

Evaluering av soning med fotlenke

Ingeborg Rasmussen, Haakon Vennemo, Sidsel
Sverdrup og Oscar Haavardsholm

VISTA ANALYSE AS



Dokumentdetaljer

Vista Analyse AS	Rapport nummer 2016/02
Rapporttittel	Evaluering av soning med fotlenke
ISBN	978-82-8126-259-1
Forfatter	Ingeborg Rasmussen, Haakon Vennemo, Sidsel Sverdrup og Oscar Haavardsholm
Dato for ferdigstilling	09.03.2016
Prosjektleder	Ingeborg Rasmussen
Kvalitetssikrer	Steinar Strøm
Oppdragsgiver	Justis- og beredskapsdepartementet
Tilgjengelighet	Offentlig
Publisert	www.vista-analyse.no
Nøkkelord	Evaluering, soning, tilbakefall, soning med elektronisk kontroll, straffedømt, kriminalomsorg

Forsidebildet er levert av Kriminalomsorgsdepartementet

Forord

Denne evalueringen omhandler straffegjennomføring med elektronisk kontroll (EK), og er gjennomført på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Bakgrunnen for evalueringen er regjeringsplattformens ønske om å evaluere ordningen med elektronisk kontroll «for å sikre en mer treffsikker bruk av ordningen». Evalueringen inkluderer en samfunnsøkonomisk analyse i form av en nytte-kostnadsanalyse der soning med elektronisk kontroll sammenliknes med soning i fengsel.

Evalueringen er gjennomført i perioden 1.august til 31.desember 2015. Evalueringen bygger på registerdata fra Kriminalomsorgen, intervjuer med sonende og pårørende, deltagende observasjoner, samt resultater fra tidligere gjennomførte evalueringer og forskningslitteratur.

Vi takker alle de pålenkede og pårørende som har stilt opp til intervju. En stor takk til Kriminalomsorgsdirektoratet for å tilrettelegge data og bistå med nyttig kunnskap og kompetanse. En spesiell takk til EK-kontorene vi har besøkt, og en ekstra stor takk til teamene som har hatt oss som passasjerer på lange bilturer med mange besøk der vi har fått anledning til å intervjuer både sonende og pårørende. Dette har foruten å gi innsikt i hvordan soning med elektronisk kontroll gjennomføres, også vært svært lærerikt og hyggelig.

Evalueringen er gjennomført uten noen form for bindinger fra oppdragsgiver. Eventuelle feil og mangler er Vista Analyses ansvar.

Evalueringsgruppen har bestått av Ingeborg Rasmussen, Haakon Vennemo, Sidsel Sverdrup og Oscar Haavardsholm . Steinar Strøm har vært kvalitetssikrer.

I denne versjonen av dokumentet er noen trykkfeil rettet opp. Denne versjonen erstatter utgave av 11. januar 2016

Oslo 9.mars 2016

Ingeborg Rasmussen

Prosjektleder

Innhold

Forord	1
Sammendrag og konklusjoner	9
1. Innledning	15
1.1 Bakgrunnen for undersøkelsen	15
1.2 Problemstillinger.....	16
1.3 Datagrunnlag og usikkerhet	16
1.4 Organisering av rapporten	18
2. Regelverk og retningslinjer om formål, målgruppe og forutsetninger for og krav til elektronisk straffegjennomføring	19
2.1 Straffegjennomføringsloven §16 og retningslinjer for straffegjennomføring med elektronisk kontroll (EK)	19
2.1.1 Formål.....	20
2.1.2 Målgruppe.....	20
2.1.3 Forutsetninger.....	20
2.1.4 Krav til domfelte	21
3. Straffegjennomføring med EK: hva viser forskning?	22
3.1 Straffegjennomføring med EK i Norge	22
3.1.1 Erfaringer fra prøveperioden.....	22
3.1.2 Organisasjon.....	23
3.1.3 Ressurser	23
3.1.4 Teknologi	24
3.1.5 Økt kvalitet?	24
3.1.6 Sosioøkonomiske kjennetegn	24
3.1.7 Sysselsetting.....	24
3.1.8 Informasjonskanaler	24
3.1.9 Fordeling av lovbruddskategorier og vurdering av treff i målgruppen.....	25
3.2 Tilbakefall – felles nordisk definisjon	25
3.2.1 Tilbakefall avhenger av hvordan det måles	25
3.2.2 Målinger av tilbakefall fra straff gjennomført med elektronisk kontroll I Norge	27
3.3 Bruk og omfang av EK i de andre nordiske landene.....	28
3.3.1 Evaluering av virkninger på tilbakefall av soning med elektronisk kontroll	29
3.4 Straffegjennomføring med EK i land utenfor Norden	29
3.5 Nytte-kostnadsundersøkelser	31

4. Soning med elektronisk kontroll – utviklingen i tall	33
4.1 Fra prøveprosjekt i 2008 til landsdekkende ordning i 2014	33
4.2 Søknader, iverksatte soninger og brudd	35
4.3 Soningskapasitet og gjennomførte soning	38
4.3.1 Hvor høy kan kapasitetsutnyttelsen i elektronisk kontroll bli?	41
4.4 Tilbakefall	42
4.4.1 Beregnet tilbakefall for helgjennomførere	43
4.5 Oppsummering – hva tallene viser	44
5. Pålenkedes og pårørendes erfaringer	45
5.1 Opplegg og utvalg	45
5.2 Erfaringer fra domfelte med EK	47
5.2.1 Pålenkede om fordeler med ordningen	47
5.2.2 Pålenkede om ulemper med ordningen	50
5.2.3 Pålenkede om søkegrunnlag	51
5.2.4 Pålenkede om informasjon om ordningen	51
5.3 Pårørendes erfaringer	52
5.3.1 Pårørende om fordeler med ordningen	52
5.3.2 Pårørende om ulemper med ordningen	53
5.3.3 Pårørende om søknadsprosess og søknadsgrunnlag	53
5.3.4 Samtykke og muligheten til å trekke samtykket underveis	53
5.3.5 Kjennskap til ordningen	53
5.4 Pålenkede og pårørende om mulig forbedringspunkter	54
5.5 Oppsummerende diskusjon og vurdering	54
6. Elektronisk kontroll sett førstelinjens side	57
6.1 Treffes målgruppen?	58
6.1.1 Søknadsmassen, søknadsgrunnlag og kjennskap til EK	58
6.2 Virker soning med elektronisk kontroll på kapasitet og tilbakefall?	61
7. Målevaluering	63
7.1 I hvilken grad treffes målgruppene av ordningen med straffegjennomføring med elektronisk kontroll?	63
7.1.1 Målgruppen for helgjennomførere treffes	63
7.2 I hvilken grad oppfyller ordningen målsetningene om lavere tilbakefall og større straffegjennomføringskapasitet?	64
7.2.1 Arbeid, utdanning og trolig arbeidstrening betyr noe	65
7.3 Hvordan oppleves ordningen med elektronisk kontroll som straffegjennomføringsmetode for pårørende (og for ofre for kriminalitet)?	65

8. Nytte-kostnadsanalyse: Gevinster og kostnader ved fotlenkesoning.....	68
8.1 Nullalternativ og tiltaksalternativ.....	68
8.2 Virkninger av tiltakene.....	68
8.2.1 Vi definerer ni hovedvirkninger på nyttesiden.....	68
8.2.2 «Samfunnet som helhet» er den viktigste mottageren av nyttevirksomheter	70
8.3 Kvantifiserte og verdsette virkninger	71
8.3.1 Kvantifisere eller verdsette?	71
8.3.2 Vi regner effekt per domfelt og tar hensyn til kapasitetsutnyttelse	71
8.4 Risiko for tilbakefall	72
8.4.1 Omtale	72
8.4.2 Omfang og betydning	73
8.5 Pårørende har nytte av elektronisk kontroll og retningslinjene skjermer ofre	73
8.5.1 Omtale	73
8.5.2 Omfang og betydning	74
8.6 Tydelig virkning på arbeid og inntekt.....	76
8.6.1 Omtale	76
8.6.2 Verdsetting.....	77
8.7 Positiv virkning på frivillig sektor	78
8.7.1 Omtale	78
8.7.2 Omfang og betydning	79
8.8 Ubetydelig virkning på skolegang	79
8.8.1 Omtale	79
8.8.2 Omfang og betydning	80
8.9 Elektronisk kontroll har en viss effekt på soningsavvikling	81
8.9.1 Omtale	81
8.9.2 Omfang og betydning	81
8.10 Virkninger for den domfelte	81
8.10.1 Omtale	81
8.10.2 Omfang og betydning	82
8.11 Elektronisk kontroll er billigere enn fengsel.....	82
8.11.1 Kostnad ved elektronisk kontroll.....	83
8.11.2 Kostnad ved fengselsopphold under lav sikkerhet	83
8.11.3 Innsparing ved elektronisk kontroll	84
8.11.4 Innsparing dersom kapasitetsutnyttelsen på fotlenke er 90 prosent	85
8.12 Skattefinansieringskostnader	86
8.13 Elektronisk kontroll er samfunnsøkonomisk lønnsomt	87
8.13.1 Analyseperioden er ett år	87
8.13.2 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet er god	87

8.14	Mange usikre momenter, men virkningenes fortegn er robust.....	89
8.15	Fordelingsvirkningene er jevnt over gode	90
8.16	Så langt er elektronisk kontroll et godt tiltak.....	91
9.	Potensialet for å utvide og utvikle ordningen	92
9.1	Potensialet for å utvide ordningen og kapasiteten	92
9.2	Andre tiltak for å utvikle ordningen med elektronisk kontroll	97
Referanser		98
Vedlegg: Oppdragsgivers spesifikasjon av oppdraget		100

Tabeller:

Tabell 3.1	Oversikt over EK-ordningen i de nordiske landene	29
Tabell 4.1	Innføring av elektronisk kontroll i de ulike fylkene	33
Tabell 4.2	Antall lenker per region i 2014 og 2015	33
Tabell 4.3	Oversikt over søknader, innvilgelser, iverksatt og brudd, 2008-2015. Kilde: Kriminalomsorgens statistikk	35
Tabell 4.4	Tilbakefall helgjennomførere (usikre beregninger)	43
Tabell 5.1	Kjennetegn ved pålenkede i utvalget; hvilke egenskaper er representert?	47
Tabell 8.1	Mottagere av virkninger. Brukereffekt og samfunnseffekt	70
Tabell 8.2	Kvantifiserte og verdsatte effekter	71
Tabell 8.3	Konsekvensmatrise tilbakefallsrisiko. Helgjennomførere og delgjennomførere ...	73
Tabell 8.4	Konsekvensmatrise Pårørendes nytte. Helgjennomførere og delgjennomførere.	75
Tabell 8.5	Konsekvensmatrise Ofres nytte. Helgjennomførere	75
Tabell 8.6	Konsekvensmatrise Ofres nytte. Delgjennomførere	75
Tabell 8.7	Konsekvensmatrise Alminnelig rettsfølelse	76
Tabell 8.8	Lønnsinntekt blant innsatte med elektronisk kontroll og kontrollgruppa i fengsel. Før, under og etter soning.	77
Tabell 8.9	Konsekvensmatrise Verdiskaping fra ubetalt arbeid. Helgjennomførere og delgjennomførere	79
Tabell 8.10	Konsekvensmatrise Utdanning. Helgjennomførere og delgjennomførere	80
Tabell 8.11	Konsekvensmatrise Effekt på soningsavvikling	81
Tabell 8.12	Konsekvensmatrise Innsattes nytte. Helgjennomførere og delgjennomførere	82
Tabell 8.13	Kostnad per domfelt helgjennomfører ved elektronisk kontroll og fengsel. Kapasitetsutnyttelse som i 2013.....	84
Tabell 8.14	Kostnad per domfelt delgjennomfører ved elektronisk kontroll og fengsel. Kapasitetsutnyttelse som i 2013.....	85
Tabell 8.15	Kostnad per domfelt helgjennomfører ved elektronisk kontroll og fengsel. Kapasitetsutnyttelse ved fotlenke 90 prosent.....	85
Tabell 8.16	Kostnad per domfelt delgjennomfører ved elektronisk kontroll og fengsel. Kapasitetsutnyttelse ved fotlenke 90 prosent.....	85

Tabell 8.17	Innsparing i offentlig finansieringsbehov og innspart skattefinansieringskostnad per lenke/fengselsplass. Helgjennomføring	87
Tabell 8.18	Innsparing i offentlig finansieringsbehov og innspart skattefinansieringskostnad per lenke/fengselsplass. Delgjennomføring	87
Tabell 8.19	Årlig samfunnsøkonomisk lønnsomhet per domfelt med helgjennomføring og delgjennomføring. Forutsatt 90 prosent kapasitetsutnyttelse ved fotlenke. 1000 kr.	88
Tabell 8.20	Virkningen på verdsatt nytte helgjennomførere av 71 og 90 prosent kapasitetsutnyttelse innen elektronisk kontroll 1000 kr.	89
Tabell 8.21	Virkningen på verdsatt nytte delgjennomførere av 71 og 90 prosent kapasitetsutnyttelse innen elektronisk kontroll 1000 kr.	90
Tabell 9.1	Elektronisk kontroll og Anstalt i forhold til straffens lengde. Løslatelse 2013	92
Tabell 9.2	Elektronisk kontroll som prosent av alle fengslinger sett i forhold til kriminalitetskategori.....	93

Figurer:

Figur 3.1	Andelen av løslatte forbrytere som har begått minst en ny forbrytelse, etter tid fra løslatelse og type tilbakefall. Prosent og måneder. (Figur hentet fra Andersen og Skardhamar, 2013, side 27).....	26
Figur 4.1	Antall pålenkede (hel og del) 2008-2014, og antall lenker	34
Figur 4.2	Kilde: <i>Kriminalomsorgens årsstatistikk, 2014</i>	34
Figur 4.3	Søknader mottatt, innvilget og iverksatt per region 2014. Kilde: Kriminalomsorgens statistikk.....	36
Figur 4.4	Andelen søknader innvilget og iverksatt per region, 2014. Kilde: Kriminalomsorgens statistikk 2014.....	37
Figur 4.5	Helgjennomførere fordelt på lovbruddskategori , 2011-2014.....	38
Figur 4.6	Soningsdøgn i fengsel og med elektronisk kontroll, 2006 - 2014.....	39
Figur 4.7	Kapasitetsutnyttelse på elektronisk kontroll 2013 (prosent).....	39
Figur 4.8	Beleggsprosent elektronisk kontroll, uke 1-46, 2015.Kilde: KDI ukeoversikt	40
Figur 4.9	Belegg elektronisk kontroll målt på fredager, uke 1-44 i 2015. (Kilde: KDI ukeoversikt)	40
Figur 4.10	Ukeoversikt belegg elektronisk kontroll regionfordelt, uke 1-46, 2015. Kilde: KDI.....	41
Figur 4.11	Aldersfordeling utvalg EK-helgjennomførere (alle), og fengsel.....	42
Figur 8.1	Sysselsatte per måned før og etter påbegynt straffegjennomføring i 2009. Elektronisk kontroll og fengsel.....	76
Figur 8.2	Personer under utdanning per måned før og etter påbegynt straffegjennomføring i 2009. Med elektronisk kontroll og sammenlikningsgruppe. Prosent	80

Sammendrag og konklusjoner

Soning med elektronisk kontroll ser ut til å treffe målgruppen. Soningen gir trening som virker på kjente suksesskriterier for å øke sannsynligheten for arbeidslivstilknytning, og som også reduserer sannsynligheten for tilbakefall. Enkelte ofre vil ha ulempe av tiltaket, men elektronisk kontroll innvilges vanligvis ikke hvis det er til sjenanse for ofre. Pårørende, de domfelte selv og samfunnet via frigjorte ressurser, har nytte av tiltaket. Vår samlede vurdering er derfor at elektronisk kontroll for dagens målgruppe er et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak når en sammenlikner med soning i fengsel. Det gjelder både helgjennomførere og delgjennomførere. På bakgrunn av analysens resultater er det naturlig å vurdere å utvide ordningen.

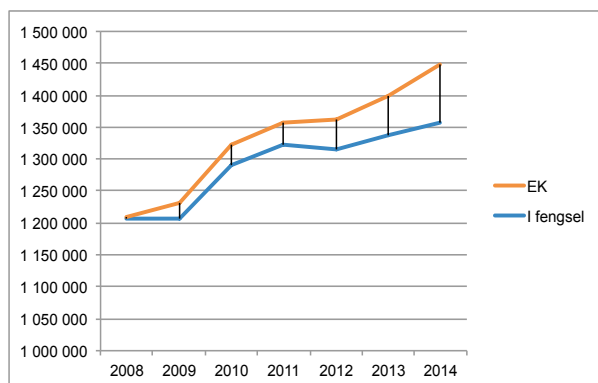
Straffegjennomføring med elektronisk kontroll ved kortere gjenstående fengselsopphold

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll ble innført som en prøveordning i 2008 i seks fylker, og med en kapasitet tilsvarende 130 fengselsplasser. Senere har ordningen gradvis blitt utvidet til nye fylker, og fra mai 2014 ble den landsdekkende med en total kapasitet tilsvarende 342 fengselsplasser. Formålet med ordningen er økt kvalitet i straffegjennomføringen, gjennom å gi domfelte mulighet til å ivareta sine sosiale og økonomiske forpliktelser, og dermed bidra til å redusere tilbakefall til ny kriminalitet. I tillegg skal ordningen bidra til å øke straffegjennomføringskapasiteten i kriminalomsorgen.

Ordningen er regulert gjennom straffegjennomføringsloven §16, forskrift til loven og Kriminalomsorgsdirektoratets retningslinjer for ordningen. Den som er dømt til inntil fire måneders ubetinget fengselsstraff (helgjennomføring) eller har fire måneder igjen til forventet løslatelse (delgjennomføring), kan søke om straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

I 2014 hadde man 2731 domfelte som sonet med elektronisk kontroll. Per utgangen av uke 46 i 2015 hadde kriminalomsorgen 335 pålenkede, hvorav 58 delgjennomførere og 277 helgjennomførere. Dette tilsvarer en kapasitetsutnyttelse på 98 pst, og var på daværende tidspunkt rekord i antall samtidig pålenkede. Med økt kapasitetsutnyttelse vil antallet pålenkede i 2015 øke sammenliknet med 2014.

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll øker straffegjennomføringskapasiteten



Figur S 1: Soningsdøgn i fengsel og med elektronisk kontroll (EK)

I og med det kun er personer som er dømt til fengselsstraff som får anledning til å sone med fotlenke, har innføringen av straffegjennomføring med elektronisk kontroll bidratt til å øke straffegjennomføringskapasiteten for straffedømte med ubetinget fengselsstraff. Kapasitetsutnyttelsen i 2015 nærmer seg samme nivå som kapasitetsutnyttelsen i fengsel. En lenke tilsvarer da en fengselsplass i kapasitet. 342 fotlenker øker fengselskapasiteten like mye.

Fengselskapasiteten var på 4123 plasser per 1. januar 2016. Fotlenkekapasiteten gir et tillegg på 8,3 prosent til dette gitt samme kapasitetsutnyttelse. Se også figur S 1, som viser tillegget gitt av elektronisk kontroll målt gjennom soningsdøgn. Med en lavere kapasitetsutnyttelse på elektronisk kontroll, f.eks 85 pst. kontra 95 pst, bidrar elektronisk kontroll med et tillegg på 7,4 pst.

Dersom fotlenkesoning reduserer risikoen for tilbakefall, som det er indikasjoner på, vil den reelle økningen være marginalt større. Dersom justissektoren har et gitt budsjett til soningsavvikling, kan økning i antall fotlenker og systemet rundt dette gå på bekostning av antallet fengselsplasser slik at de to ikke kan legges sammen. Den reelle økningen blir i tilfelle mindre. Dette kan være situasjonen på lengre sikt.

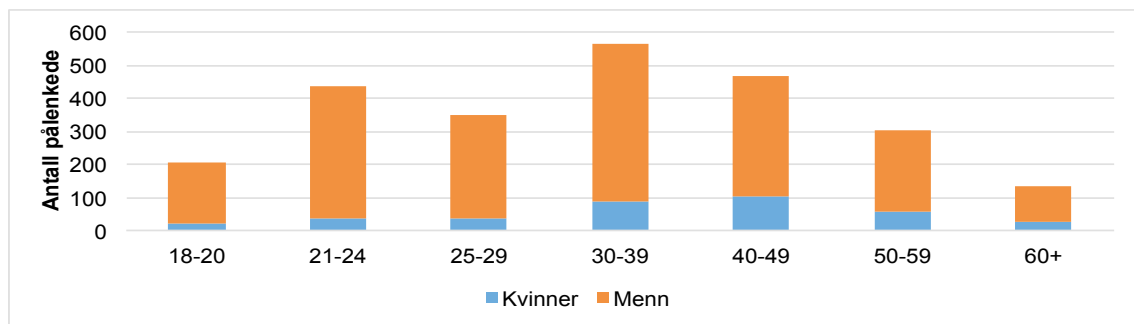
Målgruppene for soning med elektronisk kontroll treffes

Målgruppene som er definert i forskriften til §16 og som følger av formålet beskrevet i forskriften treffes i stor grad når det gjelder helgjennomførere. Målgruppen for helgjennomføring gjennomgås under, men er enkelt fortalt personer som er domfelt til under fire måneders straff, og der straffegjennomføring med elektronisk kontroll ikke er til sjenanse for ofre eller samfunnet, samtidig som familie og pårørende har nytte av det. Førstegangsdom, ordnet arbeid og ung alder teller også positivt. Få av kriteriene er absolutte.

Opprinnelig var målgruppen sterkt konsentrert om unge førstegangsdømte. Det er en lav andel unge førstegangsdømte på elektronisk kontroll i dag, men det skyldes at få unge dømmes til ubetinget fengselsstraff. Blant de unge som får en ubetinget fengselsstraff som første dom, finner vi en relativt stor andel som er dømt for vold. Dette diskvalifiserer enkelte unge førstegangsdømte fra fotlenkesoning. Figur S 2 viser alders- og kjønnsfordeling på de som var pålenket i 2014.

Det er få alvorlige brudd på vilkårene for elektronisk kontroll, noe som understøtter at de som soner, virkelig er i målgruppen. Våre undersøkelser tyder videre på at informasjon om mulighetene til å sone med elektronisk kontroll med få unntak når fram til domfelte med en straff på inntil 4 måneder. Det er således få eller ingen i målgruppen som glipper unna fordi de ikke får vite om tilbudet. Enkelte søker imidlertid for sent og havner da i kategorien delgjennomfører selv om deres fengselsstraff er kortere enn fire måneder.

Delgjennomførere er en mer sammensatt gruppe mht alder, straffehistorie, straffebrudd og domslengde, faktorer som er relatert til målgruppe. Målgruppen for delgjennomførere er dessuten mindre klart definert. Et viktig kriterium er at elektronisk kontroll bidrar til positiv utvikling. Ellers gjelder de samme kriteriene som for helgjennomførere i tilpasset grad. Basert på undersøkelsene i denne evalueringen konkluderer vi med en stor grad av treff i målgruppen for delgjennomførere slik vi oppfatter formålet med forskriften. Det skal likevel bemerkes at kriteriene for målgruppen synes å være utvidet og myket opp noe underveis.



Figur S 2: Antall pålenkede i løpet av 2014 fordelt på aldersgrupper og kjønn

Soning med elektronisk kontroll ivaretar og øker velferden til pårørende

For å få innvilget soning med elektronisk kontroll gjøres det egnethetsvurderinger, ektefeller/samboere og barn over 18 år må samtykke etter at de er informert om hva soning

med elektronisk kontroll innebærer. I søknadsvurderingen tas det også hensyn til allmenn rettsfølelse, og hvorvidt det er ofre som i nærheten som kan risikere å møte den pålenkede under soning. Pårørende til de som får innvilget soning med elektronisk kontroll, gir uttrykk for at de er positive til å ha den pålenkede hjemme. De pårørende, for eksempel barn og partner, kan holde løpende kontakt med den innsatte. Det gir nytte til barn og partner i form av alminnelig økt livskvalitet ved samvær, mindre stigmatisering fordi soning kan holdes skjult, lavere arbeidsbelastning med felles barn og gamle foreldre osv for partnere og eks-partnere, og økt økonomisk trygghet for bolig mv for pårørende fordi den innsatte har inntekt.

Ofre for kriminalitet vil kunne oppleve en ulempe. I og med at ofre skjermes gjennom egnethetsvurderingen og de fleste lovbruddene helgjennomførerne soner for er uten direkte ofre, vurderer vi ulempen for ofre som begrenset. Likevel er den negativ. Vi har ikke funnet interessegrupper eller organisasjoner som har gjort konkrete vurderinger eller har formelle uttalelser om konsekvenser for ofrene ved soning med elektronisk kontroll. Stine Sofies Stiftelse er på et generelt grunnlag opptatt av at fornærmede og ofre skal bli hensyntatt i alvorlige straffesaker. Dette gjelder også for straffegjennomføringen i fengsel og særlig ved utslusing og tilbakeføring til samfunnet der alvorlig kriminalitet er begått. Det vises til at Kriminalomsorgen fortsatt har et forbedringspotensial på dette området. Hvorvidt soning med elektronisk kontroll i sluttfasen av lange dommer er mer eller mindre belastende for ofre enn andre alternative utslusningsalternativer som benyttes, tas det ikke stilling til.

Positiv men usikker virkning på tilbakefall

Soning med elektronisk kontroll gir lavere tilbakefall for en del grupper, men ikke nødvendigvis alle. En andel av de som soner med elektronisk kontroll er en selektert gruppe som i utgangspunktet har lav sannsynlighet for tilbakefall. For denne gruppen har soningsformen begrenset eller ingen betydning. For andre grupper finner vi – med en stor grad av usikkerhet – opp mot en halvering av sannsynligheten for tilbakefall sammenliknet med en kontrollgruppe som soner i fengsel. Usikkerhet knyttet til avgrensning av kontrollgrupper, mangler i dataene, og at gruppene som sammenliknes blir små dersom de skal gjøres likest mulig, gjør beregningene av tilbakefall usikre. Det er i aldersgruppen under 30 år vi finner grupper med lovbruddskategorier, straffehistorie og sosioøkonomiske kjennetegn med størst virkning på tilbakefall. Mao finner vi størst virkning i grupper der sannsynligheten for tilbakefall i utgangspunktet er størst.

