler for innsatte i norske fengsler. Kommunikasjon til og fra innsatte, eksempelvis til helsetjenesten i fengselet, skjer med lapper som formidles manuelt.		
I 2020 er det anskaffet et selvbetjeningssystem, fra UNILINK, for utprøving i Agder fengsel. Løsningen er implementert og innsatte benytter veggmontert kiosk. De logger seg på med smartkort og får tilgang til følgende moduler:		
<ul style="list-style-type: none">- Effektskjema: Oversikt over sine eiendeler- Saldo: Oversikt over sin økonomi		

- Oppslagstavle: Funksjon for å kunne formidle informasjon kjapt
- FAQ: Funksjon hvor kjente spørsmål er besvart, samt viser til rutiner
- Forespørsler: Innsatte kan sende forespørsler til ansatte og importere tjenester ved enheten om for eksempel at de ønsker legetime. Importerte tjenester har fått tilgang til systemet via egen enhet tilhørende kriminalomsorgen. Eksempelvis; siden åpning i Mandal og Froland er det registrert nærmere 25000 forespørsler fra innsatte.
- Kalender: For å gi innsatte oversikt over planlagte aktiviteter og for å gi ansatte et bedre planleggingsverktøy. Nylig innført i liten skala i Mandal.
- Spørreundersøkelser: Funksjon for å kunne innhente relevant og strukturerte data fra innsatte på aktuelle tema.

Videreføring i 2022

I 2022 vil det jobbes videre med funksjonaliteten i selvbetjeningsløsningen, samt med sikkerhetsarbeid knyttet til PC'ene som skal benyttes på cellene:

- Implementere moduler som kalender, aktivitetsregistrering, webshop (Froland), ekstern meldingstjeneste (henger sammen med selvbetjening for publikum).
- Klargjøre pc som innsatte kan ha på cella hvor de kan nå kioskmodulene som nevnt ovenfor, herunder teknisk løsning, risikovurderinger, rutiner for utlevering, samtykke mv. og forvaltning, drift og vedlikehold
- Selvbetjeningsløsningen inneholder også mulighet for enkle spill, e-læring, videoer, softphone etc. I pågående spesifikasjonsfase vil det besluttes hvilke andre moduler som kan være aktuelt å implementere.

Videre utrulling av løsningen vil bli en del av implementeringen av KODA (det nye fagsystemet som skal være klart i 2022/2023). Selvbetjening er signert som en egen opsjon som inngår i avtalen med Unilink, leverandøren av KODA.

3.1.2 Selvbetjening for publikum

KDI

Formål: Etablere en sikker plattform for å effektivisere arbeidsprosesser ved å levere digitale tjenester til publikum.

Status per 31.12.21:

Selvbetjening for publikum ble satt i produksjon 16.12.20. Agder fengsel er pilot i ordningen og har benyttet tjenestene siden januar 2021. Sommeren 2021 ble piloten utvidet med Halden fengsel. Første digitale tjeneste ut er at pårørende kan søke om klarering for besøk. Søknaden mottas og behandles digitalt av ansatte i et eget saksbehandlingsverktøy.

Videreføring i 2022 og videre:

Løsningens videre utrulling er på vent i forhold til nødvendig avklaringer med politiet om rutine for vandelsforespørsler.

I neste omgang vil det åpnes en meldingstjeneste hvor pårørende gis anledning til å sende

melding til innsatte. Meldingene kontrolleres av ansatte før de slippes videre til innsattes selvbetjeningsløsning, ref. pkt. 3.1.1.

Systemet kan videreutvikles med flere digitale tjenester, for eksempel klarering for eksterne og søknadsskjema til EK.

3.1.3 Utstedelse av elektronisk ID til innsatte (eID)

KDI

Formål: Legge til rette for at innsatte kan identifisere seg og logge på offentlige digitale tjenester som nav.no og skatteetaten.no. Innsatte som har norsk fødselsnummer eller D-nummer, og har med seg/får skaffet pass, kan få utstedt eID. Tjenestene tilgjengeliggjøres fra tynnklient på i lokaler hvor ansatte oppholder seg og kan veilede og føre tilsyn.