Soning med elektronisk kontroll er samfunnsøkonomisk lønnsomt

Vi har gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av soning med elektronisk kontroll sammenliknet med soning i fengsel. Den viser at elektronisk kontroll for henholdsvis helgjennomførere og delgjennomførere fremstår som samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak i forhold til fengsel. Det er usikkerhet rundt styrken i enkeltelementer, men vi vurderer konklusjonen som robust. Vi har vurdert fordelingsvirkningene av elektronisk kontroll, og finner at pårørende, de innsatte selv og samfunnet via frigjorte ressurser har nytte av tiltaket. Enkelte ofre vi ha ulempe av tiltaket, men vi vurderer som nevnt denne virkningen som liten. Det kan også være en liten negativ virkning på alminnelig rettsfølelse. Videre er det forskjeller innad blant straffedømte som en skal være oppmerksom på.

Resultatene fra den samfunnsøkonomiske analysen er oppsummert i Tabell S1. Delgjennomføring fremstår som noe mer lønnsomt enn helgjennomføring. Det skyldes ikke at delgjennomføring har bedre effekt, men rett og slett at delgjennomførere i gjennomsnitt sitter lenger på fotlenke. Kostnadsinnsparingen, som er tilnærmet fast per dag, blir da i gjennomsnitt større for delgjennomførere.

Tabell S 1: Årlig samfunnsøkonomisk lønnsomhet per domfelt med helgjennomføring og delgjennomføring. Forutsatt 90 prosent kapasitetsutnyttelse ved fotlenke. 1000 kr.

Virkning	Helgjennomføring	Delgjennomføring
Verdsatte nytte- og kostnadsvirkninger		
Økt arbeidsmarkedsdeltagelse	35	35
Innsparte kostnader per plass ift fengsel	29	54
Innsparte skattefinanseringskostnader	9	14
<i>SUM Verdsatt nytte</i>	<i>73</i>	<i>103</i>
Ikke verdsatte nytte og kostnadsvirkninger	++	(+)
Risiko for tilbakefall	++	++
Pårørendes nytte	+++	+++
Ofres nytte	0	-
Alminnelig rettsfølelse	-	-
Domfeltes skolegang	0	0
Bidrag i form av ubetalt arbeid	++	++
Domfeltes nytte (utenom tilbakefall, arbeid)	++	++
Effekt på avvikling av soning og varetekt	++	++
Helhetlig vurdering	Samfunnsøkonomisk lønnsomt tilsvarende mer enn 73 000 kroner per helgjennomfører	Samfunnsøkonomisk lønnsomt tilsvarende mer enn 103 000 kroner per delgjennomfører

Oppmykede kriterier kan gi mange flere plasser, oppmyket lengde gir en del flere plasser

Dersom man lempet på maksimumskravet til straffens/soningens lengde, men beholder kriteriene for egnethetsvurderingene, kan man skape en del ny kapasitet. I dag er effektiv fotlenketid for helgjennomførere maks tre måneder, mens den er fire måneder for delgjennomførere. Vi beregner at dersom maks lengden økes til seks måneders effektiv anstalttid/soningstid for begge grupper, så kan kapasiteten øke med 45-50 plasser. Det forutsetter selvsagt nødvendige bevilgninger.

Å øke maks lengden er etter vårt skjønn ganske sikkert et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak. Regelverket vil sørge for at minuspostene i det samfunnsøkonomiske regnestykket holdes i sjakk, og det som da gjenstår er innsparte kostnader i soningsavviklingen sammen med de positive effektene for tilbakefallsrisiko, inntekt, familie osv.

Dersom man myker opp egnethetsvurderingene og tolkningen av reglene for å tillate elektronisk kontroll, kan man også skape ny kapasitet. Hvor mye ny kapasitet kommer selvsagt an på hvor mye reglene oppmykes. Som en illustrasjon viser vi at dersom innvilgelsesprosenten øker fra 50 pst. til 60 pst. samtidig som søknadsmengden øker 10 pst., kan det skaffes 100-120 nye plasser. Plassene forutsetter nødvendige bevilgninger. Dersom oppmykningen skjer med fornuft er vår vurdering at også dette vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

1. Innledning

1.1 Bakgrunnen for undersøkelsen

I 2008 kom Stortingsmelding nr. 37 (2007 - 2008) Straff som virker - mindre kriminalitet - tryggere samfunn. Den la føringerne for hva kriminalomsorgen skulle jobbe med og legge vekt på. Prioriterte områder var reduksjon av soningskø, tilbakeføring til samfunnet og godt samarbeid mellom kriminalomsorgen og samarbeidende etater. Det understrekes at straffegjennomføring ute i samfunnet er mer effektivt for rehabilitering enn fengsel. Derfor gir dette på lang sikt den beste samfunnsbeskyttelsen, og det framholdes at straff som gjennomføres i frihet er forebyggende for ny kriminalitet, og dermed vil gi et bedre samfunn for alle. Meldingen peker også på at overgangen fra fengsel til frihet er lettere jo mindre forskjellen til livet utenfor fengselet er. Normalitetsprinsippet skal derfor være et bærende prinsipp for straffegjennomføringspolitikken.

Som ledd i dette, og som ledd i tilbakeføring til samfunnet var den såkalte tilbakeføringsgarantien sentral. Garantien skulle sikre tilbud om bolig, utdanning/opplæring, arbeid, sosiale tjenester, helse- og rusbehandling, økonomisk rådgivning og nettverk for de som har gjennomført straff, og bidra til å sikre at de som skal tilbakeføres får de tilbudene de har krav på. I forbindelse med dette arbeidet ble det bevilget midler til 25 tilbakeføringskoordinatorer. Oppgavene deres var å samordne kriminalomsorgens egen innsats med samarbeidende etater slik at tilbakeføringen til samfunnet skulle gå så smidig som mulig med ett forsterket løp for hver innsatt og domfelt. De skal etablere samarbeidsavtaler med og rutinebeskrivelser overfor kommuner, fylkeskommuner, helseforetak og ideelle organisasjoner. Ordningen med tilbakeføringskoordinatorer ble evaluert i 2013 (Sverdrup, 2013).

I Stortingsmelding nr. 37 (2007 - 2008) ble det også anbefalt at ubetinget fengselsstraff skal gjennomføres gjennom gradvis overgang fra fengsel til full frihet, og med et mål om at ingen skal gjennomføre straff under strengere sikkerhetsnivå enn nødvendig. I dette inngår blant annet økt bruk av straffegjennomføring i samfunnet, både i form av alternative straffereaksjoner, som samfunnsstraff, Narkotikaprogram med domstolskontroll og program mot ruspåvirket kjøring. Dessuten inngår alternative gjennomføringsformer for ubetinget fengselsstraff, som straffegjennomføring i behandlingsinstitusjon og hjemmesoning med og uten elektronisk kontroll.

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll er straffegjennomføring i samfunnet, og skal legge til rette for at domfelte får mulighet til å ivareta sine sosiale og økonomiske forpliktelser under straffegjennomføringen.

Elektronisk kontroll ble etablert som et prøveprosjekt i 2008, i utgangspunktet med et tilbud i noen fylker. I 2009 hadde man en kapasitet på 130 plasser, og 784 domfelte sonet på denne måten. Antallet har gradvis økt, og i 2014 hadde man 2731 domfelte som sonet med elektronisk fotlenke (Prop. 1 S (2015-2016)). Økningen skyldtes at ordningen har blitt utvidet og i 2014 ble gjort landsdekkende. Kapasiteten økte til 342 plasser i 2014, med samme antall plasser i 2015. Per utgangen av uke 46 i 2015 hadde kriminalomsorgen 335 pålenkede, hvorav 58 delgjennomførere og 277 helgjennomførere. Dette tilsvarer en kapasitetsutnyttelse på 98%, og var på daværende tidspunkt rekord i antall samtidig pålenkede.

Soning med elektronisk kontroll er et tiltak for å øke kvaliteten i straffegjennomføringen, gjennom å gi domfelte mulighet til å ivareta sine sosiale og økonomiske forpliktelser under straffegjennomføringen og dermed bidra til å redusere tilbakefall til ny kriminalitet, og bidra til å sikre en god tilbakeføring til samfunnet.

Evaluering av soning med fotlenke

Foreliggende evaluering omhandler straffegjennomføring med elektronisk kontroll, og er gjennomført på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll har både en rettslig side knyttet til straffen som sådan og til gjennomføringen av den, med implikasjoner dette har for både den domfelte og for domfeltes omgivelser, med vekt på familie og arbeidsliv. Den har i tillegg en samfunnsøkonomisk side knyttet til hva det koster samfunnet å administrere, kontrollere og følge opp ordningen både overfor domfelte, familie og arbeidsliv, sammenliknet hva det koster å ha en regulær straffegjennomføring i fengsel. Sist, men ikke minst kan valg av straffegjennomføringsform ha betydning for sannsynligheten for tilbakefall etter soning. Alle disse forholdene er gjenstand for analyse i foreliggende arbeid.

Bakgrunnen for arbeidet er regjeringsplattformens ønske om å evaluere ordningen med elektronisk kontroll «for å sikre en mer treffsikker bruk av ordningen». Evalueringen inkluderer en samfunnsøkonomisk analyse i form av en nytte-kostnadsanalyse der kostnader og virkninger av soning med elektronisk kontroll sammenliknes med soning med i fengsel.

1.2 Problemstillinger¹

Problemstillingene som skal besvares har referanse til en rekke av de forhold som forskriften og retningslinjene trekker opp.

De reiser spørsmål om måloppnåelse på flere områder; både i relasjon til de straffedømte som gruppe, i relasjon til virkinger av ordningen med hensyn til tilbakefall og straffegjennomføringskapasitet, i relasjon til pårørende til straffedømte og i relasjon til samfunnet som helhet.

Overordnet disse temaene er spørsmålet om grad av måloppnåelse og om endringer som kan gjøres for eventuelt å øke graden av måloppnåelse.

Dessuten skal det gjennomføres en nytte-kostnadsanalyse hvor siktemålet er å beregne de samfunnsøkonomiske virkningene av elektronisk fotlenke opp mot de samfunnsøkonomiske virkningene av soning i fengsel.

På bakgrunn av dette reises følgende problemstillinger:

- I hvilken grad treffes målgruppene for ordningen med straffegjennomføring med elektronisk kontroll?
- I hvilken grad oppfyller ordningen målsetningene om lavere tilbakefall og større straffegjennomføringskapasitet?
- Er det eventuelt behov for å gjøre endringer for å sikre bedre måloppnåelse?
- Hvordan oppleves ordningen med elektronisk kontroll som straffegjennomføringsmetode for pårørende (og for ofre for kriminalitet)?
- Hva er de samfunnsøkonomiske virkningen av soning med elektronisk kontroll sammenliknet med soning i fengsel?

1.3 Datagrunnlag og usikkerhet

Datagrunnlaget for de statistiske analysene i evalueringen er hentet fra kriminalomsorgens database KOMPIS-KIF og fra kriminalomsorgens database KOMPIS-KIA. Disse kildene har supplert kriminalomsorgens årlige statistikkutgaver.

¹ Mandatet for utredningen er gjengitt i vedlegg til rapporten.

KOMPIS-KIF er et styringsredskaps- og saksbehandlingssystem for friomsorgen, herunder behandling av søknader om soning med elektronisk kontroll og gjennomføring av soningen. Vi har fått uttrekk fra KOMPIS-KIF fra soning med elektronisk kontroll ble innført i 2008 og fram til og med utgangen av august 2015. Disse dataene dekker dermed alle som har søkt om soning med elektronisk kontroll, gjennomført soning, er blitt pålenket og som har avbrutt soning med elektronisk kontroll fra ordningen ble innført og fram t.o.m august 2015.

Vi har også fått uttrekk fra KOMPIS-KIA som dekker straffegjennomføringer i fengsel over en lengre periode enn perioden hvor elektronisk kontroll har vært tilgjengelig. Systemet leverer meldinger om innsettelse og løslatelse i fengslene. KOMPIS-KIA kan utveksle data med friomsorgen (KOMPIS KIF) for personer som overføres dit.

KOMPIS-KIA og KOMPIS-KIF forvaltes av et eksternt selskap; Proventus. Datauttrekkene som er brukt i våre analyser er levert fra Proventus i samarbeid med Kriminalomsorgen.

I tillegg til datauttrekk fra de to nevnte databasene har vi også ukeoversikter fra Kriminalomsorgen som blant annet viser antall pålenkede hel- og delgjennomførere hver fredag i 2015 fram t.o.m uke 46. Videre har vi andre kilder, deriblant statistikker fra Kriminalomsorgen, (Kriminalomsorgens årsstatistikk for årene 2008-2014), St.prp.1 for perioden og tidligere evalueringer og analyser basert på det samme datamaterialet som våre analyser er basert på.

Ulike kilder og tidspunkt for resultatuttak gir noe avvikende resultater

De ulike kildene gir noe avvikende resultater. Dette skyldes etter det vi har fått oppgitt at tallene i KOMPIS kan endre seg noe underveis, blant annet som følge av etterføringer og korreksjoner. Dette innebærer at tall fra Kriminalomsorgens årsstatistikk fra f.eks 2013 kan avvike noe fra tallene som i dag er ført for 2013 i KOMPIS. Avvik mellom tall fra ulike kilder basert på KOMPIS skyldes dermed i all hovedsak at uttrekkene kan være gjort på ulike tidspunkt og at selve databasen kan være endret underveis. Avvikene har ikke noen vesentlig betydning for analysene eller konklusjonene, men de eksakte tallene for antall pålenkede fordelt på år og regioner kan variere noe. Vi vurderer feilmarginen til å ligge innenfor et akseptabelt nivå for denne evalueringens problemstillinger. I tilbakefallanalysen har vi delvis basert oss på funn fra tidligere gjennomført analyser og delvis på egne analyser basert på data i KOMPIS. Mangelfullføring av blant annet soningsstart, løslatelsesdato og domslengde gjør at det har vært nødvendig å avgrense analysen til utvalg der disse variablene er registrert med verdi. Virkning på tilbakefall er analysert gjennom å sammenlikne med kontrollgrupper som har sonet i fengsel. Grunnlaget for å konstruere kontrollgrupper er begrenset, blant annet som følge av datasettet har få variable knyttet til de domfelte, og fordi det er mange hull i føringen av variable som utdanningsnivå og arbeidslivstilknytning mv. Beregningene som gjøres er derfor, i likhet med tidligere beregninger av virkninger på tilbakefall, usikre. Følsomhetsanalyser viser likevel at retningen på de beregnede virkningene er robust, selv om nivået på tilbakefallstallene er usikre.

I evalueringen er det også hentet inn informasjon gjennom kvalitative intervjuer av pålenkede og pårørende. Alle data er anonymisert og undersøkelsene er lagt opp slik at det ikke er mulig å koble informasjon fra de kvalitative undersøkelsene til datauttrekkene fra Kriminalomsorgens databaser.

Det er gitt konsesjon fra Datatilsynet til å behandle personopplysninger. Konsesjonen er gitt under forutsetninger av at behandlingen foretas i henhold til søknaden om konsesjon, og de bestemmelser som følger av personopplysningsloven med forskrifter. Dette overholdes i evalueringen.

1.4 Organisering av rapporten

Rapporten starter med en gjennomgang av de viktigste momentene som trekkes opp i retningslinjene og forskriften som omhandler straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Gjennomgangen viser hva som er formålet med denne straffegjennomføringsformen, hvem som er målgruppe og hvilke forutsetninger og krav som stilles til gjennomføring. Dette er sentrale forhold som legger viktige føringer både i analysen av oppnådde målsettinger, så vel som i den samfunnsøkonomiske nytte-kostnadsundersøkelsen.

Deretter presenteres et kapittel som redegjør for litteraturen på feltet og hva forskningen viser, samt relevante erfaringer med relevans for problemstillingene. De påfølgende kapitlene presenterer evalueringens resultater i tilknytning til problemstillingene om målgrupper og mål-oppnåelse. Kapittel 4 går gjennom utviklingen i tall, før kapittel 5 og 6 oppsummerer resultatene fra intervjuer med pålenkede og pårørende og informasjon innhentet i utvalgte EK-kontorer. I kapittel 7 sees resultatene fra delundersøkelsene presentert i det foregående kapitlene i sammenheng gjennom en målevaluering. Videre (kapittel 8) kommer et kapittel som inneholder nytte-kostnadsanalysen. Og avslutningsvis, i kapittel 9, gis noen anbefalinger i tilknytning til videreføring av ordningen.

2. Regelverk og retningslinjer om formål, målgruppe og forutsetninger for og krav til elektronisk straffegjennomføring

Bakgrunnen for straffegjennomføring med elektronisk kontroll finner man i beskrevet i en rekke dokumenter. Sentralt er Stortingsmelding nr. 37 (2007 - 2008) *Straff som virker - mindre kriminalitet - tryggere samfunn*. Her poengteres det at virksomheten i kriminalomsorgen skal bygges på fem pilarer: det som lovgiver har sagt er formålet med straffen, et humanistisk menneskesyn, prinsippet om rettssikkerhet og likebehandling, prinsippet om at domfelte har gjort opp for seg når straffen er sonet, og normalitetsprinsippet. Det framholdes at både i utforming av regelverk og i praktisk arbeid skal kriminalomsorgen tilstrebe at målene ikke bare eksisterer på papiret, men skal prege straffegjennomføringen i praksis. Både samfunnstrygghet og rehabilitering er sentralt.

2.1 Straffegjennomføringsloven §16 og retningslinjer for straffegjennomføring med elektronisk kontroll (EK)

I Lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven), som trådte i kraft i 2002, heter det i § 16, *Gjennomføring av straff utenfor fengsel*, blant annet at «dersom det er hensiktsmessig for å sikre en fortsatt særlig positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet, kan kriminalomsorgen overføre domfelte til gjennomføring av straffen utenfor fengsel med særlige vilkår når halvdelen av straffetiden er gjennomført. Kriminalomsorgen skal alltid vurdere om vilkårene for å overføre domfelte under 18 år til gjennomføring av straffen utenfor fengsel er oppfylt når halvdelen av straffetiden er gjennomført. Overføring skal ikke besluttes dersom formålet med straffen eller hensynet til en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring taler mot det.

Dersom den idømte ubetingede fengselsstraffen eller resterende tid frem til forventet løslatelse er inntil 4 måneder, og det er hensiktsmessig for å sikre en positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet, kan straffen gjennomføres utenfor fengsel når det settes vilkår om at domfelte skal være undergitt elektronisk kontroll. Kriminalomsorgen skal alltid vurdere om domfelte under 18 år oppfyller vilkårene for å gjennomføre straffen utenfor fengsel med elektronisk kontroll. For domfelte under 18 år gjelder ikke vilkåret om at den idømte fengselsstraff eller resterende tid frem til forventet løslatelse er inntil 4 måneder. Kriminalomsorgen kan gi forskrift med utfyllende bestemmelser om bruk av elektronisk kontroll. Første ledd tredje punktum gjelder tilsvarende.

Det er en forutsetning for gjennomføring av straff utenfor fengsel at domfelte skal ha fast bopel og være sysselsatt i form av arbeid, opplæring eller andre tiltak. Domfelte skal dessuten unnlate å bruke rusmidler, bedøvelsesmidler, hormonpreparater eller andre kjemiske stoffer som ikke er lovlig foreskrevet.»

Bestemmelsene i denne paragrafen er tydeliggjort i retningslinjer for straffegjennomføring med elektronisk kontroll fastsatt av kriminalomsorgens sentrale forvaltning 4. mars 2009 med hjemmel i forskrift til lov om straffegjennomføring av 22. februar 2007 § 8-1. De er revidert av Kriminalomsorgsdirektoratet 8. oktober 2013.

Noen av de sentrale punktene drøftes noe mer inngående i det følgende. De punktene som vektlegges er av særlig relevans for foreliggende arbeid.

2.1.1 Formål

Formålet med elektronisk straffegjennomføring er formulert i forskriftens § 7-1. Der heter det at det er en gjennomføringsform med sikte på å fremme domfeltes mulighet til å kunne ivareta sine sosiale og økonomiske forpliktelser under straffegjennomføring og bidra til å sikre at den domfelte får en positiv utvikling, samt å redusere faren for ny kriminalitet.

2.1.2 Målgruppe

I forskriftens § 7-2 er målgruppe for ordningen beskrevet. Det framgår blant annet at ordningen gjelder for domfelte som under hele straffegjennomføringen er bosatt i et av de fylker der tilbud om elektronisk kontroll er etablert. Gjennomføring av deler av straffen med elektronisk kontroll skal i utgangspunktet gjelde domfelte som forventer prøveløslatelse ved 2/3 tid eller senere. Straffegjennomføringen skal gjelde for domfelte som er idømt inntil fire måneder ubetinget fengselsstraff (helgjennomføring), eller har inntil fire måneder igjen til forventet prøveløslatelse (delgjennomføring).

Det understrekes at helgjennomføring er særlig egnet for unge lovbyggere og førstegangs-sonere, for å unngå eventuelle negative konsekvenser av et fengselsopphold. Delgjennomføring kan være egnet for å sikre en positiv utvikling, som at domfelte kan arbeide og ha kontakt med familie.

Noen domfelte kan ikke få straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Dette gjelder forvaringsdømte og bøtesonere.

Domfelte som er idømt kombinert samfunnsstraff og ubetinget fengselsstraff kan gjennomføre den ubetingede fengselsstraffen med elektronisk kontroll.

Denne typen straffegjennomføring kan også innvilges for flere dommer samtidig, så lenge den samlede lengden på den ubetingede fengselsstraffen ikke overstiger fire måneder.

For domfelte under 18 år gjelder det egne regler. Vilåret om at den idømte ubetingede fengselsstraffen eller resterende tid fram til forventet løslatelse ikke skal overstige fire måneder, gjelder ikke. Fastsettelse skjer etter individuelle vurderinger.

2.1.3 Forutsetninger

Forskriftens § 7-3 trekker opp forutsetninger for straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Det understrekes at domfelte må godta de krav og vilkår som kriminalomsorgen fastsetter ved straffegjennomføringen.

Et slikt grunnleggende krav er at domfelte må ha tilgang til *egnet bolig* med innlagt elektrisitet og mulighet for egnet telefonforbindelse. Domfelte må være villig til å motta besøk av kriminalomsorgen eller de kriminalomsorgen bemyndiger. Ved vurderingen av om en bolig er egnet for straffegjennomføringen skal det være avgjørende om kriminalomsorgen kan foreta effektiv kontroll av domfelte i boligen. Hvis domfelte deler kjøkken, bad eller toalett med andre som ikke kan regnes som samboende, skal boligen i utgangspunktet ikke anses som egnet. Boligen må dessuten være av fast karakter, og ikke flyttbar som for eksempel en campingvogn eller en husbåt.

Det er også en forutsetning at alle samboende over 18 år *samtykker* til at domfelte innvilges denne typen straffegjennomføring. I tilfeller der det aktuelle lovbruddet er begått i eget hjem eller mot medlemmer av husstanden, eller det dreier seg om volds- eller seksualforbrytelser, skal domfelte som hovedregel ikke innvilges straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Det samme gjelder dersom domfelte er dømt for volds- eller seksualforbrytelser mot en person som domfelte bodde eller fortsatt bor sammen med.

Samtykke fra samboende over 18 år skal innhentes etter en obligatorisk samtale mellom kriminalomsorgen og samboende, for å sikre at informasjonen er forstått og at samtykket er

reelt. Samboende kan trekke tilbake sitt samtykke på ethvert tidspunkt før eller under straffegjennomføringen.

Dersom domfelte har barn, skal det i vurderingen av om straffegjennomføringen med elektronisk kontroll kan innvilges, tas hensyn til om denne typen straffegjennomføring vil være til barnets beste, og skal ikke innvilges dersom den antas å ha negativ innvirkning på samboende barn.

I denne delen av forskriften trekkes det også opp en rekke utilrådelighetsvurderinger, hvor både typen lovbrudd, og alvorlighetsgrad, hvem den er begått mot og den allmenne rettsoppfatning, samt straffehistorikk skal hensyntas.

2.1.4 Krav til domfelte

I forskriftens § 7-4 sies det at domfelte plikter å følge gjennomføringsplanen som er utarbeidet av kriminalomsorgen. Et vesentlig krav er at domfelte skal være sysselsatt under straffegjennomføringen, og at domfelte kan kontrolleres på en tilfredsstillende måte. Sysselsetting utenfor Norge er ikke tillatt.

Det er videre et krav om at domfelte skal møte for kriminalomsorgen eller annen offentlig myndighet, person eller organisasjon som kriminalomsorgen anviser minimum to ganger pr uke.

Dessuten er det et krav om at domfelte forplikter seg til å være rusfri under hele straffegjennomføringen.

Domfelte skal være hjemme og må ikke forlate boligen utenom de innvilgede opphold, og har ikke anledning til å benytte eventuell hage.

Det skal utarbeides en gjennomføringsplan og et aktivitetsskjema som viser fastsatte opphold utenfor hjemmet. Slike opphold skal ha tidsangivelse og formål, herunder reisetider til og fra aktiviteter.

Sysselsettingen har et viktig formål knyttet til at domfelte skal kunne ivareta sine økonomiske forpliktelser. Et annet viktig formål med sysselsettingen er at domfelte gis mulighet til å ivareta sine sosiale forpliktelser og oppholde seg utenfor hjemmet. Det er derfor ikke et krav at sysselsettingen må være lønnet.

Med sysselsetting menes både arbeid, opplæring eller andre tiltak som holder domfelte i en hensiktsmessig aktivitet. Andre typer sysselsetting kan være frivillig arbeid for en organisasjon eller aktivitet som godkjennes som en samfunnsnyttig tjeneste. Arbeid i egen virksomhet, eller som selvstendig næringsdrivende kan godtas som sysselsetting. Det samme gjelder omsorg for egne barn eller pleietrengende slektninger.

Domfelte skal være sysselsatt i minst 20 timer og maksimalt 45 timer pr uke. For domfelte som er pensjonister, sykemeldte eller har nedsatt funksjonsevne kan det gis anledning til sysselsetting i mindre enn 20 timer.

3. Straffegjennomføring med EK: hva viser forskning?

Sverige og England var først ute i Europa med å teste ut bruk av elektronisk kontroll som en del av straffegjennomføringen. De første forsøkene strekker seg tilbake til tidlig i 1990-årene. Etter hvert har flere europeiske land som Nederland, Danmark, Skottland, Frankrike, Sveits, Tyskland, Italia, Belgia, Portugal og Spania kommet til. Elektronisk kontroll er også i bruk i blant annet Canada og USA.

Det foreligger en del kunnskap om elektronisk kontroll som straffegjennomføringsmetode, både i form av tallmessige oversikter og i form av ulike forskningsrapporter. I dette kapitlet blir relevant litteratur presentert, både fra Norge, fra øvrige nordiske land samt fra land utenfor Norden. Kapitlet inneholder også et avsnitt om nytte-kostnadsanalyser og vurderinger av lønnsomhet av straffegjennomføring med EK sammenliknet med soning i fengsel.

3.1 Straffegjennomføring med EK i Norge

Sentrale studier av straffegjennomføring med elektronisk fotlenke i Norge er gjennomført av Rokkan (2012 a) og Skardhamar (2013).

Rokkan har evaluert prøveprosjektet for straffegjennomføring med elektronisk kontroll fra oppstarten i 2008 til 2010, og har rapportert resultater og analyser i flere rapporter. Arbeidene omhandler blant annet organisasjon, ressurser, kompetanse, samt teknologi, i tillegg til beskrivelser av hvem som gjennomfører straff med elektronisk kontroll.

Skardhamar (2013) har gjennomført en kvantitativ analyse av personer som gjennomfører straff med elektronisk kontroll i Norge. Undersøkelsen er foretatt på data til og med 2011, men er likevel fortsatt relevant for spørsmålet om elektronisk kontroll treffer sin målgruppe. Datamaterialet består av snaut 2800 gjennomføringer med elektronisk kontroll, ca 30 prosent av det totale antallet per i dag. Skardhamar diskuterer også tilbakefall og finner lavere tilbakefall blant gruppen på elektronisk kontroll enn blant kontrollgruppen med soning i fengsel.

Det påpekes at straffegjennomføring med elektronisk kontroll er en helt ny måte å jobbe på i kriminalomsorgen. Ordningen fordrer nye strukturer, nye systemer, nye måter å samarbeide på mellom enheter i kriminalomsorgen og mellom kriminalomsorgen og nye samarbeidspartnere (Rokkan, Evalueringsrapport 1: Hvem gjennomfører straff med elektronisk kontroll?, 2012 a). Sentrale mål med ordningen skulle være å hindre kødannelse, øke kvaliteten i soningen, og bidra til lavere tilbakefall. Resultatene peker på suksess i forhold til disse målene.

3.1.1 Erfaringer fra prøveperioden

I følge Rokkan var målsettingen for prøveperioden å etablere en kapasitet tilsvarende 130 fengselsplasser. Ved oppstart ble det fordelt 20 sett med fotlenker til hver av de seks prosjekt-enhetene. I Oslo og Rogaland ble antall fotlenker utvidet fra 2010 til 30 lenker for å unngå kø i avviklingen. I prosjektperioden var på det meste om lag 100 domfelte pålenket samtidig. I gjennomsnitt har det vært 70,2 domfelte pålenket i prosjektperioden under ett.

Et viktig spørsmål var hvem som fikk straffegjennomføring med elektronisk kontroll i de seks prøvefylkene og fordelingen på lovbruddskategorier, kjønn og alder i fylkene. For lovbruddskategorier var fokus på hvordan brudd på vegtrafikkloven (ruspåvirket kjøring og fart), økonomisk kriminalitet og narkotikakriminalitet forklarte 80–90 pst. av alle lovbrudd i elektronisk kontroll, men også at disse var fordelt ulikt i prøvefylkene, noe som hang sammen med forskjeller i aldersgrupper. Med utgangspunkt i domfeltes hovedlovbrudd var søkelyset på sammensetningen av domfelte i elektronisk kontroll sammenlignet med kriminalitetsbildet og sammensetting av straffedømte i andre former for straffegjennomføring. Rokkan peker på at

voldskriminalitet ofte omfatter yngre domfelte og førstegangsdømte, og at det synes å ha skjedd en oppmykning i vurdering av domfelte med voldslovbrudd som søker elektronisk kontroll gjennom perioden, særlig for de yngste.

Rokkan (2012) viser at det i prøveperioden var færre gjennomføringer enn planlagt, og at det i perioden 2008-2010 ikke lyktes elektronisk kontroll i å etablere det planlagte antall gjennomføringer. Organisering og regelverk pekes på som årsaker til dette: Hver region i Kriminalomsorgen hadde samme måltall og samme antall fotlenker til disposisjon. Kun to av regionene kom opp i maksimum antall pålenkede.

Et lavt antall domfelte gjennom året avslører en annen utfordring for elektronisk kontroll; at ordningen er avhengig av et visst volum domfelte for å oppnå ønsket fleksibilitet. Det er først når antall domfelte i gjennomsnitt overstiger 20–25 at man får tilbake en fleksibilitet ved å kunne pålenke en ny gjennomføring med en kostnad som kan sammenlignes med fengsel. I dette, uttaler Rokkan, ligger det et dilemma i forhold til den modellen og målgruppen som er valgt.

3.1.2 Organisasjon

Når det gjaldt studier av organisasjon påpeker Rokkan at fokus var på forskjeller mellom fylker som innførte soning med elektronisk kontroll, med hverandre og i forhold til fylker som ikke var med på prøveprosjektet, samt på hvilke lovbrudd som domfelte gjennomførte straff for og hvordan disse fordelte seg i forhold til kjønn og alder. Også forskjeller i organisering var sentralt, i prøvefylkene, forhold mellom prøveprosjektet og friomsorgen for øvrig, samarbeid med fengsler og samhandlingen med regionene. Det pekes på at prosjektet medførte at man fikk en ny kultur inn på friomsorgskontorene. Denne var knyttet til teamorganisering, døgkontinuerlig ansvar for gjennomføring av straff, kontrollbesøk, urinprøver og utåndingsprøver, egnethetsvurderinger og høyere krav til samarbeid med regionadministrasjonen om saksbehandling ved inntak osv.

3.1.3 Ressurser

Med hensyn til ressurser laget Rokkan (2012 a:122) et estimat for kostnader i gjennomføring av straffegjennomføring med elektronisk kontroll i de ulike fylkene. Estimater viste store forskjeller i kostnad per gjennomført døgn med elektronisk kontroll avhengig av antall domfelte. Grensekostnaden er imidlertid lav. Dette gjør det hensiktsmessig å øke antall deltagere i prosjektet. Totale kostnader inkludert felleskostnader til kontrollsentral og infrastruktur fordelt på antall domfelte er i 2009 beregnet til kr. 2.146,- pr døgn pr elektronisk kontroll -gjennomfører. Dersom kun kostnader i enheten inkluderes, er kostnaden pr gjennomføring beregnet til kr. 1553,67 pr døgn i første driftsår. Kostnader for Oslo alene er på samme måte beregnet til 672,30 pr døgn. Rokkan påpeker at selv om hoveddelen av kostnadene er lønnskostnader, vil trolig kostnadene i prosjektet reduseres ved ordinær drift. Disponering av ledige personalressurser til andre oppgaver i friomsorgen må også inkluderes. Dette vil gi en lavere kostnad pr straffegjennomføring i elektronisk kontroll.

I Rokkan (2012 a) drøftes hvordan ansatte fikk brukt sin utdanning og tidligere erfaring i sitt arbeid med elektronisk kontroll, basert på en kartlegging av medarbeidernes utdanning og bakgrunn og undersøker om tilsatte i elektronisk kontroll opplever å få brukt sin utdanning og jobberfaring i arbeidet. Arbeidshverdagen i elektronisk kontroll er preget av mye planlegging og logistikk og har et praktisk fokus, og resultatene peker på at mange med sosialfaglig bakgrunn i mindre grad opplever at de får brukt sin kompetanse i jobben med elektronisk kontroll. Det samme gjelder tilsatte med høyere akademisk utdanning. Ansatte med fengselsfaglig utdanning er mer fornøyd med hvordan de får brukt sin kompetanse i elektronisk kontroll.

3.1.4 Teknologi

Også muligheter og utfordringer i forbindelse med bruk av teknologi drøftes (Rokkan 2012 a:123). Teknologiske spørsmål er viktige fordi de både omhandler kontroll, men er også med å strukturere hverdagen til domfelte gjennom aktivitetsskjema. Daglig registreres rundt 150 alarmmeldinger i elektronisk kontroll, og om lag 60 pst. av disse er alarmer med høy eller middels viktighet, og utløses fordi domfelte har forlatt boligen eller kommet tilbake på et annet tidspunkt enn avtalt i avtaleskjema. Samspillet mellom gjennomføringsplanen (aktivitetsskjema), teknologi og kontroller ivaretar samlet sikkerheten i ordningen. Færre enn fem prosent har brutt vilkårene og blitt overført fengsel i prosjektperioden, hovedsakelig grunnet rusmidler og i liten grad etter brudd på andre vilkår. Rokkan framholder dette som et tegn på en suksess for ordningen.

På bakgrunn av disse undersøkelsene anbefaler Rokkan en utvidelse av prosjektet og for videre utvikling av tilbudet om straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

3.1.5 Økt kvalitet?

Når det gjelder spørsmålet om økt kvalitet i straffegjennomføringen tolker Rokkan (2012a) det som indikator på suksess at mange av de som er i målgruppen har søkt om straffegjennomføring med elektronisk kontroll, og at de aller fleste av de som har fått fotlenke har gjennomført.

3.1.6 Sosioøkonomiske kjennetegn

Skardhamar (2013) har også sammenliknet sosioøkonomiske kjennetegn på de som gjennomfører straff med elektronisk kontroll med øvrige innsatte i fengsel. Det viser seg at de gjennomgående er bedre stilt enn øvrige straffede i fengsel. De har høyere utdanningsnivå, høyere andel i arbeid før straffegjennomføring, lavere andel som mottar økonomisk sosialhjelp og de har høyere yrkesinntekt. Helgjennomførerne er noe bedre stilt enn delgjennomførerne. Det påpekes imidlertid at de som gjennomfører straff med elektronisk kontroll likevel ikke er en spesielt privilegert gruppe, for eksempel var bare om lag halvparten i jobb før påbegynt straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

3.1.7 Sysselsetting

Skardhamar (2013) beskriver også endringer i helgjennomførernes sysselsetting før og etter straffegjennomføring, og sammenligner med en konstruert sammenligningsgruppe som gjennomfører en kort straff i fengsel. Det skjer svært liten eller ingen endring i sysselsetting i forbindelse med straffegjennomføringen med elektronisk kontroll. Det pekes på at et av målene med elektronisk kontroll er å hindre at folk mister kontakten med arbeidslivet, og i lys av dette blir resultatene tolket som at den målsettingen nås. På den annen side er det liten forskjell i utfall for de som gjennomfører straff med elektronisk kontroll og i fengsel, men de som sonet i fengsel har en midlertidig nedgang i sysselsetting. Tilsvarende viser seg med hensyn til økonomisk sosialhjelp; det er liten endring i andelen økonomisk sosialhjelpsmottakere i elektronisk kontroll-gruppen, mens de som gjennomførte straff i fengsel har noe økning i mottak av sosialhjelp rett etter soning. Skardhamar konkluderer med at de som gjennomfører straff med elektronisk kontroll ikke får det vesentlig vanskeligere på arbeidsmarkedet i forbindelse med straffegjennomføring, og at det er mulig at elektronisk kontroll har en inntil en moderat positiv effekt sammenlignet med en konstruert sammenligningsgruppe.

3.1.8 Informasjonskanaler

Rokkan (2012) redegjør for hvilke informasjonskanaler som er brukt for å informere om tilbudet, og det undersøkes hvordan målgruppen er blitt kjent med tilbudet. Resultatene viser at andelen søknader på grunnlag av informasjonsbrev sendt til målgruppen for heltidssoning, ligger mellom 77 og 81 pst. for perioden 2008-2010. Dette tyder på en god treff i denne målgruppen i

perioden. Av de som søkte om elektronisk kontroll fikk 56 pst. innvilget søknaden. Det er noen fylkesvise variasjoner i andelen søkere og innvilgede søknader. Det framgår også at avslag kan ankes, men at det var en liten andel (45 av 341 saker) som fikk medhold.

Vurderingen av søkerne skjer i to instanser; først blir søknaden vurdert i forhold til målgruppen for tiltaket før den deretter sendes til vurdering av Friomsorgen for egnethetsvurdering før endelig avgjørelse. Delgjennomførere utgjør 12 prosent av alle som gjennomførte straff med elektronisk kontroll i perioden. Det store flertall, 88 prosent, er altså helgjennomførere.

3.1.9 Fordeling av lovbruddskategorier og vurdering av treff i målgruppen

Rokkan (2012) har i sitt arbeid også en grundig gjennomgang av fordeling av lovbruddskategorier for hel- og delgjennomførere. Også her er det til dels store variasjoner mellom fylkene.

Det forhold at mange søker etter å ha fått informasjonsbrev om det, og få ankesaker tas til følge, kan tyde på at ordningen treffer målgruppen bra. Det påpekes på den annen side at de fleste helgjennomførere i denne undersøkelsen er midt i livet, 30–50 år, men at det også er flere unge. 2 av 10 er tidligere dømt for samme eller annen type lovbrudd. Delgjennomførere er i gjennomsnitt litt eldre enn helgjennomførere. Dette er funn direkte er rettet mot spørsmålet om målgruppa treffes og som ikke nødvendigvis støtter at det er god treffsikkerhet. Datamaterialet i undersøkelsen besto av snaut 1700 gjennomførte soninger med fotlenke, mot nærmere 9500 som er gjennomført nå. Når en også tar i betraktning at disse dataene omfatter de første par årene ordningen virket, er det ikke klart at tallene er representative for den senere tid.

3.2 Tilbakefall – felles nordisk definisjon

Tilbakefall kan måles på flere ulike måter. Mandatet for denne evalueringen sier at tilbakefall skal beregnes med utgangspunkt i den felles nordiske definisjonen. Den felles nordiske definisjonen er presentert slik:

«I den fællesnordiske recidivstatistik anvendes en opfølgingsperiode på to år gældende fra løsladelsestidspunktet fra fængsel eller ved tilsynets etablering (påbegyndt frivård). Den maksimale individuelle opfølgingsperiode er altså to år....Et andet væsentligt recidivkriterium for den nordiske recidivstatistik er, at det er domsafsigelsen, der er afgørende for recidiv og ikke gerningsdatoen for ny kriminalitet. Det vil altså sige, at der er tale om recidiv, når der foreligger en ubetinget dom, der medfører fængselsstraf eller en tilsynsdom, i de tilfælde, hvor dommen relaterer sig til en begået kriminalitet indenfor den to-årige opfølgingsperiode.» (Graunbøl m.fl (2010)).

Definisjonen sier med andre ord at tilbakefall skal måles fra soningen starter og til ny ubetinget dom foreligger for elektronisk kontroll (soner under friomsorgen) og fra løslatelse til ny dom for fengselssonere. Tilbakefall defineres i begge tilfeller som inntil 2 år mellom målepunktene.

3.2.1 Tilbakefall avhenger av hvordan det måles

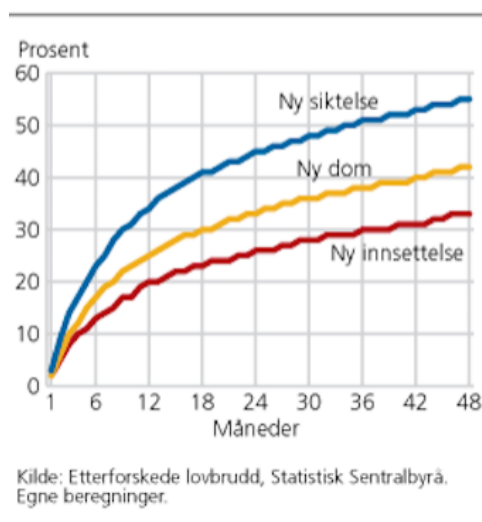
Andersen og Skardhamar (2015) har skrevet om hvordan størrelsen på tilbakefall avhenger av hvordan man definerer og måler tilbakefall. De nordiske landene blir ofte sett på som eksepsjonelle med tanke på at vi har en moderat straffepolitikk samtidig som vi har lite kriminalitet og lavt tilbakefall. I artikkelen undersøker forfatterne hvordan og hvor mye tilbakefallstall i Norge er påvirket av hvordan, hvem og hvor lenge tilbakefall er målt. De finner at samlet nasjonalt tilbakefall kan variere fra alt fra 9 pst. til 53 pst. Avhengig av hvordan man definerer tilbakefall kan man dermed bekrefte eller avkrefte den Nordiske «eksepsjonalismen» i denne sammenheng.

Andersen og Skardhamar (2013) viser at det ikke finnes ett "riktig" eller "reelt" tall på tilbakefall, og at hva man finner i stor grad vil påvirkes av valg knyttet til data og framgangsmåte. Basert på en gjennomgang av foreliggende forskning viser forfatterne at det samlet sett er minst fem ulike faktorer som fører til variasjon i resultater fra tilbakefallstudier. Disse knytter seg til:

- Hvordan utvalget av lovbrøyttere settes sammen
- Hvordan tilbakefall defineres
- Hvor lang oppfølgingsperioden er
- Den kulturelle konteksten for studien
- Og kontroll for ulike personlige egenskaper ved lovbrøytterne

Andersen og Skardhamar (2013) ser på tilbakefall for tre utvalg; andelen av *siktede forbryttere* som har begått minst en forbrytelse etter tid fra første siktelse og type tilbakefall. Andelen *dømte forbryttere* som har begått minst en forbrytelse etter tid fra første siktelse og type tilbakefall og tilslutt *andelen løslatte forbryttere* som har begått minst en forbrytelse etter tid fra første siktelse og type tilbakefall. Det siste utvalget er sammenliknbart med den felles nordiske definisjon for løslatte fra fengsel med en oppfølgingsperiode på to år (se Figur 3.1).

Figur 3.1 Andelen av løslatte forbryttere som har begått minst en ny forbrytelse, etter tid fra løslatelse og type tilbakefall. Prosent og måneder. (Figur hentet fra Andersen og Skardhamar, 2013, side 27)



Andersen og Skardhamar (2013) finner at andelen som blir siktet, dømt og fengslet på ny, er høyest i gruppen av forbryttere som ble løslatt fra fengsel. Forskjellen er i følge forfatterne spesielt tydelig når tilbakefall måles som ny fengselsstraff. Figur 3.1 viser at hele 20 pst. i dette utvalget begikk en forbrytelse som brakte dem tilbake i fengsel i løpet av det første året etter løslatelse. Etter to år er denne andelen økt til 25 pst. (rød kurve). Andelen med ny dom i løpet av det første året er på 25 pst., med en økning til nær 34 pst. etter to år (gul kurve). Tilbakefallet øker naturlig nok med oppfølgingstiden, men økningen avtar etter det første året.

I lys av Andersen og Skardhamar (2013) kan man trekke frem ulike styrker og svakheter ved å måle tilbakefall etter den felles nordiske definisjonen. Det kan hevdes at 2 år er for liten tid til å fange opp tilbakefall, spesielt siden det kan ta lang tid fra et lovbrudd er begått til det blir en rettskraftig dom. Videre kan det være en utfordring at tilbakefall fra fengsel defineres som tiden fra domfelle *slipper ut* fra fengsel til det blir ny rettskraftig dom, mens personer som soner med elektronisk kontroll måles fra soning *starter* til ny domfellelse, noe som gjør sammenligning mellom de to gruppene vanskelig.

3.2.2 Målinger av tilbakefall fra straff gjennomført med elektronisk kontroll i Norge

I Skardhamar (2013) er ikke tilbakefallsrisiko hovedtemaet, men han har en kortfattet diskusjon av spørsmålet mot slutten av sin rapport. Han regner på følgende definisjon av tilbakefallsrisiko: «nytt fengselsopphold innen 1.1. 2012 etter avsluttet straffegjennomføring i løpet av 2009». Definisjonen likner, men er ikke lik med den felles nordiske definisjonen som anvendes i vår rapport. Skardhamar ser på helgjennomførere i 2009 med norsk personnummer. Han finner en tilbakefallsrisiko blant disse på 2,2 prosent. Sammenlikningsgruppa bestående av individer som presumptivt kunne hatt elektronisk kontroll, er 6,9 prosent. For denne evalueringens problemstillinger er det særlig forskjellen mellom gruppen med elektronisk kontroll og kontrollgruppen som er interessant.

Rokkan (2012 b) har også undersøkt tilbakefall for domfelte som gjennomførte straff med elektronisk kontroll i 2008 og 2009. Målingen viser et differensiert bilde som ikke alltid samsvarer med tilsvarende målinger i andre undersøkelser.

Rokkan (2012b:5) peker på at det er en utfordring å måle progresjon og legge til rette for en utvikling under straffegjennomføring med elektronisk kontroll, dels på grunn av den korte lengden på straffen, og dels på at de fleste domfelte ikke har individuelt tilrettelagte tiltak ut over hva som følger av straffen. For eksempel er det slik at det var for få delgjennomførende fra prøveperioden til at det er gjort en egen måling av tilbakefall for denne gruppen. Antall domfelte fra prøveperioden er også for få til at det kunne kontrolleres for bakgrunnsfaktorer for elektronisk kontroll sammenliknet med gjennomføring i fengsel. Samtidig framholder Rokkan (2012b:6) at straffegjennomføringsformen i seg selv er et tiltak som er individuelt tilrettelagt i forhold til hjem og sysselsetning, fordi tiltaket er strukturerende for hva slags handlingsrom den domfelte tillates å ha, i forhold til familie, venner og arbeidsplass. Det kan i seg selv gi muligheter for endring, men dette er opp til den domfelte selv.

I Rokkans studie (2012 b: 16 – 17) er det målt for tilbakefall til ny dom til straff som skal gjennomføres i kriminalomsorgen, enten i fengsel eller i friomsorg. Det pekes på at måling av siktelser trolig ville gitt et annet resultat. To målinger av tilbakefall 2 år etter endt straffegjennomføring er gjennomført, i 2008 og 2009. De omfatter 99 domfelte som gjennomførte straff med elektronisk kontroll i 2008 og 801 domfelte i 2009. Gjennomsnittet har et tilbakefall til ny ubetinget dom på 10 pst, litt lavere for 2008 og litt høyere for 2009.

Måling av tilbakefall for domfelte i 2008, to år etter straffegjennomføring med elektronisk kontroll, ble gjennomført i 2011. Hovedfunnene fra Rokkans måling var at 26 domfelte hadde tidligere dom før referansedommen i 2008. Av disse var ni domfelte tidligere dømt for narkotikakriminalitet, seks for ruspåvirket kjøring. 10 domfelte hadde nye dommer etter referansedommen. Måling av tilbakefall for 2009 ble gjennomført i mars 2012. Den omfattet 801 domfelte som gjennomførte straff i 2009. 29 domfelte ble overført til fengsel i perioden. Gjennomsnittsalder ved iverksettelse var 36,4 år, i et aldersspenn fra 18 – 77 år. Gjennomsnittslengde for dom var 31 dager.

159 domfelte hadde tidligere dom som var registrert i kriminalomsorgens fagsystem. Dommen er følgelig nyere enn 10 år. Dette utgjør nær 20 pst. av dem som gjennomførte straff med elektronisk kontroll i 2009. 84 domfelte har ny dom som er idømt etter den dommen som ble gjennomført med EK i 2009. Dette utgjør 10,5 pst. av utvalget. Av de 84 som ble dømt på nytt hadde 37 domfelte tidligere dom. 47 av dem som gjentok kriminalitet etter soning med elektronisk kontroll hadde ikke dom før referansedommen. De fleste som gjentok kriminalitet begikk annen type kriminalitet enn i referansedommen. Av de som ikke gjentar samme type kriminalitet som i forrige dom, dømmes flest for narkotikakriminalitet og vold. Alder for de som gjentok kriminalitet var i gjennomsnitt 34,4 år, altså to år yngre enn gjennomsnittet for hele utvalget.

3.3 Bruk og omfang av EK i de andre nordiske landene¹

Sverige har benyttet elektronisk overvåking i kriminalomsorgen siden 1991 under betegnelsen IOV (Intensivovervåking med elektronisk kontroll) eller «fotboja». De første årene var systemet etablert for fullbyrdelse av korte dommer fra start til slutt, men fra 2001 har det vært en ordning med elektronisk overvåking mot slutten av soningen, såkalt «IOV-utslusing». De som soner dommer på mellom atten måneder og to år kan her søke om elektronisk fotlenke de siste fire måneder før prøveløslatelse, mens domfelte som har lengre dommer enn to år, kan søke om opp til seks måneder. Sverige var tidligst ute med elektronisk kontroll, og var fram til juli 2005 det eneste av de nordiske landene som anvendte denne straffegjennomføringsformen. Danmark startet med ordningen i juli 2005.

Målgruppen i Sverige var i utgangspunktet domfelte som var dømt til maksimum tre måneders fengselsstraff. I 2005 ble målgruppen utvidet, og innbefattet dommer på inntil seks måneder. Domfelte i Sverige får tilbud om å delta i ulike programmer eller andre behandlingsformer. Siden 2007 er det gitt tillatelse til å få maksimum seks måneder rett før løslatelse i den hensikt å støtte re-integrering til samfunnet. I Sverige hadde man i 2009 3849 domfelte som sonet med elektronisk kontroll, og i 2013 var antallet domfelte 2553.