Status per 31.12.21:

Løsningen for utstedelse av eID er implementert. Dog gjenstår arbeidet med å klargjøre klienten innsatte skal benytte for pålogging.

3.1.4 Automatisert oversendelse av straffegjennomføringsmeldinger og inn/utmeldinger til NAV.

KDI (AVdir)

Formål: Sikre riktige og timelige ytelser til innsatte. Forenkle og effektivisere arbeidsprosesser

Bakgrunn: Kriminalomsorgen plikter å informere NAV om innsettelse i fengsel av personer som mottar trygdeytelse. Ved avslutning av straffegjennomføringen i fengsel skal NAV også informeres om dette. Dette arbeidet har vært preget av manuell og tungvint oppgaveløsning.

For å sikre korrekte trygdeytelser til innsatte, samt forenkle og effektivisere arbeidet i kriminalomsorgen og NAV har KDI utviklet en digital tjeneste for dette.

Status pr. 31.12.21:

Tjenesten ble ferdigstilt sommeren 2021, og pilotering ble startet i august 2021. Piloten inkluderer automatisk oversendelse av strukturerte straffegjennomføringsmeldinger på innsatte/domfelte fengsel med norsk fødselsnummer. Erfaringer fra piloten viser at tjenesten gir betydelig bedre datakvalitet i NAVs institusjonsregister. Oppfølgingsarbeid av pilot pågår og alle innsatte med norsk fødselsnummer inngår. Nytt fagsystem, KODA, vil inneholde støtte for D-nummer.

Et eksempel på anvendelsen: NAV får automatiske meldinger fra kriminalomsorgen vedr KDIs beslutning om fremskutt tidspunkt om løslatelse fra fengsel og kan sette dato for gjentelser, som ivaretar den enkeltes rettigheter og krav etter lovverk som NAV forvalter.

Videreføring i 2022:

Pilot rulles ut nasjonalt

3.1.5	Pilot: Digital skole under straffegjennomføring	SfV, Agder fylkeskommune, Agder fengsel og KDI
--------------	--	---

Formål: Prosjektets overordnede mål er å etablere og pilotere en moderne digital plattform for skolen i kriminalomsorgen - som tilrettelegger for at skolen kan oppfylle formålet med opplæring, gi opplæring i tråd med de enkelte faglige og digitale kompetansemålene og gi elevene digital kompetanse samtidig som sikkerheten ivaretas.

Bakteppet for prosjektet: Dagens skoleløsning for elever og ansatte i skolen i kriminalomsorgen (Desktop For Skolen, DFS) har begrenset digital funksjonalitet og elevene har begrenset fysisk tilgang til skoleløsningen. Dette fører til at det i dag er store digitale skiller mellom elever i og utenfor fengsel.

Status per 31.12.2021:

I 2021 er sikkerhetsbehovene og de pedagogiske behovene kartlagt, og teknologivalget er kvalitetssikret slik at sentrale læringsverktøy kan etableres med de strenge sikkerhetskravene som krav om kommunikasjonskontroll for innsatte elever medfører. Prosjektet er nå i utviklingsfasen og skal i 2022 starte en pilot hvor målet er å få erfaring med teknisk løsning, pedagogiske verktøy, sikkerhetsverktøy og overvåking av det digitale rom.

Tilgang til digitale læringsmiddel og internett er en sentral del av skolegangen. Prosjektets leveranser medfører at innsatte elever gis tilgang til internett på linje med det som er vanlig i den ordinære skolen. Den digitale plattformen som bygges for skolen i kriminalomsorgen, leverer sentrale sikkerhetskomponenter som vil gi kriminalomsorgen tekniske løsninger og erfaring knyttet til kommunikasjonskontroll og sikkerhet/overvåking av det digitale rom utover behovet forbundet med skole.

Det er ansatt to ressurser i KDI som lønnes av Statsforvalter i Vestland, de bidrar i prosjektet og forvalter også DFS. Det er i tillegg innleid ekstern prosjektleder.