Målgruppen i Danmark var i utgangspunktet fyllekjørere og personer som hadde kjørt bil uten førerkort. Fra våren 2006 ble målgruppen utvidet til å omfatte domfelte under 25 år som hadde fengselsstraffer opp til tre måneder. Dette ble utvidet ytterligere i juli 2010 til å omfatte domfelte med dommer opp til seks måneder. I Danmark har soning med elektronisk kontroll hatt en jevn økning fra 2009, hvor ordningen omfattet 1694 domfelte, og til 2013, hvor ordningen omfattet 2512 domfelte.

Domfelte i Sverige og Danmark måtte også ha bolig, arbeid eller annen form for sysselsetting, samt samtykke fra pårørende samboere, som minimumskrav. Dommen innebar også i disse landene at det ikke er tillatt å forlate boligene annet enn på spesifiserte tidspunkter og for spesifiserte grunner, samt at det ikke er tillatt å benytte noen form for rusmidler. Elektronisk utstyr anvendes for å sjekke om det foreligger brudd på disse restriksjonene.

I Finland ble ordningen introdusert i oktober 2006 for domfelte som hadde inntil seks måneder igjen å sone.

På Island ble ordningen introdusert i 2011. Dersom en fengselsstraff er 12 måneder, kan domfelte sone ferdig utenfor fengsel med elektronisk overvåking i 30 dager. Dersom fengselsstraffen er lenger enn 12 måneder, kan domfelte få 2,5 dag med elektronisk soning for hver måned som går utover de 12 månedene, men totalt sett ikke mer enn 240 dager. Ordningen ble ikke igangsatt før i februar 2012, og da hadde man 32 domfelte til denne typen soning. I 2013 var det 26 domfelte.

I følgende tabell har vi oppsummert innhold, omfang og kjennetegn med EK i de nordiske landene. Som det framgår av oversikten er det mange likhetstrekk mellom landene, men også noen viktige forskjeller.

¹ Det vises til Ragnar Kristoffersen (2014). Correctional Statistics of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden 2009 - 2013. Kriminalomsorgen (Correctional Service of Norway Staff Academy). 1/2014.

Tabell 3.1 Oversikt over EK-ordningen i de nordiske landene

	Norge	Sverige	Danmark	Island	Finland
EK startet	2008	1991	1.juli 2005	2011	Oktober 2006
Målgruppe	Unge lovbytere og førstegangs-sonere.	Opprinnelig for korte dommer (maks 3 mnd), men fra 2001 også for utslusing	Utgangspunktet fyllekjørerere og kjøring uten førerkort , utvidet i 2006 til domfelte under 25 år med fengselsstraff opp til 3 mnd (utvidet til 5 mnd i 2010)	Personer som sitter i fengsel kan sone siste del av straffen sin på EK	Domfelte med inntil 6 mnd igjen å sone
Maksimumslengde på EK	4 mnd	Dommer mellom 18 og 24 mnd kan søke fire måneder, domfelte med dommer over to år kan søke inntil seks måneder.	6 mnd	1-8 mnd avhengig av lengde på fengselsstraff.	6 mnd
Antall pålenkede i 2014 (2013)	1889 i 2013	2553 i 2013	2512 i 2013	26 i 2013	227 i 2013

3.3.1 Evaluering av virkninger på tilbakefall av soning med elektronisk kontroll

En evaluering av delgjennomføring i Sverige viser positive funn i forhold til de som avslutter en lengre straff i fengsel. Studien omfattet 260 delgjennomførere i IÖV Utslusing sammenlignet med en kontrollgruppe. Det var særlig de eldre og de som var tidligere straffet som hadde et lavere tilbakefall til fengsel (Marklund, F & Holmberg, S, (2009).

Unge domfelte i Danmark har et lavere tilbakefall enn man skulle forvente etter innføring av elektronisk kontroll. En effektundersøkelse viser et lavere tilbakefall for unge under 25 år som gjennomførte straff med fotlenke i forhold til de som gjennomførte straff i fengsel (Jørgensen, 2011). Andersen og Andersen (2014) finner at elektronisk kontroll er gunstig for unge lovbyteres arbeidsmarkedstilknytning. I forhold til fengsel reduserer det tiden som arbeidsløs med mellom 15 og 30 dager. Derimot er det ingen sporbar virkning for eldre lovbytere. Andersen og Andersen bruker data før og etter to utvidelser av ordningen i Danmark for å analysere dette.

3.4 Straffegjennomføring med EK i land utenfor Norden

Sammenlikning i erfaringer med andre land har en viss, men likevel begrenset overføringsverdi til norske forhold, fordi det både er kulturelle og prosessuelle ulikheter mellom landene som praktiserer denne soningsformen. Internasjonalt finnes det en rikholdig litteratur i forbindelse med straffegjennomføring med EK. Resultatene er imidlertid ikke entydige. Ofte har forskningen

vært basert på små utvalg, og det har vært vanskelig å etablere sammenlikningsgrupper. I tillegg har ofte studiene vært utført rundt straffedømte som hadde lav risiko for tilbakefall, uavhengig av soningsform. Dette har bidratt til at man ikke med sikkerhet kan fastslå om det er soningsformen som sådan eller karakteristika ved de straffedømte som har bidratt til tilbakefallsraten.

Nellis (2014) har utarbeidet en omfattende oversikt over utviklingen av soning med elektronisk kontroll i Europa, hva slags type lovovertrедelser som kan sones på denne måten, hvor lang periode soningen kan omfatte, mv. Det er en god del variasjon landene imellom. For eksempel synes 3-4 måneders soningslengde å være normen, men den kan strekke seg mye lenger. Perioder med full 24 timers lockdown er ikke uvanlig, men tallene er usikre. Antall lovbrøtere på elektronisk kontroll er gjennomgående fortsatt relativt lav. Det er ingenting som tyder på elektronisk kontroll vil kunne overta for andre former for tilsyn, men her kreves videre forskning. Kostnadene pr dag varierer, også her er det imidlertid mye usikkerhet med hensyn til beregninger.

Elektronisk kontroll kan, ifølge Development Services Group (2015) føre til lavere tilbakefallsprosent for både voksne og unge avhengig av lovovertrедelse. Tilgjengelig evidens indikerer at elektronisk kontroll verken er klart mer eller klart mindre effektiv enn svært nøye veiledning og overvåking av innsatte. Men det påpekes at både husarrest og elektronisk kontroll har to klare fordeler fremfor fengsling. For voksne, sies det at straffeformen reduserer det offentlige skatter fordi man forsøker å re-integrere lovovertrедeren i samfunn og arbeidsliv, og for ungdom ved at de kan fortsette sin skolegang. Dessuten bidrar det til å redusere både menneskelige og økonomiske kostnader forbundet med fengsling.

Graham og McIvor (2015) har gjennomført et review over forholdene i Skottland og internasjonalt når det gjelder elektronisk overvåking. De fastslår at soningsformen er betydelig rimeligere enn straffegjennomføring i fengsel (Graham og McIvor 2015:6). De framholder videre at det finnes støtte for at tilbakefallsraten er høyere for de som har lengre perioder med monitorering, blant unge straffedømte og blant de med mer omfattende kriminalitets historikk. De påpeker også at man ikke har signifikante empiriske holdepunkter som gir støtte til at GPS-monitorering av overgripere bidrar positivt til reintegrering, og at i de tilfeller der dette skjer er overvåkingen kombinert med andre tiltak, som veiledning og ulike former for støtte. Samtidig er sammenlikning mellom land her vanskelig, i Norge tilbys eksempelvis ikke denne straffegjennomføringen til seksuelle overgripere.

Graham og McIvor (2015) peker på at et betydelig antall av de store empiriske studiene fra de siste femten årene, særlig fra Nord-Amerika og UK, konkluderer med at nytten av elektronisk kontroll med hensyn til å redusere tilbakefall etter avslutning av straffeperioden er beskjeden eller minimal sammenliknet med annen soningsform. De peker imidlertid også på at forskning fra andre land, særlig Skandinavia og noen land i Europa, viser litt andre resultater, og indikerer større grad av positiv virkning. Forfatterne understreker at soning med elektronisk kontroll er mer effektiv dersom den blir benyttet i kombinasjon med andre tiltak.

Til tross for at elektronisk straffegjennomføring lenge har vært et alternativ i flere land, har man ikke gode estimater på om dette gir et kostnadseffektivt alternativ til fengsling eller for vellykket rehabilitering og re-integrering av lovbrøtere i samfunnet (Bottos, 2007). Beregninger har dessuten ofte vært heftet med metodiske svakheter. Undersøkelser har også pekt på at det er forskjeller i tilbakefall avhengig av innholdet i EK (Bonta, Wallace-Capretta & Rooney, 2000).

Renzema og Mayo-Wilson (2005) har gjennomført en meta-analyse som fokuserte tilbakefall og om elektronisk kontroll påvirker kriminell atferd i moderat til høyrisikogrupper. Alle tilgjengelige tilbakefallsstudier som inkluderte minst en sammenlikningsgruppe mellom den første utredningen i 1986 og 2002 ble vurdert. De konkluderte med at anvendelser av straffegjennomføring med elektronisk kontroll for å redusere kriminalitet ikke støttes av eksisterende

data. De hevder at det vil være nødvendig med kontrollerte studier for å trekke sterkere konklusjoner om effekten av denne straffegjennomføringsformen.

Wösner og Schwedler (2012) har undersøkt forholdene i Tyskland når det gjelder soning med elektronisk fotlenke, særlig med vekt på de psykologiske og psykososiale effektene elektronisk overvåking kan ha. De fant at de fleste lovbrøyttere som kvalifiserte for denne soningsformen var å betrakte som lav-risiko med hensyn til tilbakefall, uavhengig av om de fikk slik soningsform, fordi de fleste hadde et relativt høyt psykologisk funksjonsnivå og var god tilpasset i samfunnet. Gruppen med elektronisk kontroll var ikke representativ for gruppen innsatte. For eksempel var andelen med trafikkforseelser høy, mens i sammensettingen av innsatte i fengslene er det mange volds- og overgrepssødmte. De som sonet med elektronisk kontroll hadde gjennomgående høyere utdannelsesnivå enn andre innsatte. Også denne studien rapporteres å ha begrensninger, blant annet fordi utvalgsstørrelsen var liten.

Di Telli og Schargrodsy (2013) har undersøkt tilbakefall for to grupper, nemlig for soning i fengsel og soning med elektronisk overvåking. De fant at tilbakefallsfrekvensen for tidligere innsatte i fengsel er 22 pst., mens det for de med elektronisk overvåking er 13 pst. (40 pst. lavere). Denne forskningen er utført i Argentina, og forholdene kan ikke overføres til norsk sammenheng uten videre. Soning med elektronisk kontroll-programmet er forbeholdt noen få lovbrøyttere, eller innvilges på grunn av dårlige fengselsforhold, eller andre spesielle forhold. Også dette bidrar til å gjøre sammenlikning mellom ulike lands erfaringer noe komplisert.

3.5 Nytte-kostnadsundersøkelser

Et viktig spørsmål i forbindelse med straffegjennomføring med elektronisk kontroll er om dette er en samfunnsmessig lønnsom soningsform sammenliknet med straffegjennomføring i fengsel. Det finnes noe litteratur og noen estimerer rundt dette.

Yeh (2010) undersøker nytte og kostnad av å bruke elektronisk kontroll overfor domfelte ute på prøve (parolees and probationers). Hans hovedpoeng er at elektronisk kontroll holder den innsatte hjemme slik at han eller hun ikke så lett begår ny kriminalitet i prøveperioden. Ved hjelp av et nasjonalt datasett i USA for innsatte ute på prøve fra delstatsfengsler (state prisons) kommer han frem til at elektronisk kontroll kan avverge nesten 800 000 tilfeller av ny kriminalitet hvert år. Den samfunnsøkonomiske gevinsten av dette beregner han til henimot 500 milliarder dollar, som han finner er nesten 13 ganger så mye som kostnadene ved elektronisk kontroll. Yeh (2010) konkluderer derfor at elektronisk kontroll er samfunnsøkonomisk lønnsomt sammenliknet med å slippe innsatte ut på prøve.

Roman, Lliberman, Taxy, & Downey (2012) diskuterer også prøveløslatelse i forhold til (prøveløslatelse med) elektronisk kontroll. I likhet med Yeh er drivkraften i deres undersøkelse at domfelte hindres i å begå ny kriminalitet. De legger vekt på at denne formen for tilbakefallsrisiko er stokastisk, men basert på en gjennomgang av litteraturen, kommer de frem til at elektronisk kontroll har 84 prosent sannsynlighet for å fjerne minst én arrest per år i et sample på 800 domfelte. Dette gir besparelser i politi og rettsvesen, og samfunnsøkonomiske besparelser på grunn av færre ofre. Disse fordelene må veies mot kostnaden ved elektronisk kontroll, som her beregnes til mellom 460 og 1070 dollar per deltager per år, med forventet verdi 750 dollar. Roman m.fl. konkluderer at tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt med 80 prosent sannsynlighet. Forventet gevinst er 4600 dollar per deltager og år.

Lavery (2014) er et to siders «issue brief» som drøfter et program kalt Results First i den amerikanske delstaten Vermont. Results first prøver ut elektronisk kontroll istedenfor fengsel og som en form for forsterket rettledning (enhanced supervision). Målgruppa for tiltaket er ikke godt definert i notatet, men det ser ut til å gjelde lavrisikoinnsatte på county-nivå. Lavery finner at elektronisk kontroll er et samfunnsøkonomiske lønnsomt tiltak. Særlig viktig er at det spares fengselskostnader, dernest at tilbakefallsrisikoen går ned.

4. Soning med elektronisk kontroll – utviklingen i tall

I dette kapitlet går vi kort gjennom utviklingen i soning med elektronisk kontroll i tall. Gjennomgangen bygger på Kriminalomsorgens årsstatistikk. Disse statistikkheftene gir en grundig oversikt over gjennomførte soninger (i og utenfor samfunnet), soningskøer, kapasitet mv. Gjennomgangen i dette kapitlet har som formål å vise hovedtrekkene i tallgrunnlaget som inngår i evalueringsgrunnlaget for denne evalueringen. I tillegg bygger evalueringen på tallanalyser av saksregisterdata (KOMPIS) og detaljerte data og delanalyser. Der det er relevant er fremstillingen i dette kapitlet supplert med analyser basert på KOMPIS (se 1.3 for en nærmere beskrivelse av datakilder og usikkerhet i datagrunnlaget).

4.1 Fra prøveprosjekt i 2008 til landsdekkende ordning i 2014

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll ble etablert som et prøveprosjekt 1. september 2008. Prøveprosjektet startet med følgende fylker: Oslo, Vestfold, Hedmark, Rogaland, Sogn og Fjordane og Troms. Bakgrunnen for valg av prøvefylker var et ønske om et demografisk og geografisk mangfold for å sikre en god erfaringsbredde i prøveperioden.

I 2011 ble ordningen utvidet til fylkene Hordaland, Aust-Agder, Vest-Agder og Akershus, og i 2012 til Hedmark/Oppland. Den totale kapasiteten per utgangen av 2012 var da på 221 plasser i til sammen 11 fylker.

Ordningen ble gjort landsdekkende fra 1.mai 2014. Tabell 4.1 viser den fylkesvise innfasingen av soning med elektronisk kontroll.

Tabell 4.1 Innføring av elektronisk kontroll i de ulike fylkene

Innførelse av EK	September, 2008	2009-10	Oktober, 2011	Oktober, 2012	Mai, 2013	2014
Vestfold, Oslo, Hedmark, Rogaland, Troms og Sogn og Fjordane						økt kapasitet
Hordaland, Aust-Agder, Vest-Agder og Akershus						økt kapasitet
Oppland						økt kapasitet
Nordland						økt kapasitet
Finnmark, Nord- og Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal, Telemark og Østfold						

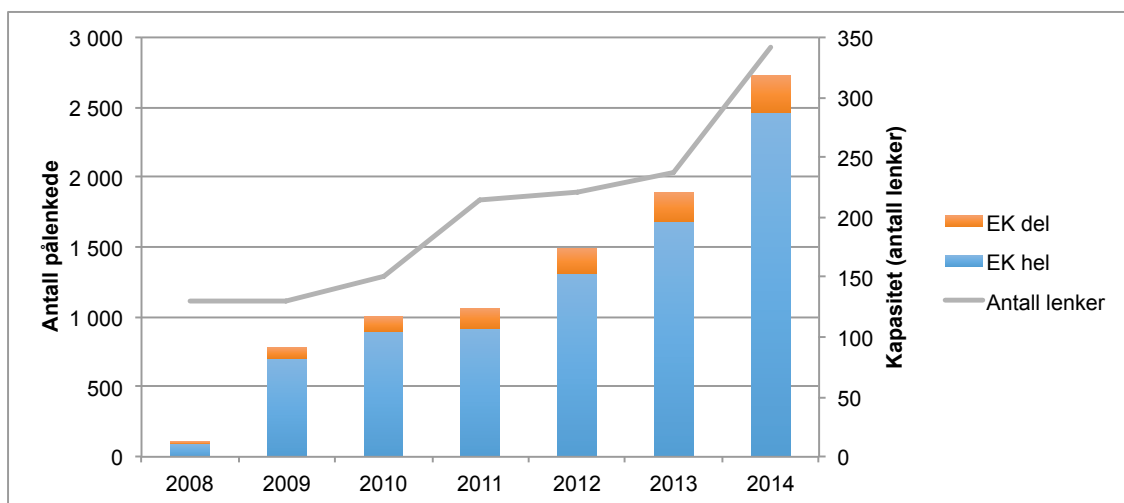
I 2009 var det til sammen 130 fotlenker tilgjengelig. Antall lenker har økt gjennom prøveperioden, både som følge av at ordningen er etablert i flere fylker, og som følge av økt kapasitet i enkelte fylker. I 2014 var antall lenker økt til 342, med samme antall i 2015 (jf grå linje i Figur 4.1). Antall pålenkede har økt fra 99 personer i 2008 til 2731 i 2014 (Kriminalomsorgens årsstatistikk 2014). De aller fleste (rundt 90 pst) er helgjennomførere. Andelen helgjennomførere varierer fra 86 pst. til 90 pst. i perioden 2009 til 2014.

Fordelingen av antall lenker mellom regionene i 2015 er vist i Tabell 4.2.

Tabell 4.2 Antall lenker per region i 2014 og 2015

Region	Nord	Sør	Sørvest	Vest	Øst
Antall Lenker	78	49	51	57	107

Figur 4.1 Antall pålenkede (hel og del) 2008-2014, og antall lenker

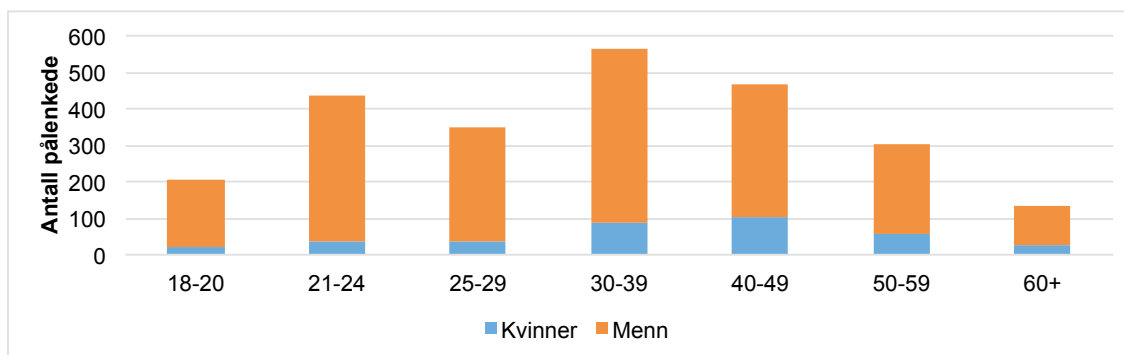


Alders- og kjønnsfordeling for helgjennomførere i 2014 er vist i Figur 4.2. Kvinneandelen for hele utvalget helgjennomførere i 2014 var på 15 pst. Høyest kvinneandel finner vi i aldersgruppen 40-49 år (22 pst.), mens den laveste kvinneandelen i 2014 var i aldersgruppen 21-24 år der kvinneandelen var på 8 pst. Kvinneandelen blant innsatte i fengsler var i 2014 på 5 pst. Kvinneandelen blant nyinnsatte kvinner i 2014 med dom var på 9 pst. Også for de øvrige årene finner vi en høyere kvinneandel blant domfelte på elektronisk kontroll (helgjennomførere) enn blant nyinnsettelse i fengsel.

Fordelingen mellom hel- og delgjennomførere varierer på tvers av regionene. Region Sør hadde den høyeste andelen delgjennomførere i 2014 med 11 pst., mens region Øst hadde den laveste andelen delgjennomførere med 7 pst. Andelene er da målt med utgangspunkt i antallet som soner med fotlenke i løpet av året. Ser vi på fordelingen mellom hel- og delgjennomførere blant de som til *en hver tid er til soning*, ligger andelen delgjennomførere i gjennomsnitt på 17 pst. for landet sett under ett. I og med at delgjennomførere i gjennomsnitt soner lenger enn helgjennomførere blir andelen delgjennomførere som til en hver tid soner med fotlenke, større enn andelen delgjennomførere som soner i løpet av et år.

Av helgjennomførere som sonet med fotlenke i 2014 var 40 pst. under 30 år. Kun 8 pst. var under 20 år.

Figur 4.2 Antall pålenkede i 2014 fordelt på aldersgrupper og kjønn.



Kilde: Kriminalomsorgens årsstatistikk, 2014

4.2 Søknader, iverksatte soninger og brudd

Evalueringen skal svare på hvorvidt målgruppen for elektronisk kontroll nås. I tillegg til å undersøke hvem som soner med elektronisk kontroll er det også relevant å vurdere størrelsen på søkermassen, hvor stor andel av søknadene som innvilges soning med elektronisk kontroll, samt hvor mange av disse som iverksettes. Hvor mange som bryter vilkårene for elektronisk kontroll slik at de må overføres til fengsel gir også noe relevant informasjon i vurderingen av om målgruppen nås. En stor andel med så alvorlige brudd på vilkårene at de tilbakeføres til fengsel, kan være en indikasjon på dårlig treff i målgruppen. En stor andel brudd med overføring til fengsel vil også redusere de forventede virkningene av soning med elektronisk kontroll. Dersom det ikke observeres noen brudd på vilkårene kan dette være et tegn på at straffedømte som soner med elektronisk kontroll utgjør en svært selektert gruppe, og at målgruppen dermed er snevret inn til en gruppe utvalgte som uansett straffegjennomføring ville klart seg, og også hatt en høy sannsynlighet for en vellykket tilbakeføring til samfunnet etter soning med en fengselsstraff. Den forventede nytten av soningsformen vil i dette tilfelle være lavere enn i et tilfelle der målgruppen favner bredere og også inkluderer personer med en lavere forventningsverdi med hensyn til å lykkes med en tilbakeføring til normalsamfunnet og arbeidslivet etter soning.

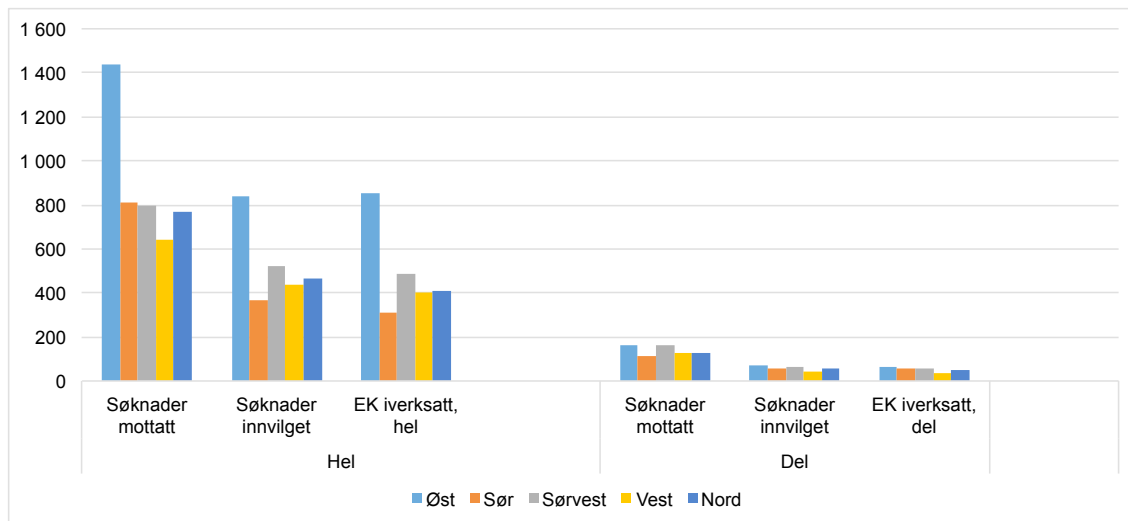
Det første hele året forsøket med elektronisk soning var i drift (2009) kom det inn totalt 1537 søknader om straffegjennomføring med elektronisk kontroll hvorav 846 (55 pst.) ble innvilget og 787 saker ble iverksatt (51 pst.). Av disse ble 27 domfelte (4 pst.) overført til fengsel etter brudd på reglene for gjennomføring. I 2014 var antall søknader økt til 4 462, hvorav 2 731 ble iverksatt. Andelen avbrudd ligger stabilt rundt 5 pst.

Tabell 4.3 Oversikt over søknader, innvilgelser, iverksatt og brudd, 2008-2015. Kilde: Kriminalomsorgens statistikk

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Hel	Søknader mottatt	413	1 389	1 296	1 744	2 360	3 123	4 461
	Søknader innvilget	136	770	817	958	1 324	1 877	2 632
	EK iverksatt, hel	96	710	897	920	1 312	1 681	2 461
Del	Søknader mottatt	40	148	209	178	408	517	688
	Søknader innvilget	5	76	90	132	178	220	288
	EK iverksatt, del	4	80	104	144	175	208	270
Alle	Søknader mottatt	453	1 537	1 505	1 922	2 768	3 640	5 149
	Søknader innvilget	141	846	907	1 080	1 502	2 097	2 920
	EK iverksatt	100	790	1 001	1 064	1 487	1 889	2 731
	Avbrudd	5	27	47	66	81	98	130
	Fulført	63	750	874	992	1 402	1 751	2 527
	Antall avsluttede EK	68	777	1 001	1 058	1 483	1 689	2 657
	Prosent avbrudd av iverksatt	5 %	3 %	5 %	6 %	5 %	5 %	5 %

En drøy halvpart av søknadene kommer til iverksettelse. Med unntak av oppstartsåret og 2010 der hele 67 pst. av søknadene ble iverksatt, ligger andelen iverksettelse på mellom 52 og 55 pst. av søknadsmassen på landsbasis. Vi ser noe større variasjoner mellom de ulike regionene enn vi ser mellom årene mht andelen innvilgede og iverksatte søknader. Figur 4.3 viser antall søknader fordelt på regionene i 2014, mens Figur 4.4 viser andelen innvilgede og iverksatte søknader per region.

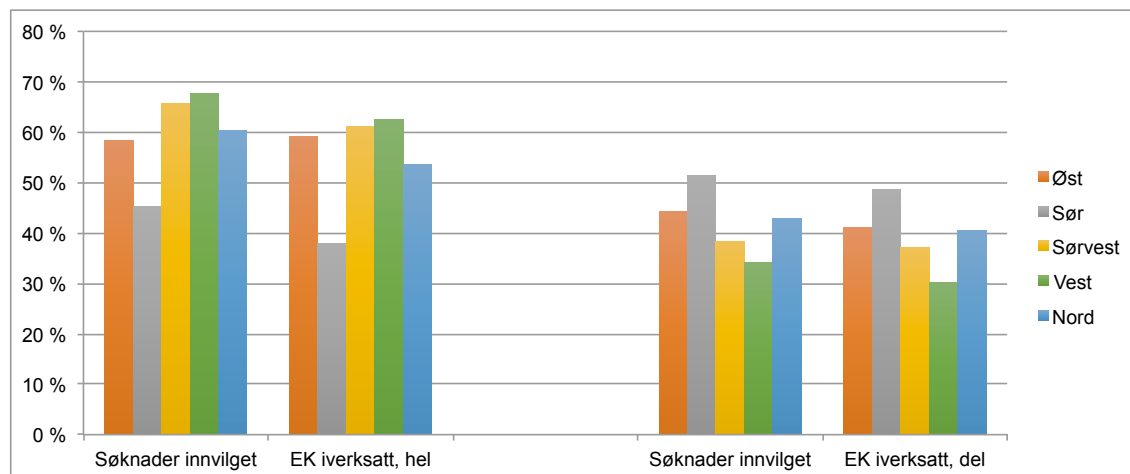
Figur 4.3 Søknader mottatt, innvilget og iverksatt per region 2014. Kilde: Kriminalomsorgens statistikk



Region Sør skiller seg ut som den eneste med en høyere andel innvilgede søknader fra delgjennomførere enn for helgjennomførere. Region Sør er også de som har den laveste andelen innvilgede søknader fra helgjennomførere. Region Sør har den høyeste andelen delgjennomførere av samtlige regioner. Delgjennomførere har i gjennomsnitt en lengre soning enn helgjennomførere. Det betyr at en delgjennomfører i gjennomsnitt beslaglegger mer lenkekapasitet enn en gjennomsnittlig helgjennomførere. Hvorvidt kapasitet og kapasitetsutnyttelse kan forklare variasjoner i innvilgede søknader er likevel usikkert. Kriminalitetsbildet og kjennetegn ved søknadsmassen er en forklaringsvariabel bak observerte variasjoner mellom regionene. Hvorvidt systematiske variasjoner i skjønn og kapasitet i forhold til størrelsen på målgruppen også spiller inn, gir ikke dataene et tilstrekkelig grunnlag til å kunne vurdere.

Region Sør ansees som den regionen som har kommet lengst med hensyn til samarbeid med fengsler for å få innsatte over på elektronisk kontroll. En høy innvilgelse av søknadene fra delgjennomførere kan dermed være et resultat av forarbeidet som gjøres i fengslene i samarbeid med friomsorgens EK-gruppe.

Figur 4.4 Andelen søknader innvilget og iverksatt per region, 2014. Kilde: Kriminalomsorgens statistikk 2014

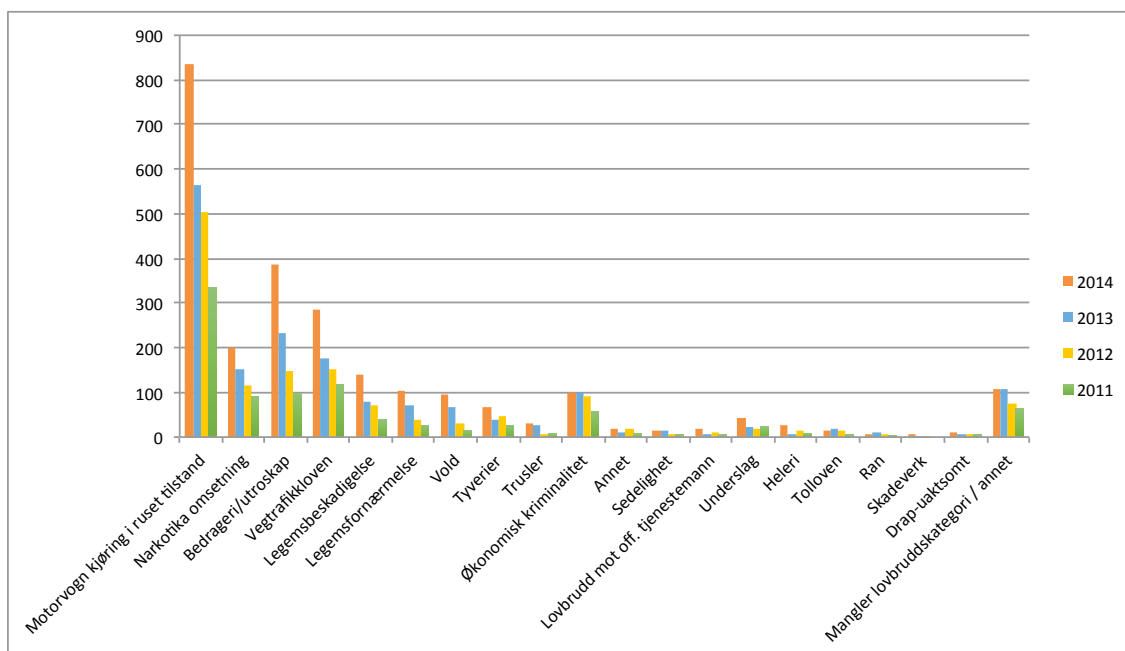


Lovbrudd bak søknad og soning med elektronisk kontroll

Promillekjøring og andre brudd på veitrafikkloven er de dominerende lovbruddene i søknadsmassen, så vel som i innvilgede søknader blant helgjennomførerne. Bedrageri og utroskap og økonomisk kriminalitet er også godt representert blant helgjennomførerne. Økonomisk kriminalitet er særlig høyt representert i aldersgruppen 30-40 år. For de yngste aldersgruppene er det vold, narkotika og vinning som dominerer dommene, men også denne gruppen har noe veitrafikk. Hvordan lovbruddene fordeler seg varierer med andre ord etter alder,- og vi ser at det også varierer mellom regionene. Disse variasjonene kan forklares med demografiske, geografiske og sosiale variable, og trolig også med prioriteringer og arbeidsmåter i politiet, og det samlede kriminalitetsbildet i regionen.

Figur 3.1 viser helgjennomførere fordelt på lovkattegrorier. Kategorien motorvognkjøring i ruset tilstand inkluderer promille og flere samtidig brudd på vegtrafikkloven. Det kan ligge flere lovbrudd bak en dom, og det kan også være flere dommer (deldommer) bak en soning. I figuren er det i utgangspunktet lovbruddet med lengst strafferamme som er lagt til grunn for fremstillingen. Antallet som vises i figuren avviker noe (2-3 pst.) fra antall pålenkede helgjennomførere i perioden. Lovbruddskategori mangler også for en del observasjoner. Figuren gir på tross av disse manglende et rimelig godt bilde over hvordan helgjennomførere fordeler på mellom ulike lovbruddskategorier.

Figur 4.5 Helgjennomførere fordelt på lovbruddskategori , 2011-2014.

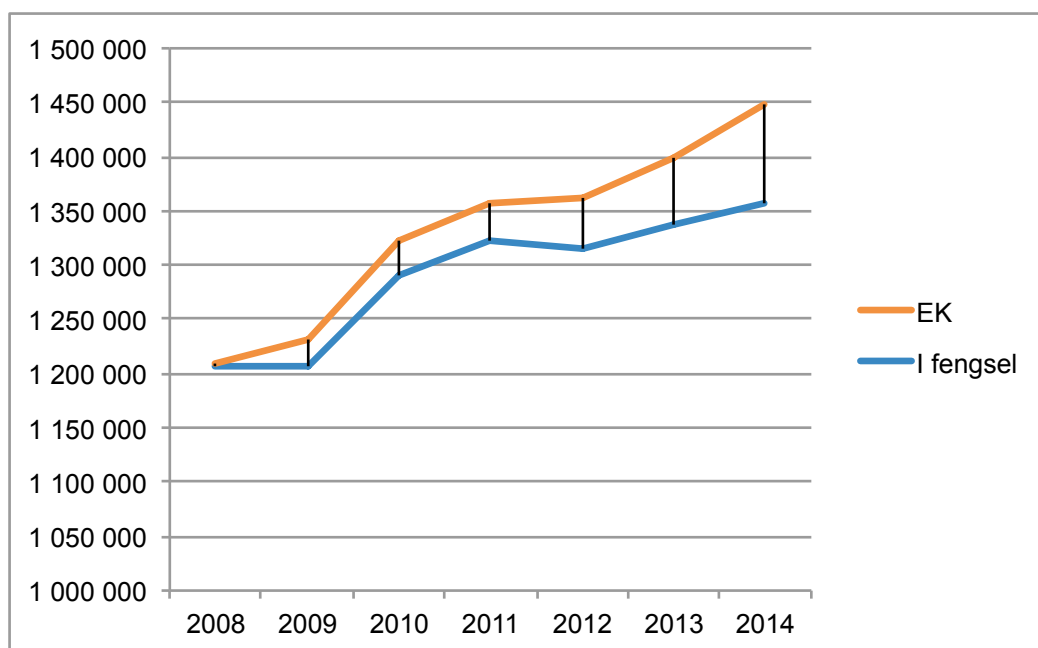


4.3 Soningskapasitet og gjennomførte soning

Soning med elektronisk kontroll er et alternativ til soning i fengsel. I 2014 ble det gjennomført i underkant av 1,4 millioner soningsdøgn i fengsel og 91 000 soningsdøgn med elektronisk kontroll. Soning med elektronisk kontroll representerer dermed 6,5 pst. av antall soningsdøgn som i utgangspunktet har en fengselsdom¹. Antall gjennomførte soningsdøgn med fengselsdom har vokst i hele perioden elektronisk kontroll har vært tilgjengelig. Belegget i fengslene er gjennomgående høyt i hele perioden (over 95 pst.). Tallene viser dermed at soning med elektronisk kontroll øker den samlede straffegjennomføringskapasiteten, og dermed også bidrar til at flere soningsdøgn kan gjennomføres per år, gitt eksisterende fengselskapasitet.

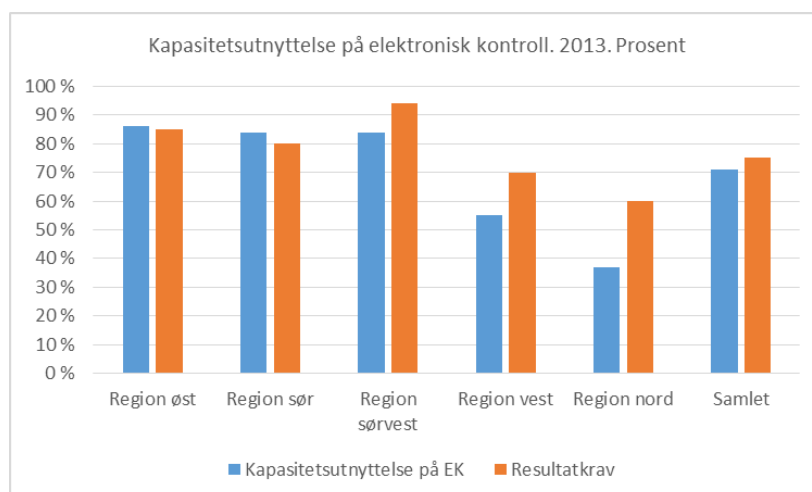
¹ Merk at andelen av fengselskapasiteten varierer i beregningene som angis i rapporten. Dette skyldes ulike forutsetninger om kapasitetsutnyttelse. Tallet her refererer til observerte antall fengselsdøgn og soningsdøgn med elektronisk kontroll i 2014. Kapasitetsutnyttelsen i elektronisk kontroll i 2015 er høyere enn i 2014, og elektronisk kontroll gir dermed et større bidrag (over 8 pst. med samme kapasitetsutnyttelse som i fengsel).

Figur 4.6 Soningsdøgn i fengsel og med elektronisk kontroll, 2006 - 2014



Kapasitetsutnyttelsen på elektronisk kontroll ligger an til å ende rundt 90 pst. for 2015. En gjennomgang av de historiske tallene viser at kapasitetsutnyttelsen er lav ved oppstarten av ordningen, men at den deretter øker år for år. Dette gjelder generelt for samtlige fylker etter hvert som soning med elektronisk kontroll er innført. Figur 4.7 illustrerer et "underveisbilde" fra kapasitetsutnyttelsen i regionene i 2013.

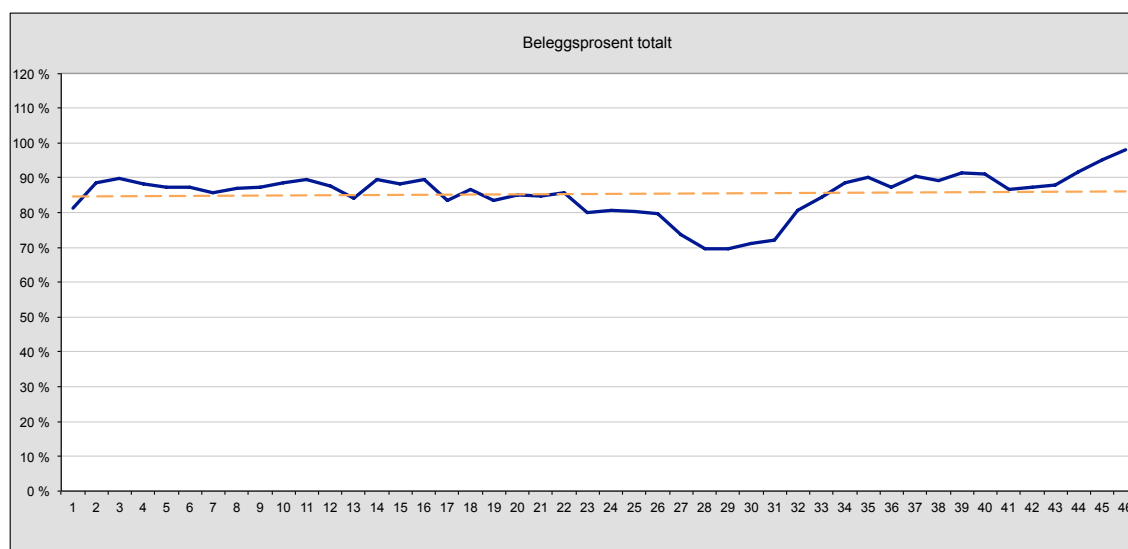
Figur 4.7 Kapasitetsutnyttelse på elektronisk kontroll 2013 (prosent)



Kilde: Kriminalomsorgens årsmelding 2013

KDIs ukeoversikt over antall pålenkede fredagen i hver uke viser at den samlede kapasitetsutnyttelsen i 2015 ligger rundt 85 pst., ved utgangen av uke 46, med et belegg på over 90 pst. mot slutten av året (se Figur 4.8). Elektronisk kontroll nærmer seg dermed kapasitetsutnyttelsen i fengsel.

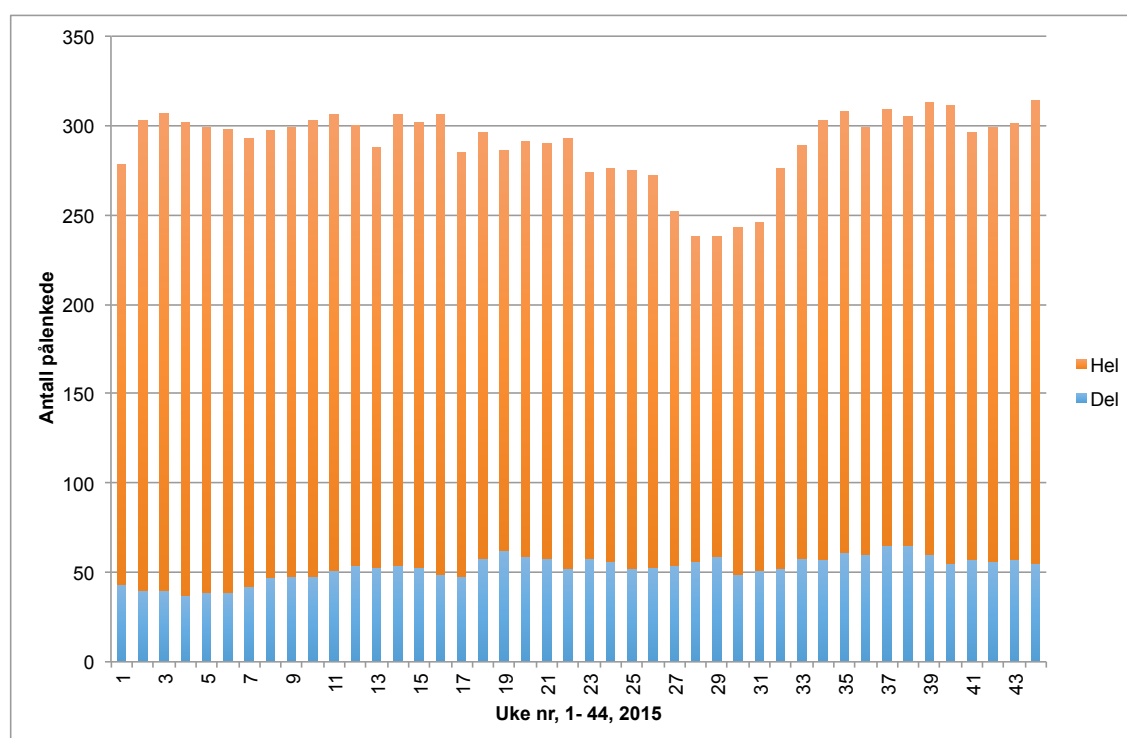
Figur 4.8 Beleggsprosent elektronisk kontroll, uke 1-46, 2015. Kilde: KDI ukeoversikt



Region Sør og region Sør-Vest har i denne perioden en kapasitetsutnyttelse på 96 pst., mens region Nord har den laveste gjennomsnittlige kapasitetsutnyttelsen på 75 pst. Region Øst som er den desiderte største EK-regionen målt i kapasitet og total produksjon (jf Figur 4.10) ligger på en gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse på 85 pst. Regionene med høy kapasitetsutnyttelse har flere perioder der de ligger over 100 pst. i kapasitetsnyttelse.

Utviklingen målt i antall pålenkede på fredager i 2015 viser en svak vekst i andelen og antall delgjennomførere. Ved utgangen av uke 46 var det 335 pålenkede, hvorav 58 var delgjennomførere og 277 var helgjennomførere. Dette var på daværende tidspunkt rekord i antall samtidige pålenkede. Figur 4.9 viser antall del- og helgjennomførere registrert hver fredag i 2015 (uke 1 t.o.m uke 44).

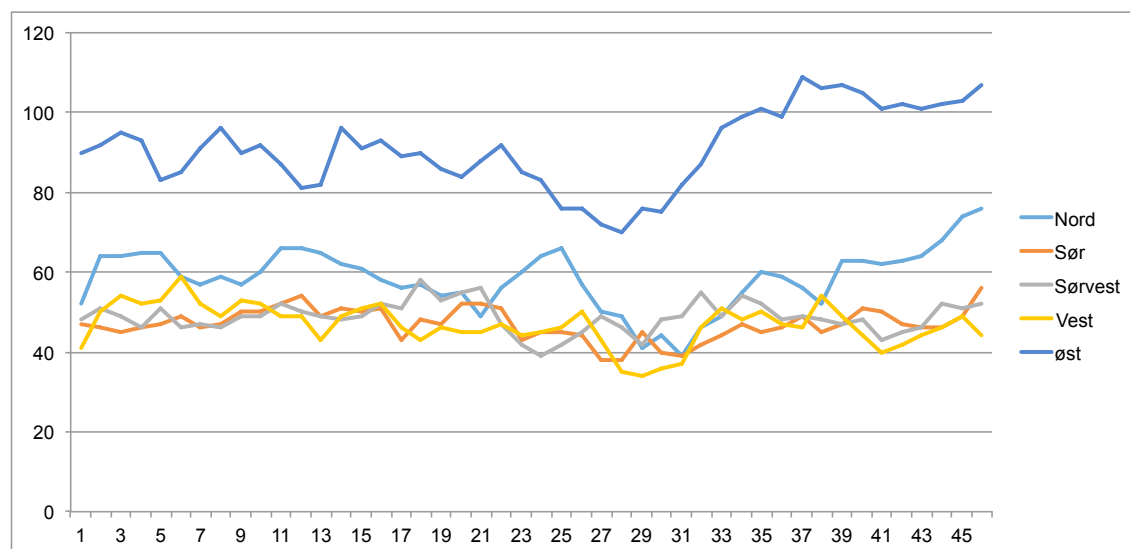
Figur 4.9 Belegg elektronisk kontroll målt på fredager, uke 1-44 i 2015. (Kilde: KDI ukeoversikt)



Figuren viser en stabil produksjon på opp mot 300 samtidig pålenkede fram til midten av juni. Belegget faller i midten av juni med et ytterligere fall i juli. Fra midten av august tar produksjonen seg opp igjen. Nedgangen i sommermånedene gis flere forklaringer; ferieavvikling, lavere produksjon av straffedømte som er aktuelle for EK og dermed også færre søkere, samt noen tilfeldige variasjoner.

Den relative variasjonen over året innenfor hver region er større enn for den samlede produksjonen (se Figur 4.10).

Figur 4.10 Ukeoversikt belegg elektronisk kontroll regionfordelt, uke 1-46, 2015. Kilde: KDI



4.3.1 Hvor høy kan kapasitetsutnyttelsen i elektronisk kontroll bli?

Vi observerer at EK-kontorene med høyest kapasitetsnyttelse har perioder der de ligger med en kapasitetsnyttelse som overstiger 100 pst. Dette krever etter det vi har fått opplyst at kontorene har noen ekstra lenker (reservelenker) som de kan bruke, gitt at de ellers holder bemanningen og ressursbruken innenfor angitte rammer. Sammenliknet med fengsel har elektronisk kontroll kortere dommer og dermed også en høyere omløpshastighet. Med mange kortere straffedommer, er det også mer krevende å fylle kapasiteten til en hver tid slik at den går opp. I tillegg har elektronisk kontroll en utfordring ved brudd som fengsler ikke har i samme grad. Vi har vist at rundt 5 pst. av soningene med elektronisk kontroll gir brudd som fører den straffedømte over til fengsel. Det tar tid å varsle og å kalle inn til soning. En lenke som frigjøres som følge av brudd vil derfor ikke nødvendigvis kunne fylles opp umiddelbart.

I og med soning med elektronisk kontroll gjennomføres i hjemmene, krever soningsformen mye logistikk og bilkjøring i forbindelse med på- og avlenking og kontroller. Geografi og store avstander kan bidra til å begrense fleksibiliteten mht å fylle ledige lenker, særlig i tilfeller der lenkene blir ledig tidligere enn planlagt.

Delgjennomførere sitter gjennomgående lengre enn helgjennomførerne med fotlenke. Dette kan gi et positivt bidrag mht kapasitetsnyttelse. På den andre siden er det mindre fleksibilitet mht nå en delgjennomfører kan pålenkes,- noe som begrenser fleksibiliteten.

Elektronisk kontroll er også mer sårbar for endringer i produksjonen av straffedømte i og med de henter fra et betydelig smalere utvalg enn fengslene. Dette gjør også at det er større sannsynlighet for at det kan komme perioder med lav etterspørsel fra innvilgede EK-sonere.

Med de spesielle rammebetingelsene mht kapasitetsutnyttelse som elektronisk kontroll har, vil en høy gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse (over 90 pst.) kreve fleksibilitet slik at det i perioder er mulig å overstige 100 pst. kapasitetsutnyttelse, dvs ta i bruk reservelenker i perioder der logistikken for øvrig tilsier at det er effektivt med flere pålenkede for en kortere eller lengre periode. Geografiske betingelser og antall av- og pålenkinger synes å være vel så dimensjonerende for ressursbruken som det totale antall pålenkede et kontor til en hver tid har. Uten at det åpnes for overkapasitet vurderer vi 90 pst. gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse som et ambisiøst mål. Med muligheter til å ha perioder med overkapasitet, kan elektronisk kontroll oppnå samme kapasitetsutnyttelse som fengsler (95 pst.).