Videreføring i 2022 – 2023:

Prosjektet er nybrottsarbeid som utfordrer dagens digitale sikkerhetsløsninger i norske fengsler. Dette gjør prosjektet til et krevende og komplekst arbeid som krever mye tid og ressurser av alle involverte aktører. Samtidig er det et prosjekt som på sikt også kan vise vei for digital samhandling med andre direktoratet og etater. Risikoene ved prosjektet er både knyttet til innsattes rettigheter til grunnopplæring og til tid; Teknisk support til DFS utløper i 2022/2023 og det er usikkerhet knyttet til om fylkeskommunene vil være i stand til å utløse

de lovpålagte rettighetene under de vilkår som gjelder i kriminalomsorgen fram til ny løsning er på plass i 2024. KDI og Statsforvalter Vestland samarbeider for å kartlegge kostnader knyttet til videre utrulling når en løsning er ferdig utviklet. Det legges til grunn at nasjonal utrulling vil overstige virksomhetenes eksisterende rammer.

3.1.6	Utvikle BRIK: Kartleggingsverktøy/samtykkeerklæring for varetektsinnsatte. Under forutsetning av en forskriftsendring	KDI
--------------	--	------------

Formål: Bedre kartlegging og oppfølging av innsatte i varetekt.

Status per 31.12.2021: KDI har, etter anmodning fra JD, utarbeidet et forslag til utforming av ny BRIK-forskrift (Behovs- og kartlegging i kriminalomsorgen). Forslaget innebærer at målgruppen utvides til også å omfatte varetektsinnsatte, samt at BRIK omgjøres til et permanent tiltak i kriminalomsorgen og ikke lenger et prøveprosjekt. KDI avventer tilbakemelding fra JD før videre arbeid gjøres internt. I tillegg har dagens kartleggingsskjema og samtykkeskjema for domfelte blitt revidert. KDI har også igangsatt et arbeid med å utvikle en BRIK Ung versjon for dom og varetekt, samt samtykkeerklæringsskjema.

Videreføring i 2022:

Reviderte kartleggings- og samtykkeskjema vil inngå i det nye fagsystemet til KDI, KODA, som implementeres i 2023.

3.2	AVdir og KDI får som et felles oppdrag å vurdere og eventuelt foreslå tiltak som kan sikre innsatte god tilgang til arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester	
------------	---	--

3.2.1	Nytt rundskriv/veileder om NAV/KDIs ansvar og regelverk	KDI (AVdir)
--------------	--	--------------------

Formål: Tydeliggjøre ansvar og samarbeid om straffegjennomføring i fengsel og samfunn.

Status per 31.12.21: Arbeidets fremdrift har i 2021 blitt forsinket – og senere lagt i bero - grunnet omprioriteringer under pandemien og påfølgende mangel på ressurser i KDI til å drive arbeidet fremover.

Videreføring i 2022:

KDI og AVdir ønsker å videreføre og ferdigstille arbeidet i 2022. Arbeidet berører komplekse problemstillinger knyttet til flere lovverk. Forutsatt at det ikke er uklarheter/hindringer i lovverk som krever egen «sidebehandling», er det mål om å sende et utkast på felles høring høsten 2022.

3.2.2	Gjennomgå samarbeidsavtalen (2014) mellom Kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten	KDI (AVdir)
--------------	---	--------------------

Formål: Unngå at enkelte begrep/ordvalg kan føre til misforståelser

Status per 31.12.21: Av kapasitetshensyn ble arbeidet stilt i bero i 2021.

Videreføring i 2022:

KDI og AVdir ønsker å ferdigstille arbeidet med ny samarbeidsavtale i 2022.

3.3 Styrke samarbeidet mellom kriminalomsorgen, arbeids- og velferdsforvaltningen og utdanningsmyndighetene i arbeidsdriften.

3.3.1 Revisjon rundskriv (G-1 2008) om samarbeid mellom opplæringssektoren og kriminalomsorgen

KDI (FMVL)

Formål: Tydeliggjøre ansvarsforhold

Status per 31.12.21: Arbeidsgruppen har ferdigstilt et utkast som har vært på høring.

Videreføring i 2022:

Høringsinnspill bearbeides og rundskrivet slutføres.