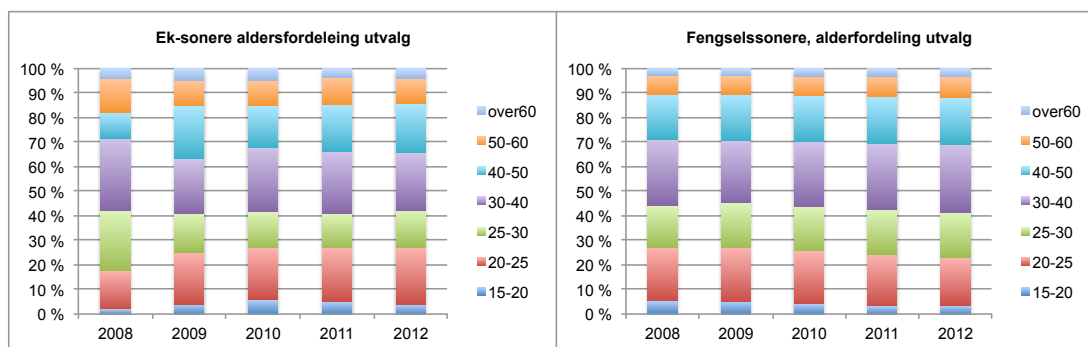
4.4 Tilbakefall

I kapittel 3.2 refererte vi studier som omhandlet tilbakefall. Grovt sett kan vi si at omlag 10 pst. er gjeninnsatt etter ett år, i underkant av 20 pst. etter to år, om lag 25 pst. og nærmere 30 pst. etter fire år. Tidligere studier som har vurdert tilbakefall blant de som soner med elektronisk kontroll viser til dels sprikende resultater. Rokkan finner et tilbakefall på rundt 10 pst. for eks-onere i 2008 og 2009 (hel og delgjennomførere), mens Skardhammer finner (2013) at norske statsborgere på elektronisk kontroll har en tilbakefallssannsynlighet på 2,2 pst. målt som tilbakefall til nytt fengselsopphold innen 1.1 2012 for de som avsluttet straffegjennomføring i 2009. Skardhamar finner at kontrollgruppen med soning i fengsel har et tilbakefall på 6.9 pst. Mao finner Skardhamar at soning med elektronisk kontroll reduserer sannsynligheten for tilbakefall med nesten 70 pst. for gruppen norske statsborgere.

Vi har tatt utgangspunkt i den felles nordiske definisjonen og sammenliknet tilbakefall for helgjennomførere med fengselssonere med dommer på 60 dager og kortere. Vi har gjort utvalg der føring av soningstart er den første betingelsen for utvalget. For helgjennomførere får vi med alle som er ført inn i KOMPIS, men vi har noe avvik sammenliknet med Kriminalomsorgens årsstatistikk. Avviket er på det meste på 2 pst., noe som i praksis betyr at vi har inntil 2 pst. flere i vårt utvalg enn registrerte pålenkede i Kriminalomsorgens statistikk.

Vi har fått både fengsel og soning med elektronisk kontroll målt fra soning start til ny dom (ikke rettskraftig dom – måling mot rettskraftig dom ville gitt noen dager/uker lenger tid og dermed også økt sannsynligheten for tilbakefall). Vi har med andre ord ikke brukt den felles nordiske definisjonen for fengselssonere i og med vi har målt fra innsettelse til ny dom framfor løslatelse til ny dom. I og med utvalget kun består av personer som har sonet kortere dommer enn 60 dager, har denne feilen begrenset virkning. Figur 4.11 viser aldersfordelingen i de to utvalgene fordelt på år. Det er noen variasjoner mellom årene og utvalgene der elektronisk kontroll i 2008 har den mest avvikende alderssammensetning. Viktigere enn alder, er at utvalgene også varierer noe mht sammensetning av hovedlovbrudd. Også her varierer det mellom årene innenfor hver enkelt soningsform, og mellom de to hovedutvalgene.

Figur 4.11 Aldersfordeling utvalg EK-helgjennomførere (alle), og fengsel



4.4.1 Beregnet tilbakefall for helgjennomførere

Vi har beregnet tilbakefall for helgjennomførere fra soning start og til ny dom (ikke rettskraftig). Dommer i samme år som soningen er gjennomført er inkludert dersom dommen har falt etter løslatelse. I mange tilfeller vil dette kunne være dommer for lovbrudd som er begått før soning. Vi viser til kapittel 3.2.1 der redegjøres for usikkerheten i denne type målinger. Dette gjelder også våre beregninger. Usikkerheten kommer som følge av mangler i grunnlagsdata, og manglende kunnskap om hvorvidt en dom er knyttet til et lovbrudd som er gjort før eller etter soning. Beregningene avviker til dels fra Rokkan sine beregninger av tilbakefall for 2009, og avviker i motsatt retning mot Skardhamar (2013).

Tabell 4.4 Tilbakefall helgjennomførere (usikre beregninger)

Helgjennomførere	2008	2009	2010	2011	2012
Alle helgjennomførere (KD(stat)					
N utvalg	95	712	910	943	1339
Antall tilbakefall til ny dom <730d	10	54	74	62	80
Prosent tilbakefall	10,5 %	7,6 %	8,1 %	6,6 %	6,0 %

Målt mot kontrollutvalget finner vi at soning med elektronisk kontroll har et lavere tilbakefall som ligger mellom 1 og 5 prosentpoeng avhengig av hvordan kontrollutvalget settes sammen mht lovbruddskategorier og alder.

Vi har også gjort tilbakefallsanalyser av ulike delutvalg. I likhet med tidligere analyser finner vi at antall lovbrudd, hyppigheten på lovbrudd, alvorlighetsgrad og lovbruddskategori henger sammen med tilbakefallsrate – i tillegg til alder og utdanning/arbeidslivstilknytning.

Analysene av delutvalg viser at det for enkelte grupper (høyt utdannet, i arbeid, få lovbrudd, lite alvorlige lovbrudd, har et svært lavt tilbakefall og at det ikke er forskjell mellom fotlenke- og fengselssonere.

For aldersgruppen 25 – 30 år (og dels også opp til 35 år) for gruppen med flere registrerte lovbrudd, gjerne narkotika (bruk og omsetning), vinningsforbrytelse gjerne i kombinasjon med brudd på veitrafikkloven (ruspåvirket kjøring) finner vi størst tilbakefall. Dette gjelder særlig for gruppen som er registrert som arbeidssøkere, sosialhjelpmottakere, uføretrygdede. Lav eller ikke fullført utdanning er også et kjennetegn for gruppen med høyest tilbakefall. Vi har gjort flere beregninger på ulike delutvalg innenfor disse variablene. Datasettet inneholder mange hull, for eksempel er ikke utdanning og sysselsetting ført inn systematisk.

For enkelte av disse utvalgene finner vi et tilbakefall innen to år på over 25 pst. for fengselssonere. Tilsvarende grupper på EK kan ha et tilbakefall på om lag halvparten. Det er behov for mer omfattende beregninger der flere utvalg testes mot hverandre enn det denne utredningen har gitt rom for. Det vil også være hensiktsmessig å koble soningsdataene mot andre registre (strafferegisteret og arbeidsregisteret).

Basert på Skardhamar (2013) og våre egne beregninger, konkluderer vi med at soning med elektronisk kontroll har en virkning på sannsynligheten for tilbakefall, men at virkningen varierer stort mellom ulike grupper. Utfra foreliggende data kan det synes som lavutdannede under 35 år utenfor arbeidslivet har størst effekt av soning med elektronisk kontroll med tanke på tilbakefall. Usikkerheten i beregningene understrekes. Utvalgene der det skilles på utdanningsnivå, alder og sysselsetting blir relativt små som følge av manglende føringer på disse variablene i sakregisteret. Ulike variables forklaringsstyrke blir derfor usikker.

4.5 Oppsummering – hva tallene viser

Gjennomgang av tall og analyser av tilgjengelige data trekker i retning av at målgruppen – og da særlig for helgjennomførere – treffes. Få omgjøring ved anker, få avbrudd og en stor søknadsmasse der om lag halvparten av søkerne får avslag, gir støtte for en konklusjon om god treff i målgruppen.

For delgjennomførere er målgruppen noe mer diffus, og vi ser også alvorlige lovbrudd og lange dommer bak en del delgjennomførere. Dataene sier imidlertid lite om hvorvidt delgjennomførerne kan nyttegjøre seg soningsformen.

Tallene viser at soning med elektronisk kontroll gir et netto bidrag til fengselskapasiteten. Analysene viser også at soning med elektronisk kontroll tendere til å ha en positiv virkning på tilbakefall og da særlig for grupper som i utgangspunktet har høy sannsynlighet for tilbakefall. På lang sikt vil dette bidra til å bedre kapasiteten i straffesystemet.

5. Pålenkedes og pårørendes erfaringer

Vi har gjennomført intervjuer med sonende og pårørende for å undersøke deres erfaringer med soningsformen, og deres vurderinger av kontrollregimet de er underlagt for å sikre ivaretagelse av soningsens rammer for kontroll. De sonende ble også spurt om hvordan de ble kjent med ordningen og hvorfor de søkte om soning med EK. Ved å få vurderinger av fordeler og ulemper med EK fra de som er i soning, får vi viktig kvalitativ informasjon om forhold som kan ha betydning for tilbakefall. Informasjon om hvorfor og på hvilket grunnlag EK ble søkt, gir kvalitativ informasjon mht om motivene som oppgis for å søke EK er i tråd med formålet med denne straffegjennomføringsformen.

Intervjuene med pårørende gir viktig informasjon om hvordan pårørende opplever å dele bolig med en som er under soning med elektronisk kontroll. I intervjuene med pårørende er det lagt vekt på spørsmål rettet mot å vurdere hvorvidt de var tilstrekkelig informert om hva soningen innebar i forkant, om de opplever at samtykke var frivillig og om de opplever at samtykke kan trekkes underveis dersom soningen av ulike årsaker skulle oppleves som belastende.

I dette kapitlet presenteres resultater fra intervjuer som er gjennomført med pålenkede og pårørende, i den hensikt å få innblikk i deres erfaringer med straffegjennomføringsformen.

5.1 Opplegg og utvalg

Intervjuer med de to gruppene, sonende og pårørende, ble gjennomført på bakgrunn av en kvalitativt, samtalepreget intervjuguide med åpne svarmuligheter. Intervjuguidene inneholdt spørsmål om hvilke fordeler og hvilke ulemper ordningen har hatt for den enkelte, og hvilke erfaringer man har hatt med ordningen i straffegjennomføringen. Dessuten ble det stilt spørsmål om hvorfor man søkte om å få denne straffegjennomføringsformen, og hvordan man fikk tak i informasjon om den. Det ble også spurt om informantene var hel-gjennomførere eller del-gjennomførere. De samme spørsmålene ble stilt til begge informantgrupper. I tillegg ble pårørende spurt om sine egen situasjon i forhold til straffegjennomføringsformen.

Det ble ikke registrert noen form for personidentifiserbare opplysninger utover at kjønn ble registrert og for noen også alder. Samtlige hadde i forkant fått en samtykkeerklæring om at de var kjent med innholdet i prosjektet, at de var informert om at det var frivillig å delta, at de ikke trengte svare på alle spørsmål hvis de ikke hadde lyst til det, og at de kunne trekke seg fra undersøkelsen hvis de likevel ikke ønsket å delta.

Sonende som deltok i undersøkelsen ble forespurt av Kriminalomsorgen. Utvalget var basert på pålenkede i soning i de utvalgte regionene innenfor aktuelle tidspunkt for intervjuer¹. De sonende måtte selv spørre om og få samtykke fra eventuelle pårørende om deres deltakelse.

Informasjonen fra intervjuene ble registrert som notater som ble tatt underveis i intervjuene. Det ble ikke gjort lyd- eller bildeopptak. I noen intervjuer var det to forskere tilstede, i andre var det kun en. Dette hadde først og fremst en praktisk begrunnelse. Intervjuene på hjemmebesøk ble gjennomført med personer fra kriminalomsorgen til stede. Disse holdt seg diskret i bakgrunnen og der boforholdene gav muligheter for det, plasserte de seg også på avstand. Det ble tatt

¹ Det er foretatt intervjuer i tre EK-kontorer. Av hensyn til de sonendes og pårørendes krav på anonymitet har vi valgt å ikke oppgi hvilke regioner intervjuene er gjennomført i. Vi har heller ikke oppgitt når intervjuene er gjennomført utover å opplyse om at samtlige intervjuer er gjennomført i andre halvår i 2015.

utåndingstester før intervjuene startet. I de tilfeller der det var behov for å ta opp problemstillinger fra kriminalomsorgen eller den pålenkedes side, ble dette gjort før intervjuet startet.

Deltakere i denne delen av undersøkelsen er hentet fra tre av Kriminalomsorgens regioner. Deltagerne dekker byer med ulike størrelser og spredtbebygde områder, hvorav enkelte også bor relativt langt fra EK-kontoret de sortere under. Et fåtall av informantene ble intervjuet i Kriminalomsorgens lokaler, mens de fleste er intervjuet i forbindelse med ordinær kontroll. Hvert intervju tok mellom 15 og 30 minutter. Samtlige intervjuer ble foretatt i løpet av andre halvår 2015.

Intervjuene med pårørende er dels gjort samtidig med intervjuet med den sonende, og dels uten at den sonende var til stede i samme rom. Det bemerkes at det ikke er noen systematisk forskjeller på svar gitt uten den sonende tilstede og informasjon som ble gitt med den sonende tilstede.

Til sammen ble det foretatt intervjuer med 22 pålenkede og med 9 pårørende som delte bolig med en pålenket. Utvalget dekker både menn og kvinner. Yngste informant er 23 år, mens eldste pålenkede som er intervjuet hadde passert 50 år. Noen av informantene hadde nokså nylig startet soningen med elektronisk fotlenke, andre hadde kort tid igjen av soningen. De fleste var helgjennomførere, men det var også noen delgjennomførere. Noen var førstegangsdømte, mens andre hadde tidligere dommer og erfaring fra fengselsstraff og/eller samfunnsstraff. Soningslengden varierte, fra 21 dager og opp til fulle fire måneder fram til løslatelse ved 2/3 tid. Noen hadde ektefelle eller samboer, andre var enslige. Noen hadde småbarn, enkelte av disse var enslige forsørgere, mens andre var gift.

Utvalget dekker en stor variasjon i sosioøkonomiske kjennetegn og strafferettslig historie. I Tabell 5.1 har vi oppsummert variasjonen i utvalget gjennom å vise hvilke egenskaper i kategoriene: utdanning/arbeid, straffetettslig historie, familieforhold, boligforhold og rushistorie de pålenkede i utvalget dekker. Merk at hver celle viser en egenskap plassert etter kategori per kolonne. Cellenes linjeplassering er tilfeldig, dvs at en celle kan kombineres med egenskaper fra samtlige linjer. Opplysningene i tabellen er basert på informasjon informantene selv har gitt, og er ikke en del av det formelle intervjuet som samtlige har svart på.

Oversikten viser spennvidden blant de som soner med fotlenke og bekrefter at utvalget informanter i stor grad er dekkende for egenskaper vi finner i statistikken over fotlenkesonere. Utvalget er ikke ment å være representativt for ulike kategorier straffedømte. Derimot var vi opptatt av å få et utvalg som i størst mulig grad dekket egenskaper ved de som soner med fotlenke, hel- og delgjennomførere, kvinner og menn, ulike alderskategorier, samt fra ulike regioner. Intervjuene viser en stor grad av sammenfallende vurderinger fra pålenkede. Vurderingene samstemmer også med funn fra tidligere evalueringer (Rokkan, Evalueringsrapport 1: Hvem gjennomfører straff med elektronisk kontroll?, 2012 a).

Utvalget pårørende er betydelig mindre, og det er også en risiko for at dette utvalget i større grad har en skjevselektering i den forstand at pårørende som er positive til ordningen er mer tilbøyelige til å stille opp til intervju enn de som eventuelt opplever ordningen som en belastning. Denne mulige feilkilden er det tatt hensyn til i evalueringen av hvordan pårørende opplever ordningen.

Tabell 5.1 Kjennetegn ved pålenkede i utvalget; hvilke egenskaper er representert?

Utdanning/ arbeid	Strafferettslig historie	Familieforhold	Boligforhold	Rus-historie
I fast arbeid /selvstendig næringsdrivende	Førstegangsdomt	Enslig	Egen bolig, høy standard, svært høyt prisområde	LAR-program
Uføretrygdet	Fengselsstraff fra tidligere dom	Samboer/gift u/barn	Egen bolig (enebolig eller leilighet), gjennomsnittlig bostandard	Perioder med rus-misbruk
Arbeidsledig/ arbeidssøker	Samfunnsstraff fra tidligere dom	Eneforsørger (barn)	Leid bolig (ulike størrelser/standarder)	Ingen rus-historie
Student	Samfunns- og fengselsstraff fra tidligere dom	Delt omsorg for barn (barn i husstanden under soning)	Sentralt i stor eller middelsstor by	
Droppet ut av skole	Betinget dom fra tidligere forhold	Samboer/gift med barn i husstanden	Forstad	
Perioder med arbeid, men aldri hatt fast arbeid over en lengre periode	Straffedømt flere ganger tidligere		Landlig / grisgrendt med avstand til butikk og service	

5.2 Erfaringer fra domfelte med EK

5.2.1 Pålenkede om fordeler med ordningen

Det er en klar tendens at fordelene ved ordningen ansees å være vesentlig større enn ulempene. De fordelene som framheves kan i hovedsak knyttes til seks forhold. Det ene dreier seg om forholdet til familien, til ektefelle eller samboer, og til barna. Det andre dreier seg om forholdet til jobben, til økonomi og mulighet til å opprettholde en inntekt. Det tredje dreier seg om helsemessige forhold, både fysiske og psykiske. Det fjerde forholdet dreier seg om stigmatisering, og det femte om struktur i hverdagen.

Det sjette forholdet dreier seg om kontaktnett og hvem man møter i fengsel. Flere blant delgjennomførerne viser til at det er vanskelig å unngå å komme i kontakt med personer de ikke ønsker å ha kontakt med i fengsel. Blant helgjennomførere med tidligere fengsels erfaring vises det også til at soning med fotlenke er bra fordi man da kan være i andre miljøer, man omgås mennesker som er i arbeid, og man blir dermed mindre utsatt for å lokkes inn i ting man ikke ønsker. Flere blant de som oppgir at de aldri tidligere har vært straffedømt opplever det som et stort pluss at de slipper å forholde seg til kriminelle og andre «fengselspersoner».

Forholdet til pårørende

Når det gjelder forholdet til ektefelle eller samboer pekes det fra de domfeltes side på at soning i hjemmet med EK gir en mindre belastning på ekteskapet eller forholdet enn det et fengselsopphold ville gjort. Man er til stede i hjemmesituasjonen, og man er i arbeid. Det fordres en struktur i dagliglivet som kan oppleves uvant for flere, men likevel som nyttig eller lærerik. Man er til stede for sin ektefelle/samboer/kjæreste i hverdagen, og kan foruten å være der i rollen som partner, også avlaste med praktiske oppgaver som fullt og helt ville falt på den andre parten ved et fengselsopphold.

Flere understreker at det økonomiske bidraget som ville falt bort ved et fengselsopphold ville vært kritisk mht å kunne oppfylle økonomiske forpliktelser knyttet til hus og hjem, og at pårørende da ville fått en enda større straff enn belastningen de påføres ved en straffedom med

EK-soning. Enkelte mener at fravær fra arbeidet ville satt hjemmet på spill med en tilhørende risiko for at partneren (og øvrige familiemedlemmer) hadde måtte flytte til en billigere bolig. Blant informantene er det også flere som mener at en fengselsstraff ville ført til oppsigelse av arbeidsforholdet, og at dette i særlig grad ville ha rammet pårørende.

En informant mener at familien aldri har slappet så av som når vedkommende er på fotlenke; familien slipper å bekymre seg over en utglidende livsførsel, de slipper å bekymre seg over hvem vedkommende møter i fengsel og hvilke nye problemer denne type kontakter kan skape. Det bemerkes at denne informanten hadde erfaring med både samfunnsstraff og soning i fengsel fra tidligere forhold, og selv hevdet at samfunnsstraff lett lot seg kombinere med rus og en uregelmessig livsstil, mens siste fengselsopphold gav bekjenskaper som ble fremholdt som en bakenforliggende årsak til ny dom og soning med fotlenke. Med fotlenke var det i følge den samme informanten ikke rom for å rote, man måtte leve "streit" og under ruskontroll, noe som særlig lettet familiens bekymringer. Flere av informantene som oppgir at de har en rushistorie understreket at pårørende, og da særlig foreldre, satte stor pris på ruskontrollen og gledet seg over hjelpen som ble gitt for å holde den pålenkede nyktern og i arbeid.

Når det gjelder forholdet til barna pekes det på at nærvær i hjemmet innebærer en mulighet til å følge opp barna, og være der for dem i dagliglivet. Et fravær i fengsel ville umuliggjort dette, og belastningene på både mor og barn ville blitt vesentlig større. I særlig grad framholdes ordningen som en fordel i de tilfeller der de domfelte er enslige, og har barneomsorg fordelt mellom barnas mor og seg selv. Det er også lettere å fortelle barn om at man har en form for husarrest, enn å fortelle at far sitter i fengsel. På langt nær alle av våre informanter hadde informert barna i hjemmet om at de sonet med fotlenke. I gruppen som ikke hadde informert husstandens barn, ble det pekt på som en fordel for barna at de ble skånet fra å vite om dommen, og at det hadde vært betydelig vanskeligere å skjule et langvarig fravær fra hjemmet for å sone i fengsel. De som hadde informert barna la vekt på viktigheten av åpenhet mot barna, og at barna skulle forstå bakgrunnen for begrensningene i hverdagen som følger med en fotlenkesoning.

Forholdet til arbeidsplassen

Forholdet til arbeidsplassen er sentralt, og betydningen av å ha inntekt, kunne betjene lån, ha kontroll på økonomien, klare å holde på leilighet eller hus, understrekes gjennomgående som svært viktig. Også dette er forhold som sammenliknes med soning i fengsel som ville hatt som konsekvens at man ville slitt på inntektssiden, at man kanskje ble nødt til å bruke oppsparte midler for å betjene lån, eller at man ville måtte låne penger av familie for å klare å beholde boligen. I verste fall ville man miste boligen sin ved et langt fengselsopphold.

Blant informantene var det også personer som hadde tatt permisjon eller ferie fra egen jobb fordi de ikke ønsket å informere arbeidsgiver om forholdet bak dommen og soningen. Disse arbeidet da i stedet i sysselsetningstiltak innenfor frivillig sektor der kriminalomsorgen hadde skaffet arbeidet. Dette gav kontakt med arbeidsmarkedet, og det ble pekt på at det gav en følelse av å gjøre opp for seg ved at man faktisk bidro med sin kompetanse og arbeidsinnsats på viktige områder i samfunnet. Inntektstapet var imidlertid det samme som det ville vært med soning i fengsel, men verdien for samfunnet ble vurdert som større enn det de hadde kunne gitt tilbake i et fengsel. Informantene som hadde valgt å ta permisjon/ferie og frivillig arbeid for å unngå å informere sin arbeidsgiver er i kategorien høyinntektsgruppe med høy kompetanse/utdannelse.

En stor andel av informantene var sysselsatt innenfor tiltak i frivillige sektor, eller annen sysselsetting som EK-kontoret hadde skaffet. Disse personene var enten uføretrygdete, arbeidsledige, eller i et arbeid de hadde permisjon/ferie fra fordi de ikke ønsket å informere sin arbeidsgiver om dommen og straffegjennomføring.

Blant informantene finner vi også personer der EK-kontoret formidlet arbeid som i utgangspunktet var tenkt å være midlertidig mens vedkommende var under soning, men der det i løpet av soningsperioden er gitt tilbud om fast arbeid etter endt soning. I disse tilfellene vises det til at soning med elektronisk kontroll har gitt struktur og en arbeidsdisiplin de ikke tidligere har hatt, og det ble gitt uttrykk for optimisme mht muligheter til fast arbeid.

Flere viste til at perioden i arbeid ville resultere i en positiv referanse som kunne gjøre det enklere å skaffe seg ordinært arbeid etter soningen var fullført. Det ble også vist til at arbeidet som var skaffet, enten det var i frivillig sektor eller ordinært arbeid, hadde gitt et nytt nettverk som de ellers ikke ville kommet i kontakt med. Som en informant sa: *etter denne soningen vil jeg ha med meg en attest som forteller at jeg kan jobbe, et telefonnummer til en arbeidsgiver som vil snakke godt om meg, jeg har lært å leve strukturert og gå på jobb selv de dagene jeg egentlig ikke har lyst, og jeg har klart å få til noe jeg ikke har klart tidligere*. Blant informantene som oppgir at de har avbrutt skolegang, og/eller aldri har vært i et skikkelig langvarig arbeidsforhold, gir samtlige, riktignok i ulike former, uttrykk for at soning med fotlenke har gitt en form for arbeidstrening og motivasjon for å komme seg over i et mer strukturert liv som de tidligere ikke har hatt. Enkelte gir imidlertid uttrykk for bekymring mht hvor lenge de vil klare seg etter lenka kuttes, og hvorvidt de vil klare å følge opp et frivillig sysselsetningstiltak eller komme seg i ordinært arbeid etter soningen er avsluttet.

De aller fleste som hadde fått arbeid formidlet via EK-kontoret gav uttrykk for at de var fornøyd med det arbeidet de hadde fått. En informant gav imidlertid uttrykk for misnøye med tilbudt arbeid, og hadde i stedet skaffet seg annet arbeid på egenhånd.

Særlig blant delgjennomførere med ulike type helseproblemer ble det gitt uttrykk for et noe anstrengt forhold til arbeidskravene. Det ble vist til hjemmesoning under § 16.1 der det ikke ble stilt tilsvarende krav, til soning i overgangsbolig og andre soningsformer mot slutten av en straffedom der man både hadde mer frihet, lettere tilgang til permisjoner og mindre krav til å følge et krevende program. Blant disse informantene hadde enkelte søkt overgang til § 16.1, blant annet for å slippe arbeidskravene som følger med fotlenkesoning.

Den helsemessige situasjonen

Fordeler knyttet til helsemessige sider understrekes også. Her pekes det igjen på sammenlikning med soning i fengsel, som del-gjennomførerne og en del helgjennomførere har erfaring med. Dette er en soningsform som for mange kan virke nedbrytende psykisk, og som kan gi belastninger man kan slite med lenge, spesielt for de som sliter med angst og nerver. Opphold i fengsel vil gjøre dette verre, sies det. Det argumenteres også for at det er større sannsynlighet for å bli en gjenganger hvis man må sone hele straffen i fengsel. Da kan man få en soningsskade som gjør at veien tilbake til kriminalitet blir kort. Blant informantene med tidligere fengsels erfaring var det flere som pekte på at soning med elektronisk kontroll "normaliserer", og at den stramme strukturen i hverdagen som følger med fotlenka kunne være slitsom, men likevel bra for helsa.

Blant pålenkede med en rushistorie ble det også vist til helseeffekten ved å være nykter i en såpass lang sammenhengende periode som soning med elektronisk kontroll krevde. Det hevdes at det er enkel tilgang på rusmidler i fengsel, at sannsynligheten for å bli oppdaget er liten, og at det egentlig ikke er noen sanksjoner ved å ruse seg i fengsel – *"man sitter jo uansett i fengsel"*. Ruser man seg med fotlenke så havner man i fengsel, og man mister alle de fordelene som oppleves ved å sone med fotlenke kontra fengsel.

Stigmatisering

Det pekes også på at soning i fengsel kan virke stigmatiserende. Det samme gjelder ikke for soning med elektronisk fotlenke, hevdes det. Dette er enda en klar fordel med fotlenkesoning. Det vises dessuten til at det er lettere å holde slik soning skjult for omverdenen, for eksempel trenger ikke naboer vite om det i det hele tatt. Det framholdes også at det vises stor fleksibilitet

fra kriminalomsorgen, og at de er svært diskrete når de kommer på de uanmeldte besøkene for kontroll i hjemmet. Det hevdes at det også er enklere å skåne barn fra stigmatiseringen som følger med "pappa i fengsel". Med fotlenke kan barn følges til aktiviteter og heies på i idrettskonkurranser uten at noen trenger vite at pappaen til en kamerat er kriminell.

Tilgangen til telefon, epost og internett er begrenset i fengsel. Det er derfor vanskelig å forklare venner og arbeidskolleger hvorfor man ikke er tilgjengelig når man sitter i fengsel. Med fotlenke må man riktignok finne på unnskyldninger for hvorfor man må være inne, men man er tilgjengelig, kan ta i mot besøk hjemme, snakke i telefon, svare på eposter, og dermed også enklere skjule at man soner en dom.

Strukturering av gjøremål

Enkelte peker på at det svært strukturereende ved soningsformen gir en ramme rundt hverdagen som de tidligere ikke hadde. Man er nødt til å komme seg opp om morgenen, man er nødt til å planlegge inn- og ut-tider, man må organisere seg på en måte som for mange er uvant, og som kan se ut til å gi en viss form for læring. Samtidig er den strukturerte måten denne soningen medfører noe som også kan oppleves som en ulempe i noen sammenhenger. To av informantene med fengsels erfaring gav uttrykk for at det er "lett" å sitte i fengsel, alt er ordnet og det er hele tiden noen som tar tak om du ikke gidder selv. EK var i følge de samme informantene, svært krevende, man måtte ta ansvar for sine egne gjøremål, man måtte forplikte seg, og man fikk advarsel hvis man ringte for å si at man var syk hvis man bare ikke hadde orket å stå opp.

Flere viser til at soning med fotlenke er svært klokkestyrt. Hvorvidt dette oppleves som utfordrende eller frihetsberøvende varierer. Noen oppgir at de også ellers har en strukturert hverdag, med fast arbeidstid, gjerne med timeregistrering, mens andre oppgir at de egentlig aldri har forholdt seg til faste forpliktende tidspunkter. I den siste gruppen er det en overvekt av personer som selv oppgir at de har, eller har hatt rusproblemer, og/eller aldri har vært i et langvarig arbeidsforhold, og/eller at de har droppet ut av skolen blant annet som følge av høyt fravær.

5.2.2 Pålenkede om ulemper med ordningen

Ulempene som ble trukket fram var av en noe annen kategori enn fordelene, og pekte dels på at ordningen kunne oppleves som litt for lite fleksibel, med noe firkantete rutiner. Det ble også nevnt at den gjerne kunne vært litt mindre «fengselsaktig». De aller fleste understreket likevel at fordelene sammenliknet med fengsel var langt større enn ulempene, og at de også erkjente at det måtte være noen opplevde ulemper med en straffegjennomføring.

Stramme tidsmarginer

Særlig ble tiden man har til rådighet rundt å forlate og ankomme hjemmet nevnt som en ulempe. Da har man fem minutter til disposisjon, og om man har glemt noe inne og kom på det etter at man var gått ut, så ville det utløse alarmen.

I noen sammenhenger, for eksempel ved levering av barn i barnehage kunne dette være problematisk, for det kunne være lett å glemme en utebukse inne i huset, og da ble det et problem. Samtidig ble det framholdt at denne restriksjonen medførte at det ble helt nødvendig å være strukturert og lage seg rutiner slik at alt var på plass når man skulle forlate huset. Og slike rutiner kunne på den annen side neppe kalles en ulempe.

Det ble også pekt på at fem timers egentid/fritid i uka er lite når man skal følge opp barn til trening osv. og ønsker å være ute med dem i helgen.

Ulempene slår med andre ord inn i enkelte av dagliglivets gjøremål, og særlig der hvor de får negative følger i forhold til familiemedlemmer, enten det er ektefelle/samboer eller barn. Enkelte

pålenkede i grisgrendte områder uten sertifikat var avhengige av hjelp fra venner eller andre familiemedlemmer for å rekke å handle mat og andre praktiske gjøremål innenfor de ukentlige fem timene med permisjon.

Ikke straffende nok?

En viss engstelse for at ordningen kan bortfalle finner man også i en bekymring om at «noen» i samfunnet kanskje ikke synes det er nok straff å sone med elektronisk fotlenke.

Enkelte viser til at de tidligere har hatt dom med samfunnsstraff og viser til at denne straffeformen er veldig løs og uforpliktende, mens fotlenkesoning oppleves som like straffende som fengsel. Andre viser til at fotlenkesoning oppleves som mer straffende enn fengsel, blant annet sies det at det er mye vanskeligere å få permisjon fra soning med fotlenke enn fra soning i fengsel, og at permisjon fra fengsel gir full frihet til hva som helst, mens man med fotlenke føler seg kontrollert hele tiden. En av informantene sier at han ville valgt fengsel i stedet for fotlenke hvis han hadde visst hva det innebar, men at han likevel fullfører på fotlenke av hensyn til familien. En annen mener at kravene under soning med elektronisk kontroll gjør det mye tøffere å gjennomføre soning med fotlenke enn soning i fengsel, og sier at hun flere ganger har vurdert å gi opp for å komme tilbake til fengsel for å slippe av.

Flere viser til at det er en misforståelse ute i samfunnet mht at soning med fotlenke er enkelt, og mener denne soningsformen har fått mye feilaktig omtale der soningen fremheves "lett" uten at det sammenliknes med andre straffeformer som samfunnsstraff, hjemmesoning under §16.1, overgangsbolig, frigang, prøveløslatelse osv.

Få ulemper

Likevel er den dominerende meningen at det ikke er noen ulemper med ordningen, - i lys av det som er det reelle sammenlikningsgrunnlaget, nemlig soning i fengsel. Ved soning i fengsel ville alle fordelene ordningen gir bortfalle, og det ville bygge seg opp problemer både i forhold til jobb, bolig, ektefelle/samboer og barn.

5.2.3 Pålenkede om søkegrunnlag

Informantene ble også stilt spørsmål om hvorfor de søkte om soning med elektronisk fotlenke. Gjennomgående var reaksjonen på dette spørsmålet at det var helt opplagt, i lys av de fordelene man skjønte at ordningen ville innebære i en soningsperiode. Fordelene blir ansett som vesentlig større enn tilsvarende soning i fengsel.

Hensynet til samboer/ektefelle og barn nevnes av flere. Hensynet til arbeidsgiver og økonomiske forpliktelser er også et søkegrunnlag som trekkes fram av flere. Noen legger også vekt på at de ikke ønsker å være i fengsel fordi de ikke ønsker å omgås kriminelle, og fordi de oppfatter det som svært stigmatiserende å ha sittet i fengsel. Andre viser til tidligere erfaring fra fengsel og vurderer det som skadelig og frustrerende å sitte i fengsel; *"det skjer ikke en dritt"* og *"man møter bare folk som drar en inn i trøbbel"*. Muligheten til å få hjelp til å finne et slags arbeid og være i arbeid nevnes også som en begrunnelse for å søke elektronisk kontroll. I fengsel har man ingen kontakt med arbeidslivet, mens flere oppfatter at man gjennom en søknad om fotlenke også får hjelp til å finne seg arbeid.

5.2.4 Pålenkede om informasjon om ordningen

Informantene hadde fått vite om ordningen via litt ulike kanaler.

En sentral informasjonsformidler er advokaten. En annen sentral informasjonskilde er ulike typer informasjonsmateriell, som brosjyrer, eller brev i posten. Det vises også til avisoppslag, særlig rundt kjente personers soning med fotlenke. Det vises til at soning med fotlenke er allment kjent i samfunnet og derfor også er *"det første man tenker på"* når man får en dom.

Informasjon er også formidlet sammen med dommen, som et vedlegg til denne.

Delgjennomførere opplyser om noen informasjonskanaler; for eksempel ved selv å lese og sette seg inn i relevant lovverk og dokumenter om straffegjennomføring. Det er nevnt at det ikke gir god nok informasjon om denne muligheten for innsatte i fengsel som soner dommer som gir anledning til delgjennomføring med elektronisk fotlenke. Andre viser til at de har fått svært god informasjon i fengselet og at de også har fått hjelp til søknadsprosessen og til å skaffe arbeid sånn at de kunne gjennomføre soning med fotlenke.

Blant delgjennomførerne er det flere som gir uttrykk for uklarhet mht kriterier for å få sone siste del av straffegjennomføringen med elektronisk kontroll. Det vises til en vanlig oppfatning i fengsler om at elektronisk kontroll er en slags belønning for god oppførsel, men at kriteriene var utydelige. Blant delgjennomførerne er det flere som gir uttrykk for at de ikke var kjent med at søknadsbehandling og endelig avgjørelse om elektronisk kontroll ligger i framsorgen. I følge en delgjennomfører skaper det uro og dårlig stemning i fengsel når det oppleves at noen plukkes ut til fotlenke, uten at kriteriene for oppførsel er kjent.

På spørsmål om informasjonen som ble gitt om soning med fotlenke var tilstrekkelig, oppgir de aller fleste at de opplevde at de var godt informert. Noen hadde satt seg grundig inn i regelverk og lest "all" informasjon, mens andre hadde forholdt seg til muntlig informasjon gitt i møter med kriminalomsorgen, samtaler med advokat mv.

5.3 Pårørendes erfaringer

5.3.1 Pårørende om fordeler med ordningen

De pårørende oppgir gjennomgående de samme fordelene som de pålenkede. En samboer til en delgjennomfører forteller at hun er redd for å bo alene og derfor bodde hos venner mens samboeren satt i fengsel. Med samboeren hjemme med fotlenke er ikke dette en problemstilling. Flere viser til at det er avlastende i hverdagen å ha samboer/ektefelle hjemme, noe som særlig understrekes i tilfeller der det er barn i husstanden. Videre vises det til at soning i fengsel ville krevd reisetid og mye organisering for å få til å besøke den sonende et par ganger i uken. På oppfølgende spørsmål om de ville besøkt sin ektefelle/samboer i fengsel, bekreftes det at dette ville blitt prioritert i en travel hverdag for å støtte sin samboer/ektefelle i en vanskelig situasjon.

Flere viser til at det gir mindre bekymring å ha partneren hjemme. Med soning i fengsel er det flere som sier at de ville vært bekymret for hvem partneren hadde rundt seg, og hvorvidt partneren hadde det bra. Partnere til delgjennomførere viser også til at det er begrensede muligheter til å snakke sammen over telefon, chat eller ha kontakt per email med den andre parten i fengsel. Dette gir et savn, samtidig som det er en kime til bekymring både med hensyn til hva partneren kan finne på i fengsel, og i forhold til hvorvidt partneren har det bra.

Det vises til at soning med EK gir muligheter til å være sammen, men at det innimellom oppleves som sårt å gå ut for å gjøre noe hyggelig, eller andre praktiske ting som de pleier å gjøre sammen (f.eks handle), når partneren må være hjemme. Det understrekes at dette likevel er mye mer ønskelig enn å ha partneren i fengsel.

De fleste opplever at soningen gir mindre ulemper enn de hadde fryktet. Kriminalomsorgens folk er diskrete og opptrer profesjonelt, og er på ingen måter påtrengende. Samtlige oppgir at det ble gitt god informasjon om hva soning i hjemmet innebar, og at de derfor visste godt hva de gikk til. Ingen har opplevelse av at hjemmet er gjort om til et fengsel eller en straffeinstitusjon. Det oppleves ikke som frihetsberøvende eller belastende for ektefelle/samboer å bo sammen med

en som soner med elektronisk kontroll – som en sier; ” *det er da ikke hjemmet som begrenser friheten, men fotlenka. Når fotlenka er borte, så er frihetsberøvelsen for den som er pålenka også borte. Hjemmet er det samme som det var før – under soning, og vil også være det samme etterpå*”.

5.3.2 Pårørende om ulemper med ordningen

Få timer fritid og et stramt tidsskjema oppgis som den største opplevde ulempen. Dette påvirker de som bor sammen med en pålenket i den forstand at aktiviteter de ønsker å gjøre sammen med den pålenkede må passes inn i et stramt tidsskjema. Sammenliknet med soning i fengsel oppleves det likevel som et stort pluss at det gis noe fritid per uke som de selv kan disponere så lenge det er lagt inn i programmet.

Det vises til at oppmøte på kriminalomsorgens kontor kan by på praktiske problemer dersom den pålenkede ikke har sertifikat og kan kjøre selv. Da må samboer/ektefelle kjøre, det samme gjelder om den pålenkede skal til lege/fysioterapeut. Det sies at kollektivtilbudet er for dårlig til at tidsrammene er tilstrekkelig for enkelte gjøremål, og at det derfor faller noen transportoppdrag på samboer/ektefelle. Ulempen oppleves imidlertid som liten, og mindre enn ulempen ved å ha partneren i fengsel – noe som ville medført enda mer kjøring for å besøke.

5.3.3 Pårørende om søknadsprosess og søknadsgrunnlag

Samtlige pårørende oppgir at de var aktivt med i søknadsprosessen. Det er også flere som oppgir at det var de selv som tok initiativ til å søke om fotlenkesoning, og som hadde stått på og holdt motet oppe under søknadsprosessen. Flere opplevde tiden fra dommen falt og det ble søkt om fotlenkesoning og til avgjørelse om fotlenke ble fattet, og til soningen startet som lang – og at ventetiden var en mye større belastning enn selve soningen.

5.3.4 Samtykke og muligheten til å trekke samtykket underveis

Samtlige pårørende opplever at de stod fritt til å samtykke, og at de hadde muligheter til å la være å samtykke dersom de ikke hadde ønsket å ha sin partner med fotlenke i hjemmet. Blant de pårørende er det noen med erfaring fra delgjennomføring og/eller tidligere straffedommer med fengselsstraff. Med soning hjemme er partneren der, og de kan dele et felleskap. Dette er langt å fortrekke framfor å være alene, eventuelt alene med barna. Man har valgt hverandre og ønsker å være sammen,- da er lange adskillelser som andre fastsetter tungt.

Det sies også at retten til å trekke samtykket underveis oppleves som reell. Som en sier ville dette være det samme som å avslutte forholdet, fordi da ville det vel neppe heller være aktuelt å bo sammen etter soningen var avsluttet.

5.3.5 Kjennskap til ordningen

De pårørende oppgir samme kilder for kjennskap til ordningen som de domfelte . Flere understreker at fotlenkesoning er allment kjent, og at det særlig har vært i vinden i forbindelse med enkelte kjendisers soning med fotlenke. Dette har ført til mye oppslag om ordningen i pressen, og også gitt kunnskap om fotlenkesoning.

Ellers oppgis Kriminalomsorgens nettsider som en kilde, der det gis god og grundig informasjon. Advokater har vært behjelpelige i søknadsprosessen. Det vises også til informasjon som fulgte med domspapirene.

5.4 Pålenkede og pårørende om mulig forbedringspunkter

Delgjennomførere med pårørende viser til at det er et forbedringspotensial mht å informere om hvem som kan gå over på fotlenkesoning fra en fengselsstraff, samt hva vilkårene for å få fotlenkesoning de siste fire månedene (eller eventuelt mindre) egentlig er. Vilårene oppleves av flere som vilkårlige og forvirrende, noe som derfor har skapt en stor usikkerhet mht om det var noe poeng å søke, og hva vedkommende eventuelt selv kunne gjøre for å få anledning til å sone siste del av straffen med EK.

En informant (delgjennomfører) viser til at andre former for utslusing fra fengsel er mindre krevende for den straffedømte og at man derfor naturligvis vil forsøke å få andre ordninger enn elektronisk kontroll først. Ønsker man at flere fra fengsel skal gjennom den arbeidstreningen som elektronisk kontroll egentlig oppfattes som, så må det i følge denne informanten strammes inn på alle de andre ordningene som tilbys.

Flere stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig at samtlige som soner med fotlenke underlegges det samme kontrollregimet. Det vises for eksempel til at enkelte kan bo med stor avstand fra enheten som skal gjennomføre hjemmekontroller og kontroller på arbeidsplassen. For personer som eksempelvis soner for en trafikkforseelse, som fortsetter i sitt ordinære arbeid, har omsorg for barn, aldri har utløst en alarm som følge av avvik fra fastsatt tidsskjema, og som også har et arbeid med timeregistrering hos arbeidsgiver, oppleves det som unødvendig at samfunnet skal bruke like mye ressurser på oppfølging som for andre. I følge personene selv skal de ikke "føres tilbake til samfunnet" i og med at de er i samfunnet som ordinære arbeidstakere, familieforsørgere, barneidrettstrenere, mv. De gjennomfører en straff som følge av et lovbrudd, straffen og dommen oppleves som preventiv, og de følger det programmet med den frihetsberøvelsen som følger med straffegjennomføringen. De understreker at de ikke har noe i mot alkotest og kontroll, men stiller spørsmål ved om ikke samfunnet kunne fått mer igjen for ressursbruken dersom kontrollene og oppfølgingen hadde vært mer risikobasert, mer målrettet mot de som trenger mer oppfølging for å klare hverdagen, eller trenger hjelp til å komme tilbake til normalsamfunnet etter en dom.

Tiden fra endelig dom har falt og til det er avklart at man får sone med elektronisk kontroll oppleves av flere som unødvendig lang. Tiden fra dom har falt og til soningen starter oppleves av flere som en tilleggsstraff. Et mulig forbedringspunkt blir da raskere saksbehandling og iverksetting av straffegjennomføringen.

5.5 Oppsummerende diskusjon og vurdering

Basert på de kvalitative intervjuene og utvalget som er intervjuet diskuterer vi hvorvidt målgruppen er nådd. Utvalget av tilfeldige informanter bekrefter at fotlenke-soning dekker en bred og variert gruppe mht sosioøkonomiske variable.

Med utgangspunkt i formålet med EK (forskriftens § 7-1) representerer deler av utvalget førstegangssonende som er gitt mulighet til å kunne ivareta sine sosiale og økonomiske forpliktelser under straffegjennomføringen. Flere i utvalget understreker nettopp at straffeformen har gitt muligheter til å være i arbeid, og gjennom dette også gitt muligheter til å kunne ivareta sine økonomiske forpliktelser for seg selv og familien, og forpliktelser i forhold til arbeidsgiver som høyst sannsynlig ville hatt ulemper ved et lengre fravær som følge av soning i fengsel. Flere har omsorg for barn, enkelte er også aleneforsørgere. Fotlenkesoning har dermed gitt muligheter til å ivareta sosiale forpliktelser og omsorgen for barn. Inkludert i dette ligger oppfølging av barns skolearbeid og fritidsaktiviteter. De som oppgir at de er førstegangsdømte, og som i utgangspunktet var i arbeid og/eller i en familiesituasjon, vurderer selv faren for ny kriminalitet som nær null, uavhengig av straffegjennomføringsform. De gir uttrykk for at de er takknemlige for at de slipper å sitte i fengsel, men gir også uttrykk for at de mener de ville vært

lite utsatte for påvirkning fra kriminelle medfanger ved en fengselsstraff. De mener at dommen i seg selv er preventiv, og at det ikke er fare for gjentakelse. Det er også førstegangsdomte uten barn eller samboer/ektefelle som gjennom soning med elektronisk kontroll er gitt muligheter til å være i arbeid eller følge studiene som planlagt. I det siste tilfellet vises det til at soning i fengsel kunne ført til tap av et semester, noe som i praksis kunne gitt en forsinkelse på et år fordi fagene bygger på hverandre og det ikke gis undervisning i alt hvert semester. Blant de som er i arbeid hevdes det at et fengselsopphold kunne ført til oppsigelse, eller i det minste at vedkommende måtte være den første som måtte gå ved nedskalering som følge av lavkonjunktur i bransjen vedkommende arbeider i. Et fengselsopphold ville da gitt et uforklart "hull" i CVen – noe som igjen kan redusere mulighetene for å komme i arbeid igjen.

Utvalget inkludere også straffedømte helgjennomførere med tidligere dommer, hvorav flere har gjennomført samfunnsstraff og/eller fengselsstraff tidligere. Blant denne gruppen er det flere som viser til at fotlenke gir en beskyttelse mot innflytelse fra kriminelle og således bidrar til å redusere faren for ny kriminalitet.

En relativt stor andel av informantene opplyste at de har en rushistorie, de har levd ustrukturert uten at de noen gang har vært i et lengre arbeidsforhold, de har droppet ut av skolen, spilt PC-spill hele natta i perioder, sovet om dagen, festet ofte og hardt, eller på andre måter hatt en livsførsel som i liten grad er forenelig med studier eller varige arbeidsforhold. Noen har vært i kontakt med politi og rettsapparatet tidligere, mens andre er på sin første soning. Samtlige i denne kategorien opplyser at elektronisk kontroll har gitt trening i å leve strukturert, stå opp om morgenen, forplikte seg og møte til arbeid til avtalt tid over en lengre periode.

Utvalget treffer målgruppen og formålet med elektronisk kontroll

Oppsummert for utvalget *helgjennomførere* finner vi følgende;

- unge lovbrytere (unge er da definert som under 25 år)
- førstegangssonere der hensynet til domfeltes mulighet til å fortsette skole og arbeid synes å være tillagt vekt.
- førstegangssonere i arbeid der det er gitt muligheter til å ivareta økonomiske og sosiale forpliktelser (inkludert omsorgsoppgaver for barn)
- tidligere unge domfelte med erfaring fra ulike straffegjennomføringsformer med løs eller tilfeldig arbeidslivstilknytning, og som selv oppgir at de lett sklir ut i livsførsel og derfor har fått en dårlig posisjon på arbeidsmarkedet.

Mens de tre første punktene er sammenfallende med målgruppen som i forskriftens § 7-2 beskrives som særlig egnet for helgjennomføring, synes den mer sammensatte gruppen i siste kulepunkt å være begrunnet i ordningens formål beskrevet i forskriften § 7-1 der det blant annet står; *Straffegjennomføring med elektronisk kontroll skal være hensiktsmessig for å sikre den domfelte en positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet.*

Delgjennomførerne i utvalget er få og lite ensartet, og omfatter både folk som er i arbeid og som har familie, samt gjengangere med flere dommer bak seg, og som av helsemessige eller andre årsaker sliter med å fylle kravene som følger med en fotlenke-soning.

Påvirker kjente suksesskriterier for arbeidslivstilknytning

Blant pålenkede som selv oppgir at de har hatt problemer med å holde på en jobb over tid, som har droppet ut av skole, eller som aldri har vært i ordinært lønnet arbeid over en lengre periode (f.eks 1 år) er det betegnede at samtlige legger vekt på treningen kravene til struktur i hverdagen har gitt. Flere oppgir selv at de har lært og blitt trent i en struktur de mener at de vil kunne fortsette i etter soning, og at de ved hjelp av EK-soningen har fått kontakt med arbeidslivet som vil gjøre det enklere å både skaffe og holde på en jobb etter soningen er avsluttet. Imidlertid er det også personer som er bekymret for hvordan det vil gå når lenka

kuttes – og som gir uttrykk for at de tror de vil trenge tett oppfølging og hjelp etter soning. Utvalget er likevel for lite til at det gir grunnlag for å kunne generalisere mht hvorvidt soning med elektronisk kontroll gir en effektiv arbeidstrening.

Betydning av nettverk og redusert sannsynlighet for soningsskader

Soning med EK gir for en del straffedømte muligheter til å etablere nye nettverk i arbeidslivet, og de beskyttes samtidig mot eventuell negativ innflytelse fra andre som soner i fengsel. Fra intervjuene ser vi at det særlig er personer – menn og kvinner – i aldersgruppen 20 år til 35 år, med tidligere kontakt med politi og rettsapparatet, og som har en svak tilknytning til arbeidslivet, som selv oppgir at de er utsatt for påvirkning fra andre i fengsel, som mener de ville vært utsatt for soningsskader ved et fengselsopphold – samtidig som det også sies at det er enkelt å sone i fengsel.

For personer som i utgangspunktet var i arbeid, er denne virkningen mindre relevant. Denne gruppen opplever heller ikke strukturen i EK-soningen som spesielt krevende å forholde seg til, og oppfatter dermed ikke at det gir noen spesiell trening de har behov for. De gir likevel uttrykk for at de setter pris på at de slipper å forholde seg til en fengselsbefolkning.

Endringer for å sikre bedre måloppnåelse

Basert på intervjuene er det grunn til å anta at en raskere saksbehandling og kortere tid fra dom har falt til straffegjennomføringen starter, vil kunne sikre en bedre måloppnåelse. Dette gjelder kanskje særlig domfelte hvor fotlenke-soning gjennom arbeidstrening og strukturtrening kan ha en effekt på tilbakefall. Man ønsker f.eks ikke å starte et nytt arbeidsforhold med å søke permisjon for å gå i fengsel – derfor drøyer man – og opprettholder en livsførsel med risiko for nye lovbrudd.