3.3.2 Etablere arbeidsgruppe med representanter for et utvalg av fylkeskommuner for å lage en nasjonal løsning for praksisattester

**SFVL
(KDI)**

Formål: Lik dokumentasjon av arbeidspraksis fra arbeidsdriften uavhengig av sted

Status pr. 31.12.21:

SFVL har hatt dialog med flere fylkeskommuner. Fylkeskommuner har signalisert ulikt syn i saken. Ordlyden i tiltaket i tilbakeføringsstrategien tilsier at det burde være mulig å arbeide i fellesskap mot en løsning. SFVL opprettet en arbeidsgruppe med representanter for et utvalg av fylkeskommuner med et mandat som utgår av ordlyden i tiltaket.

Målet for arbeidsgruppens arbeid skal være å komme fram til praksis angående «praksisattester» som både støtter den innsattes ønsker om dokumentasjon for gjennomført arbeid og støtter meningsfull informasjon til potensielle arbeidsgivere i det sivile samfunn. Et forslag til nasjonal praksis må være i samsvar med både skoleverkets og kriminalomsorgens oppdrag og styringsverktøy.

Videreføring i 2022:

Arbeidsgruppen planlegger å slutføre arbeidet våren 2022, slik at fylkeskommuner og kriminalomsorgen kan dra nytte av arbeidet.

3.3.3 Brev til respektive departementer om ansvar for innsatte som ønsker høyere utdanning

KDI og FMVL

Formål: Sikre at innsatte har samme muligheter som øvrige i samfunnet for å ta høyere utdanning

Bakteppet for tiltaket: I perioden 2015 – 2020 har antallet innsatte som studerer variert fra 166 (i 2015) til 119 (i 2020), med årlige variasjoner som ikke gir en veldig klar utviklingstrend. Eksempelvis var det 166 studenter i 2018.

Høyskole- og universitetssektoren består av i underkant 40 ulike institusjoner uten en koordinerende enhet som jobber inn mot fengsler. Oppdraget til det koordinerende arbeidet til SFVL er grunnopplæring (jf. oppl.l. § 13.2.a).

I stadig økende grad er både pensum og undervisning til studenter på digitale plattformer. Dette er plattformer innsatte ikke har tilgang til eller hvor tilgangen er begrenset. I motsetning til innsatte som er elever på grunnskole- og videregående nivå, er det heller ingen undervisningsressurser tilgjengelig for studenter.

Status per 31.12.21:

Problemstillingen har vært drøftet i direktoratsutvalget og må arbeides videre med ovenfor ansvarlige myndigheter (JD og KD). Saken har vært drøftet i respektive dialoglinjer.

Videreføring i 2022:

KDI sender i samarbeid med SFVL problemnotat/brev til Justis- og beredskapsdepartementet og Utdanningsdepartementet

3.7	Etablere områdefunksjon innen psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert behandling (TSB) og andre helserelaterte tiltak	
------------	--	--

3.7.1	Etablere områdefunksjon innen psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert behandling (TSB) for helseforetak med ansvar for fengsel.	RHF (KDI)
--------------	--	----------------------

Formål: Likeverdig tilbud om stedlige tjenester (iht. rettigheter) til innsatte med psykiske lidelse, rusproblemer mv. i alle fengsler.

Status per 31.12.21:

Plan for områdefunksjon er utarbeidet av RHF/KDI/regioner og oversendt HOD. I 2021 er ressurser tilsvarende 20 millioner er fordelt i til stedlig poliklinisk psykiatri og rusbehandling i fengsler. KDI jobber for at dette skal bli en opptrappingsplan. Ressursene er tildelt fengsler som hadde minst tilgang til spesialisthelsetjenester for at det skal blir mer likeverdig.

Videreføring i 2022: Enighet i arbeidsgruppe, som videreføres med møter hvert halvår med de 4 RHF, KDI og våre regioner, om at dette bør være en opptrappingsplan for som et minimum å styrke behandling i fengsler med 50 mill totalt.

3.7.2	Revisjon «Veileder for helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel»	Hdir (KDI)
--------------	--	-------------------

Formål: Oppdatering iht. gjeldende regelverk, tiltak og anbefalinger om beste praksis.

Bakgrunn: Revisjonen av veilederen ble ikke gitt som oppdrag i tilknytning til Tilbakeføringstrategien, men ble initiert av Hdir etter oppdrag fra HOD. Arbeidet er også relevant i et tilbakeføringsperspektiv – og er derfor omtalt her.

Status per 31.12.21:

Revidering av veilederen er godt i gang internt og med eksterne aktører. Vurderer eget tema om tilbakeføring i veilederen.

Videreføring i 2022:

Veilederen ferdigstilles i løpet av høsten 2022.

Oppfølging av rapporten fra Oslo Economics om rustilbud til innsatte.

3.7.3	Revisjon av rundskriv G8-2006 «Samarbeid mellom kommunehelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten, kommunenes sosialtjeneste og kriminalomsorgen overfor innsatte og domfelte rusmiddelavhengige» Vurdere å utvide målgruppen til rusmiddelavhengige og psykiske lidelser. Vurdere å innlemme i revisjonen og som et tillegg til G8-2006: «Rammebetingelser for drift av rusmestringsenheter i fengsel. Samarbeid mellom kriminalomsorgen, spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten (2013).	JD og HOD i samarbeid med KDI og Hdir
--------------	---	--

Formål: Oppdatering iht. gjeldende regelverk, ansvar og oppgavefordeling mellom etatene.

Videreføring i 2022: Hdir og KDI har mottatt oppdrag på dette fra HOD og JD med sluttdato 31.12.2022.

3. Omtale av annet direktoratssamarbeid som fremmer tilbakeføring

I dette avsnittet ønsker Direktoratets utvalg å synliggjøre direktoratenes samarbeid om tiltak som fremmer mål i tilbakeføringsstrategien, men som ikke sorterer under denne.

A. Trygge foreldre – trygge barn. Regjeringens strategi for foreldrestøtte (2018-2021) er utarbeidet av Barne- og likestillingsdepartementet i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskaps- og integreringsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

Det er to tiltak i strategien som vil styrke tilbakeføringen til samfunnet etter endt soning:

Status tiltak 19: «Pappa i fengsel»-programmet videreutvikles med mål om tilpasning til mødre i fengsel. Det er vanskelig å være forelder i fengsel, hvor kontakt med familie og nettverk er sterkt begrenset. Innsatte har ofte behov for noen å snakke med om foreldreskapet, og hvordan de kan ivareta barn i en slik situasjon. Programmet ferdigstilles våren 2022.

Status tiltak 22: Foreldre som blir fengslet, og deres familier, kan ha behov for ekstra støtte. Det pågår et arbeid for å se hvordan samarbeidet mellom kriminalomsorgen og familievernkontorene kan utvikles og styrkes. I 2021 har KDI i samarbeid med Bufdir gjennomført en spørreundersøkelse blant innsatte og barneansvarlige om et evt. ønske om tilbud om familieverntjenester. Rapport under utarbeidelse og møte med Bufdir vil bli gjennomført primo 2022 for avklaring av eventuelle tilbud som kan gis til målgruppen foreldre i fengsel med barn.

I tillegg har kriminalomsorgen fokus på tiltak 21 som synligjør alle etaters ansvar for at familieperspektivet ivaretas. Det kan gjøres ved å være oppmerksomme på foreldrenes betydning for barn og utvikle tiltak som kan bidra til at foreldrenes ansvar for barn ivaretas.

B. Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020) har innsatsområder som treffer mange innsatte og domfelte. En del innsatte i norske fengsler løslates uten å ha et eget sted å bo. Straffedømte har generelt dårligere levekår enn befolkningen ellers. En forholdsvis stor andel har lav utdanning, svak tilknytning til arbeidsmarkedet, dårlig økonomi, dårlig helse, rusproblemer og oftere psykiske problemer eller utviklingshemning enn den øvrige befolkningen. Ved soningsstart er en tredjedel uten bolig, mens tallet har økt til to tredjedeler ved fullført soning. Dette innebærer at en av tre innsatte mister boligen sin under soningen. Nedenfor følger et utdrag fra evalueringen av strategiarbeidet.

Hovedmål 1: Alle skal ha et godt sted å bo

Antall bostedsløse i perioden ble i perioden 2016–2020 redusert med 15 %, til 3325 personer. Tallet på bostedsløse er det laveste tallet siden kartleggingen av bostedsløse startet i 1996.

Hovedmål 2: Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet

Innsatsområde: Forhindre utkastelser

En stabil bosituasjon er viktig for kontinuitet i oppfølging av både helse, skole og arbeid. Forhindre utkastelser har vært prioritert i Bolig for velferd, og det har gitt resultater. I 2018 oppga 80 pst. av kommunene at de har etablert systemer og samarbeidsrutiner for husstander som står i fare for å miste boligen sin, mot 75 pst. i 2015. Innhentende tall fra politidirektoratet viser at det ble begjært fravikelse i 8642 saker i 2018. Det ble gjennomført 2439 fravikelser. Hele 6203 fravikelser ble hevet, dvs. avsluttet før utkastelse ble gjennomført. Det er grunn til å anta at heving i disse tilfellene kommer som følge av forbedret system og samarbeidsrutiner i kommunene for å forhindre utkastelser.

Innsatsområde: Gi oppfølging og tjenester i hjemmet

I løpet av strategiperioden har kommunene rustet opp tjenestetilbudet til vanskeligstilte grupper. Mange kommuner har styrket tilbudet til personer med rus- og psykisk helseproblematikk, i tråd med Opptrappingsplanen på rusfeltet. Kommunene har opprettet

anslagsvis 1000 nye stillinger for tjenester til målgruppen fra 2017 til 2018, mens økningen er noe mindre i det påfølgende året (309 eller 2,5 %). Over 60 pst. av årsverkene innen rus- og psykisk helsefeltet går til personer med langvarige og sammensatte behov. En viss andel av denne gruppen har også en kriminell adferd og skal tilbakeføres til samfunnet etter gjennomført straff.

Hovedmål 3: Det offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv

Innsatsområde: Sikre god styring og målretting av arbeidet

Velferdsdirektoratene som gir tilskudd til kommunene, har hatt flere tiltak for å gjøre det enklere for kommuner å bruke tilskuddsmidler i sammenheng. Da strategien ble lansert forvaltet direktoratene i overkant av 20 tilskuddsordninger som på ulike måter traff kommunenes arbeid med vanskeligstilte på boligmarkedet. Ni av tilskuddsordningene er slått sammen eller overført til kommunerammen i strategiperioden. I tillegg har direktoratene gitt en samlet omtale av virkemidlene i veiviseren.no. Direktoratene gir også på egne sider informasjon om sammenhengen mellom tilskudd, og har samordnet kunngjørings- og rapporteringsfrister for flere av tilskuddsordningene.

C. Velferdsobligasjoner:

KDI og Arbeids- og velferdsdirektoratet har fått i oppdrag å igangsette et pilotprosjekt med bruk av velferdsobligasjoner. Hovedformålet med pilotprosjektet er å teste ut velferdsobligasjoner som modell for utvikling og finansiering av nye tiltak for å forebygge tilbakefall til kriminalitet. Videre er formålet å bidra til å utvikle velferdsobligasjoner som konsept i Norge, belyse modellen i norsk sammenheng og avdekke muligheter og utfordringer.

Det er truffet politisk vedtak om deltakelse i prosjektet i Larvik, Sandefjord, Tønsberg og Færder kommuner. Kommunene i Vestfold utgjør ett interkommunalt prosjekt. Prosjektet i vestfoldkommunene er igangsatt, men er i en tidlig fase. Kriminalomsorgen skal bistå prosjektet med å rekruttere aktuelle deltakere.

D. Annet

Skole og opplæring: Modulstrukturert fag- og yrkesopplæring (MFY) ble satt i gang etter oppdrag fra Kunnskapsdepartementet i 2016. I forsøket prøves en fleksibel vei frem til fag- eller svennebrev for voksne gjennom modulstrukturerte læreplaner i utvalgte lærefag. Skoler med opplæring i fengsler i fem ulike fylker er nå med i utprøvningsarbeidet. Utprøvingene har vist at det utfordrer flere sider ved opplæringen, men innenfor opplæring i kriminalomsorgen gir utprøvningsarbeidet et ekstra fokus på samarbeid mellom skole, arbeidsdrift i fengsel og tidvis NAV. Det er gitt signaler om at modulstrukturerte læreplaner vil bli normalordningen for voksenopplæringen i årene som kommer. Dette vil ytterligere framskynde tettere samarbeid i vår sektor.

Bolig: «Alle trenger et trygt hjem» - nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021 – 2024)

Regjeringens mål er at alle skal bo trygt og godt, og at ingen skal være bostedsløse. Alle skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig, og de som ikke klarer det selv skal få den hjelpen de trenger. Hjelpen skal i størst mulig grad sette folk i stand til å mestre egne liv. Ingen skal måtte gjøre seg fortjent eller kvalifisert til å få hjelp. Alle må bo, og med riktig hjelp kan alle bo. Strategien retter seg mot de vanskeligstilte på boligmarkedet, som:

- er uten bolig
- står i fare for å miste boligen sin
- bor i uegnet bolig eller bomiljø

Denne strategien viderefører flere av de innsatsområdene som ble prioritert i Bolig for velferd og som treffer mange innsatte og domfelte. Strategien fremhever at det er viktig at bolig er på plass når innsatte skal løslates eller personer skal skrives ut fra institusjon.

4. Vurdering av direktoratsutvalgets felles innsats 2017-2021

Tilbakeføringsstrategien tar utgangspunkt i kunnskap om domfeltes levekårsutfordringer, mangelfull samordning i forvaltningen, uklare ansvarsforhold og svakheter både i eksisterende samarbeidsavtaler og i det gjeldende regelverket på området. Tiltakene i strategien dreier seg primært om å tette glippsoner mellom fengsel og samfunnet ellers, slik at innsatte kan leve et framtidig liv uten å begå ny kriminalitet.

Direktoratsutvalget for tilbakeføring vurderer at tiltakene under strategien har bidratt positivt i retning oppnåelse av målene, slik de er formulert i strategien:

- Redusert tilbakefall til ny kriminalitet
- Redusert utenforskap gjennom økt overgang til utdanning og arbeid etter gjennomført straff
- Samordnet innsats på og mellom alle nivåer i forvaltningen

Fordi tilbakeføringsstrategien ikke operasjonaliserer målene i indikatorer eller styringsparametere, men i tiltak, er effektvurderinger vanskelige. Det innebærer også at sluttrapporten tar utgangspunkt i rapportering på tiltaksnivå.

Direktoratsutvalget for tilbakeføring ble etablert våren 2018. Utvalget har hatt regelmessige møter, fysisk og/eller digitalt, to ganger i året. I tillegg har deltakende direktorater, med tiltak i tilbakeføringsstrategien, jobbet sammen i arbeidsgrupper – deriblant knyttet til følgende tiltak:

- Videreutvikle og øke bruken av Behovs og ressurskartlegging i kriminalomsorgen (BRIK), hente inn nødvendig samtykke til å dele nødvendig informasjon (tiltak nr. 1.3 i tilbakeføringsstrategien)
- Utarbeide nasjonale rutiner for informasjonsdeling mellom kriminalomsorgen, forvaltningssamarbeidspartnere og kommune (tiltak nr. 1.4)
- Utvikle en strategi for utvikling av digitale tjenester mellom kriminalomsorgen, tjenesteytende etater og innsatte (tiltak nr. 3.1)
- Styrke samarbeidet mellom kriminalomsorg, arbeids- og velferdsforvaltningen og utdanningsmyndighetene i arbeidsdriften (tiltak nr. 3.3)
- Gjennomgå informasjon som i dag sendes til siktede, innsatte og domfelte for å sikre at krav og rettigheter som gjelder bolig framkommer tydelig (tiltak 3.6)
- Innføre en varslingsplikt for kriminalomsorgen om tidspunkt for endt straffegjennomføring, varetekt og planlagte overføringer mellom fengslene. Varselet skal gå til samarbeidende etater, involverte kommuner og den innsatte selv (tiltak nr. 1.5)

Det vises her til Tilstandsrapport for 2018 (totalt 107 sider), som dokumenterer det innsiktsarbeidet som arbeidsgruppene framskaffet. Arbeidsgruppene sonderet et mulighetsrom. Direktorsutvalget ser i ettertid at noen ambisjoner var for høye, andre var mer håndfaste og har skapt resultater, mens noen gjenstår, bl.a. knyttet til regelverksutvikling. Det er likevel et materiale som det er verdt å konsultere når planer for videre direktoratsamarbeid skal legges.

Direktorsutvalget for tilbakeføring erfarer at tilbakeføringsstrategien har bidratt til å

- befeste direktoratenes felles ansvar for redusert tilbakefall og et forpliktende, samordnet forvaltningssamarbeid
- styrke deling av informasjon og erfaringer mellom direktoratene
- igangsatte utrednings- og utviklingsoppgaver på tvers av direktorater
- styrke det bilaterale samarbeidet

Det som har utfordret direktorsutvalget:

- strategi med høye mål og tiltak som skal gjennomføres innenfor gjeldende økonomiske rammer
- pandemi
- begrenset koordinerings- og utviklingskapasitet
- ikke tydelig nok utfordringsbilde på direktorsnivå?

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 juridiske kompetanse og IKT-kompetanse.

5. Vurdering av bestående utfordringsbilde

Direktoratsutvalget for tilbakeføring vurderer at de bestående utfordringene særlig er knyttet til disse temaene:

- *Dimensjonering av tjenestene:* Domfelte som gjennomfører straff, har på lik linje med andre rett til helse- og omsorgstjenester, sosiale tjenester, opplæring, arbeidsrettet bistand, kulturtilbud osv. De sektorene som har ansvar for disse tjenestene ellers i samfunnet, har også ansvaret under straffegjennomføring. I mange tilfeller har domfelte og innsatte større behov for tjenester (ref. dokumenterte levekårsutfordringer) enn befolkningen for øvrig. Tjenestene i fengslene er fortsatt ikke dimensjonert opp til å treffe behovet, selv om det i strategiperioden er gjort store framskritt hva gjelder psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert behandling.
- *Digital utnyttelse av tjenestene og sikkerhetsdilemmaer:* I samfunnet digitaliseres offentlig tjenesteyting. For å motvirke kriminalitet i fengsler er tilgangen til digitale verktøy sterkt begrenset. Dette begrenser innsattes tilgang til tjenester og direktoratsutvalget ser at sikkerhetsdilemmaene på sikt kan gjøre etterlevelse av sektorlovverk vanskeligere (eksempelvis rettigheter til grunnopplæring). Dette er et utfordring som krever at direktoratene samarbeider om digitalisering, sammen med annen tilgjengeliggjøring av tjenester i fengsler - for å sikre innsattes lovpålagte rettigheter og krav.
- *Koordinering av tjenestene (IP, ansvarsgrupper):* Behov for mer avklaring av ansvar og forventninger
- *Ulik kommunal praksis:* Både hva gjelder tjenester under straffegjennomføring og arbeid/innsats ved løslatelser
- *Behov for mer kunnskap om hverandre og om kriminalomsorgen*
- *Målgrupper:* Målgruppene *unge (15-24 år)* og *psykisk syke* er særlig sårbare i forhold til glippsoneproblematikk

6. Avsluttende bemerkninger

Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Husbanken og Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) har i tildelingsbrev for 2022 fått et felles oppdrag om «å videreføre samarbeidsstrukturen på direktoratsnivå for å bidra til at innsatte i fengsel mottar tjenester i henhold til sektorlovverk, basert på kunnskap om målgruppens behov og rettigheter».

Da Direktoratsutvalget for tilbakeføring hadde sitt avsluttende møte 7. januar 2022 var tildelingsbrevene ikke mottatt. Det ble heller ikke vurdert som et egnet møte for å drøfte det spesifikke samarbeidet med de nevnte direktoratene. KDI har invitert de aktuelle direktoratene til et eget planleggingsmøte i begynnelsen av mars 2022.