For domfelte som er godt etablert i arbeidslivet med familie mv, oppleves ventetiden som belastende. Dette gjelder også for de pårørende.

Kriteriene og hva som skal til for at en delgjennomfører skal få EK, samt hvilke andre tilbud som reelt sett gis mot slutten av en straffegjennomføring i fengsel, synes ifølge domfelte å være uklare. En større tydelighet mht om det er oppførsel under soning i fengsel, dommen, hvorvidt man har sosiale forpliktelser, helse eller hva som vektlegges, kan derfor trolig gi bedre treff i målgruppen delgjennomførere. Intervjuene har vist at det er ulike oppfattelser mht hva som er kriteriene. Synspunkter og meninger blant straffedømte i fengsel mht hva som er den "letteste og mest bekvemme" veien ut av fengsel varierer også.

Pårørende opplever begrenset med ulemper sammenliknet med fengselsstraff

Intervjuene med pårørende bekrefter at belastningene ved å dele hjem med en pålenket som gjennomfører en straffedom oppleves som begrenset sammenliknet med soning i fengsel. Det understrekes at informantene har gitt samtykke til slik soning og gjort en vurdering i forkant av soningen. Vi har ikke snakket med pårørende som har trukket samtykke underveis, eller der det av andre årsaker har oppstått problemer mellom den pålenkede og de han/hun bor sammen med.

6. Elektronisk kontroll sett førstelinjens side

I dette kapitlet presenteres resultatene fra intervjuene, gruppeintervjuene og informasjonsinnhentingene som er gjennomført med fagpersoner som arbeider med elektronisk kontroll. Dette suppleres med observasjoner gjort i koordineringsmøter og på kontrollrunder sammen med de operative teamene.

Det operative ansvaret for gjennomføringen av EK-soning er lagt til kriminalomsorgens friomsorgskontorer. Friomsorgskontorene har ansvaret for gjennomføringen av all straff utenfor fengsel. Fra 1.11.2015 er det 15 friomsorgskontor, hvor Agderfylkene er ett, Troms/Finnmark er ett, Hedmark/Oppland er ett og Trøndelagsfylkene er ett. De øvrige kontorene følger fylkesgrensene. For gruppene som arbeider med elektronisk kontroll -EK-gruppene- er grensene annerledes, og det er 11 EK-grupper totalt.

Søknad om soning med elektronisk kontroll sendes til ett av kriminalomsorgens fem regionskontorer, der fylket vedkommende søker bor i bestemmer hvilken region søkeren tilhører. EK-soning skal i utgangspunktet sones i hjemfylke til den straffedømte, men det kan i spesielle tilfeller gjøres unntak.

Det lokale friomsorgskontoret treffer vedtak

Det er det lokale friomsorgskontor som treffer vedtak om innvilgelse eller avslag på søknad om straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Dersom det ved søknad om delgjennomføring er uenighet mellom friomsorgskontoret og fengslet med hensyn til om søknaden bør innvilges, skal søknaden avgjøres av regionalt nivå. Når domfelte er idømt fengselsstraff på mer enn ti år fattes vedtaket av regionalt nivå. Lokalt nivå er imidlertid gitt myndighet til å avslå søknader i saker hvor domfelte er idømt mer enn 10 år fengselsstraff, jf. forskriften § 2-1.

Enkeltvedtak kan påklages til nærmeste overordnet organ innen 7 dager etter at domfelte har mottatt vedtaket. Friomsorgskontorets enkeltvedtak under straffegjennomføringen, herunder endring av vilkår, reaksjon på brudd, overføring til fengsel, straffavbrudd, løslatelse mv. kan påklages til regionalt nivå. Vedtak kan også omgjøres dersom de nødvendige forutsetninger for straffegjennomføring med elektronisk kontroll endres eller bortfaller før vedtaket iverksettes. Kapittel 4 gir en oversikt over søknader, avslag og hvem som søker og gjennomfører fotlenke-soning fordelt på fylkene og regionene. Som det framgår av oversikten er det noen variasjoner mellom fylkene. Deler av variasjonene skyldes at elektronisk kontroll er innført på ulike tidspunkt. Geografiske variasjoner, variasjoner i kriminalitetsbildet og andre demokratiske variable forklarer andre forskjeller. Det ligger utenfor denne evalueringens mandat å vurdere hvordan de EK-kontorene arbeider. Vi har derfor ikke innhentet informasjon om arbeidsmåter og ressursbruk i hvert enkelt friomsorgskontor. Derimot har vi brukt tre kontorer med EK-grupper som utgangspunkt for innhenting av informasjon og kvalitative faglige vurderinger av temaområder og arbeidsprosesser som gir grunnlag for informasjon og kunnskap om denne evalueringens problemstillinger, dvs: i hvilken grad målgruppen treffes, i hvilken grad målsettingen med ordningen oppnås, i hvilken grad målsettingen om lavere tilbakefall oppnås, samt vurderinger av hvordan pårørende påvirkes. Videre har mulige endringer for å sikre bedre måloppnåelse vært et tema også for denne delundersøkelsen.

Intervjuer og deltagende observasjoner

Vi har gjennomført intervjuer og deltagende observasjoner i tre forskjellige kontorer/områder. Det er gjennomført intervjuer/gruppeintervjuer med representanter fra ledelsen, saksbehandlere som behandler søknadene og gjør vedtak, samt med representanter fra de operative teamene som arbeider direkte med de straffedømte og deres pårørende til daglig. Dette inkluderer også

egnethetsvurderinger, på- og avlenking, kontroller og annen oppfølging av de pålenkede. Videre er det gjort deltagende observasjoner i form av "observatørstatus" på kontrollbesøk sammen med til sammen fire team på tilfeldige kontrollrunder (fra kl 1700 til 2200) på tilfeldig valgte dager. Dette er kombinert med intervjuer av pålenkede og pårørende (se kap. 5). Deltagende observasjoner inkluderer også teammøter/koordineringsmøter for EK-gruppen i to av kontorene. Kriminalomsorgen og Justisdepartementet (oppdragsgiver) er kjent med hvilke kontorer som er besøkt. Av hensyn til pålenkede og pårørende som har stilt opp til intervju offentliggjøres ikke hvilke kontorer som er besøkt. Hensikten med intervjuene og observasjonene var å få faglige vurderinger av hvordan fotlenke-soningen virker, hvorvidt målgruppen treffes og potensielle forbedringer for å sikre en høyere måloppnåelse. På tross av noen forskjeller mellom de besøkte kontorene mht geografisk og befolkningsmessig dekningsområde, når EK ble innført, og særskilte steds spesifikke utfordringer, finner vi ingen systematiske forskjeller i vurderingene som gjøres for temaer som er relevant for denne evalueringens problemstillinger. Variasjoner mellom fylkene drøftes dessuten i kapittel 4. Det tilfører dermed ikke analysen noe å oppgi hvilke kontorer som er besøkt, hensynet til de pålenkedes anonymitet er derfor prioritert.

6.1 Treffes målgruppen?

For at målgruppen med EK skal treffes kreves det at aktuelle personer i målgruppene kjenner til ordning, at ordningen oppfattes attraktiv nok til at kandidater i målgruppen søker, og at egnethetsvurderingene og søknadsbehandlingen fungerer slik at målgruppen innvilges EK, og at de også gjennomfører soningen med EK. For å belyse disse spørsmålene sett fra førstelinjens ståsted presenteres resultatene fra undersøkelsene i EK-kontorene i følgende fire temaer:

- Vurderinger av søknadsmassen, søknadsgrunnlag og informasjon om og kjennskap til EK
- Egnethetsvurderinger og vedtak; på hvilket grunnlag fattes det vedtak
- Gjennomføring av soning og årsaker til brudd
- Mulige endringer for å sikre at målgruppen treffes

6.1.1 Søknadsmassen, søknadsgrunnlag og kjennskap til EK

Det er i hovedsak fagpersoner med erfaring fra søknadsbehandling og egnethetsvurderinger som har uttalt seg om erfaringer som sorterer under dette deltemaet. De intervjuede er i all hovedsak innenfor følgende faggrupper; jurister, fengselsfag, sosialfag, politi, kriminologi og/eller merkantile fag, hvorav flere har tilleggsutdannelse innen eksempelvis psykologi etc, eller har formell utdannelse og/eller erfaringsbakgrunn fra flere av de nevnte fagområdene.

Når det gjelder kjennskap til soning med elektronisk kontroll og informasjon til straffedømte, vises det til at de som har en dom på mindre enn 4 mnd får tilsendt en invitasjon til å søke. Kriminalomsorgen når imidlertid ikke absolutt alle gjennom denne kanalen. En del flytter, har en uavklart bostedsadresse eller er utilgjengelige av andre årsaker. Noen har også bevisst valgt å oppholde seg på ukjent adresse. Der Kriminalomsorgen ikke får tak i de domfelte i den forstand at de responderer på henvendelser, må politiet hente inn domfelte til soning. Disse må da sone en tredjedel av straffen i fengsel før de kan gå over på elektronisk kontroll. Det sies at denne gruppen er svært liten, og at de aller fleste med dom under 4 mnd nås gjennom utsendelse av invitasjonen til å søke om elektronisk kontroll.

Det pekes på at det er relativt få unge som dømmes til ubetinget fengsel, og at domfelte under 23 år ofte har en eller annen form for voldsutøvelse i dommen. En søknadsbehandler viser til at det er slående ved søknadene fra unge er at det er mye uprovosert vold og fylleslagsmål, og at det til tider er påfallende mange unge søkerne i denne kategorien. Vold skal etter forskriften ikke innvilges soning med elektronisk kontroll, men for unge førstegangsdomte i utdanning er

det gyldige unntaksgrunner. Hvorvidt unge med en voldsdom etter fylleslagsmål eller unge som f.eks er dømt til uaktsom bilbråk for ikke å ha overholdt vikeplikt ved påkjøring, eller unge med andre alvorlige brudd på veitrafikkloven med alvorlige skadede ofre, er i målgruppen, oppleves til dels som uklart. Antall søkere i disse kategoriene sies uansett å ha økt. Dersom flere unge straffedømte skal sone med elektronisk kontroll i stedet for fengsel, vil det i følge våre informanter innebære at en større andel fra denne kategorien lovbrudd må innvilges elektronisk kontroll. Utsagnet stemmer med det vi finner i dataene om lovbruddskategorier for unge som i dag ikke soner med elektronisk kontroll.

Få unge på elektronisk kontroll skyldes med andre ord at det generelt er få unge som dømmes til ubetinget fengsel – og at det er en relativt stor andel med en eller annen form for voldsdom (inkludert bilbråk) blant de unge søkerne.

For andre domskategorier vises det til at de aller de aller yngste nesten ikke er representert. Det tar litt tid i systemet å få sin første ubetingede dom. For unge lovbrøyttere prøves mange andre straffetiltak før det gis en dom med ubetinget fengsel. Det understrekes at elektronisk kontroll kun er et alternativ til fengsel, ikke en erstatning eller alternativ til andre straffformer som eksempelvis samfunnsstraff. I følge en av informantene må unge slå hardt for å få en ubetinget fengselsdom – slår de så hardt, så kan de også ha slått seg ut av målgruppen for elektronisk kontroll. Dømmes de for noe annet enn vold, så får de en annen straff en fengselsstraff.

Ellers vises det til at en stor andel av søkerne (og domfelte dømt til inntil 4 mnd fengsel) er i kategoriene ruspåvirket kjøring (bil eller båt), andre brudd på veitrafikkloven (fart eller andre forseelser med og uten personskafer), bedrageri og økonomisk utroskap. Flere nevner bedrageri mot NAV (trygdemisbruk etc) og at flere av kvinnene på elektronisk kontroll er i denne kategorien. Det er også en stor andel rusdommer, ofte der brukere er dømt for å være i besittelse av, eller omsette mindre kvanta narkotiske stoffer eller dopingpreparater.

Blant søkerne er det også en stor andel som ligger langt utenfor målgruppen og som derfor ikke fyller kriteriene for elektronisk kontroll. Her nevnes sedelighetsforbrytelse, grove narkotikadommer, narkotikaplantasjer eller utsalg fra eget hjem og vold i nære relasjoner.

Det vises til at en stor andel av søkerne ikke er i ordinært arbeid eller i studier. De kan være uføretrygdete, arbeidsledige/arbeidssøkere, uten fast arbeid (men arbeid i perioder), sesongarbeidere etc. Det kan også være ukependlere blant søkerne. Det synes å være noe ulike praksis mht hvor mye arbeid de enkelte EK-kontorene legger i å skaffe arbeid til potensielle EK-sonere. Noen strekker seg langt og bruker mye tid på å skaffe søkerne egnet arbeid, mens andre i større grad ser ut til å formidle kontakt med et utvalg frivillige organisasjoner hvor den straffedømte selv kan søke arbeid. Der man strekker seg langt for å hjelpe den straffedømte i arbeid opplyses det om at man i perioder bruker mye ressurser på å opparbeide nettverk og kontakter med potensielle arbeidsgivere.

Ideelle stiftelser og organisasjoner tar imot en stor andel av søkerne som ikke er i arbeid eller studier. Videre vises det til samarbeid med kommuner, og enkelte arbeidsgivere i privat sektor. Det anslås at om lag halvparten av søkerne ikke er i ordinært arbeid før soningen begynner.

Antall EK-søknader viser en økning over tid fra ordningen startet opp og fram til i dag. Dette tas som et tegn på at ordningen stadig blir mer kjent og at soning med elektronisk kontroll oppfattes som en attraktiv soningsform – og da spesielt for helgjennomførere.

Når det gjelder delgjennomførerne vises det til erfaringer fra samarbeid med fengslene. Der man har etablert god kontakt og holder en regelmessig dialog kombinert med aktiv informasjon i fengslene, kommer det også søknader. Flere påpeker at delgjennomføring med elektronisk kontroll må markedsføres og gjøres bedre kjent i fengslene dersom antallet i denne kategorien

skal økes. Lykkes man med dialogen med fengslene, så kommer også søknadene. Flere viser til at kriteriene for hvem som kvalifiserer for delgjennomføring kan være uklare, og at det derfor kan være potensielle delgjennomførere som ikke søker fordi de oppfatter at de ligger utenfor målgruppen. Soning med elektronisk kontroll kan også oppfattes som konkurrerende til andre utslusingsalternativer som overgangsbolig eller andre lavsikkerhetssoningssteder der det antas at det gis mye frihet uten at man er pålagt tilsvarende kontrollregime og krav som følger med en EK-soning.

Egenhetsvurdering og vedtak; på hvilket grunnlag fattes det vedtak?

Det gjøres en grundig egnethetsvurdering av søkerne. Pårørende som deler bolig med den domfelte, og hensyn til barn, sies gjennomgående å få stor oppmerksomhet. Det gjøres også vurderinger av hvorvidt ofre potensielt kan bli berørt – i form av å møte domfelte – under soningen. Hensynet til allmenn rettsfølelse i samfunnet for øvrig tillegges også vekt i vurderingene. Det vil si at dommer der det er grunn til å anta at det vil stride mot en allmenn rettsfølelse i samfunnet å la vedkommende sone med elektronisk kontroll i hjemmet, i utgangspunktet vil få avslag på søknaden. Denne type dommer har som regel også andre sider som gjør at de uansett ville fått avslag.

Flere viser til at kvinner ser ut til å kunne ha særlig nytte av soning med elektronisk kontroll. Dette begrunnes med at kvinner i fengsel er en liten gruppe, og at soningsforholdene i fengsel i mange tilfeller kan være vanskelige for kvinner. Det vises til at mange av kvinnene som søker EK (og også blant de som er i fengsel) er i en dårlig forfatning psykisk og/eller fysisk. EK fremheves derfor som et godt soningsalternativ for en gruppe sårbare kvinner, og for kvinner i svangerskap eller med omsorgsansvar for små barn. På spørsmål om kvinner favoriseres i søknadene sammenliknet med menn, understrekes det at det tilstrebes en lik søknadsbehandling uavhengig av kjønn. Det at kvinneandelen er høyere på elektronisk kontroll (helgjennomførere) enn i fengsel (jf kap. 4), forklares med at en relativt større andel kvinner har dommer som kvalifiserer for elektronisk kontroll.

Vedtakene fattes på grunnlaget av gjeldende retningslinjer. Det vises til at det er en del skjønnsmessige spørsmål, og at saker i gråsonen er mer krevende å behandle enn de klare sakene. Eksempler på gråsonesaker som oppfattes som vanskelige er brudd på veitrafikkloven med fatale konsekvenser som bildrap, voldsdommer av typen fylleslagsmål i taxi-kø der offeret ikke er alvorlig skadet, og saker med eksempelvis gjentatte brudd på veitrafikkloven. Det gis uttrykk for et at det er behov for mer samordning på tvers av regionene for å sikre en mest mulig lik praksis på tvers av regionene. Avgjørelsene kan ankes, noe som langt på vei sikrer søkerne at avslag gis på riktig grunnlag. Dataene viser at ankesaker kun unntaksvis fører til omgjøring av vedtak.

Få brudd tas som et tegn på at man neppe innvilger for mange søknader. Flere stiller imidlertid spørsmål ved om man i egnethetsvurderingene legger lista for høyt, dvs om andelen som bryter vilkårene egentlig er for lav.

Gjennomføring av soning og årsaker til brudd

Alkoholbruk eller bruk av narkotiske stoffer synes å være den hyppigste årsaken til brudd. Videre vises det til at enkeltsaker der den pålenkede har flere brudd på tidsskjemaet eller kontroller viser at de ikke er i arbeid når de har oppgitt at de skal være i arbeid. Dette siste sies å særlig gjelde selvstendige næringsdrivende som er sin egen arbeidsgiver. Denne gruppen er liten, men kan være utfordrende å kontrollere. På en av kontrollrundene som inngår i de deltagende observasjonene ble en i denne kategorien avdekket. Vedkommende hadde oppgitt en adresse og tidspunkt for arbeid. Kontrollen avdekket at vedkommende var på oppgitt adresse, men at det ikke ble utført arbeid i tråd med det som var oppgitt.

Brudd som følge av handlinger mot samboer eller andre familiemedlemmer, eller som følge av at samboer/ektefelle trekker samtykke, hører til sjeldenheten. Det er eksempler der forhold ryker under soning slik at den pålenkede (eller samboer/ektefelle) må flytte til en annen bolig, men dette gir ikke overføring til fengsel.

Mulige endringer for å sikre at målgruppen treffes

I målgruppen helgjennomførere treffes så å si alle. For å treffe alle, som også inkluderer delgjennomførere, kreves det en bedre oppdatering av folkeregisteret slik at informasjonen helt sikkert når fram til alle i målgruppen. Advokater og dommere kan også få mer kunnskap om soning med elektronisk kontroll og informere den domfelte om muligheten. Generelt vises det til at det etter hvert er mye kunnskap om ordningen og at informasjonen stort sett når fram til aktuelle sonere. For gruppen delgjennomførere vises det til at et bedre og tettere samarbeid med fengslene, og klarerer retningslinjer om hvem som er målgruppen, samt tydeligere kriterier for delgjennomføring vil kunne sikre at flere i denne målgruppen treffes.

6.2 Virker soning med elektronisk kontroll på kapasitet og tilbakefall?

En stor andel av de som soner med elektronisk kontroll antas å ville ha beholdt jobben og hatt et tilbakefall nær null uavhengig av soningsform. Velfungerende arbeidstakere og familieforsørgere ville uansett klart seg. For denne gruppen vurderes de vesentligste konsekvensene å komme arbeidsgiver, familien og familie- så vel som samfunnsøkonomien til gode.

For gruppen helgjennomførere i aldersgruppen under 35 år med svak arbeidslivstilknytning, gjerne kombinert med ruserfaring og/eller avbrutt utdanning, synes det å være en bred enighet om at EK gir en arbeidstrening som for mange kan ha svært stor effekt mht å lykkes med å endre livsførsel. Mange får nye nettverk, og viser at de kan følge opp et arbeid. For mange kan også en lengre periode under stram ruskontroll, kombinert med krav til struktur i hverdagen, være en nødvendig betingelse for å unngå å havne tilbake i miljøer som med stor sannsynlighet kan føre til ny kriminalitet. Det vises til konkrete eksempler der EK-kontoret har formidlet kontakt med arbeidsgiver for å gjennomføre soning, og hvor vedkommende har fortsatt etter soningen var avsluttet. For å lykkes med denne gruppen må det i følge flere av våre informanter brukes ressurser i EK-gruppen på å skaffe og følge opp arbeidsgivere, samt å følge opp både arbeidsgiver og den pålenkede slik at arbeidssituasjonen fungerer best mulig. Det vises videre til at det er krevende å finne egnet arbeid til alle, og det stilles spørsmål ved om det egentlig er NAV eller EK-kontorets ansvar.

Det synes også å være en bred enighet om at enkelte, og da kanskje særlig unge og unge voksne, er sårbare for soningsskader og kontakt med kriminelle nettverk ved soning i fengsel. Soner man en kort dom for besittelse og bruk av narkotika vil man med en fengselsstraff kunne være et potensielt bytte for større kriminelle nettverk. Ved å holde denne gruppen utenfor fengsel, kan man redusere risikoen for at de kommer i kontakt med tynge miljøer.

Forholdene for kvinnelige domfelte nevnes av flere. Kvinner har ofte dårlige soningsforhold i fengsel, og kan få en bedre og mer tilrettelagt soning med elektronisk kontroll. For delgjennomførerne vises det til at soning med elektronisk kontroll er en av flere utslusningsalternativer. Flere peker på at det er behov for en opprydning i regelverk og praksis innenfor ulike utslusningsalternativer, men at EK har et innhold som øker bredden i tilgjengelige utslusningsalternativer og derfor også styrker kriminalomsorgens muligheter til å lykkes i arbeidet med å tilbakeføre straffedømte til normalsamfunnet.

7. Målevaluering

I dette kapitlet behandles følgende tre hovedspørsmål:

- I hvilken grad treffes målgruppene av ordningen med straffegjennomføring med elektronisk kontroll?
- I hvilken grad oppfyller ordningen målsetningene om lavere tilbakefall og større straffegjennomføringskapasitet?
- Hvordan oppleves ordningen med elektronisk kontroll som straffegjennomføringsmetode for pårørende (og for ofre for kriminalitet)?

Mandatets spørsmålet om hvorvidt det er behov for å gjøre endringer for å sikre bedre måloppnåelse behandles i kapittel 9, etter den samfunnsøkonomiske analysen.

Hver problemstilling i kulepunktene behandles for seg med utgangspunkt i en samlet vurdering av delundersøkelsene i kapittel 3-6. Dette betyr at vi baserer evalueringens svar på eksisterende faglitteratur, tidligere gjennomførte evalueringer, tilgjengelig statistikk og egne undersøkelser.

Resultatene fra dette kapitlet danner grunnlaget for den samfunnsøkonomiske analysen som presenteres i kapittel 8.

Resultatene fra samtlige delundersøkelser peker i samme retning. Konklusjonene vurderes dermed som robuste og entydige. Av den grunn holdes kapitlet i en oppsummerende form.

7.1 I hvilken grad treffes målgruppene av ordningen med straffegjennomføring med elektronisk kontroll?

Vi skiller mellom målgruppene for hel- og delgjennomførere.

7.1.1 Målgruppen for helgjennomførere treffes

Når det gjelder helgjennomførere viser gjennomgangen at den opprinnelige målgruppen som framkommer i forarbeidene til loven og som også fremmes i formålet med ordningen; *unge straffedømte*, representerer en liten andel av de som soner med elektronisk kontroll. Dette skyldes at det generelt er få unge som dømmes til fengselsstraff. Av de som dømmes til ubetinget fengsel blant de yngste, er det en relativt stor andel som har en voldsdom som gjør at de utelukkes fra målgruppen. Vi observerer imidlertid at det gjøres skønnsvurderinger av innholdet i dommen og at særlig unge førstegangsdomte med en voldsdom av og til innvilges soning med elektronisk kontroll.

Det kan hevdes at målgruppen er utvidet i forholdet til målgruppen som er definert i forskriften (jf kap. 2). Dersom vi ser hen til formålet med ordningen slik dette er formulert i forskriften, fyller imidlertid de som er innvilget soning med elektronisk kontroll i stor grad formålet. Etter våre vurderinger krever *formålet* som beskrives i forskriftens § 7-1 en mer romslig definisjon av målgruppene enn det som følger av en snever tolkning av § 7-2. I en evaluering av hvorvidt et tiltak virker, er det formålet med tiltaket som er det førende for det ordningen skal måles opp mot. På denne bakgrunn konkluderer vi med at målgruppen for helgjennomførere treffes.

Konklusjonen støttes av den statistiske analysen som viser antall søkere, og andelen innvilgede og iverksatte søknader. Informasjon i saksregisteret om søkere med avslag/innvilgelser støtter opp under informasjon gitt av søknadsbehandlere mht hvilke hensyn som er vektlagt ved søknadsbehandlingen. Det er også svært få ankesaker der utfallet av søknadsbehandlingen gjøres om. En bruddandel på under 5 pst viser at de som innvilges elektronisk kontroll er

velegnet for å gjennomføre denne soningsformen. Dette trekker også i retning av en konklusjon om at målgruppen treffes.

Målgruppen delgjennomførere er mer heterogen, men treffes i hovedsak

Delgjennomførerne utgjør kun 10 pst. av de som soner med elektronisk kontroll i løpet av ett år (men 17 pst. av de som til enhver tid soner med fotlenke. Forskjellen skyldes at delgjennomførere i gjennomsnitt er pålenket lengre enn helgjennomførere). Denne gruppen framstår også som betydelig mer heterogen innenfor ulike domskategorier enn helgjennomførere. Informasjonen i datagrunnlaget er mangelfull, men utfra foreliggende informasjon kan det se ut til at gruppen har en større andel uføre og arbeidsledige enn i gruppen helgjennomførere. Det er også flere med mange dommer og fengselsopphold bak seg. I tillegg dekker denne gruppen et videre spekter med straffebrudd og domskategorier.

På tross av disse forskjellene konkluderer vi med at en stor andel av delgjennomførerne må antas å kunne ha nytte dette utslusningsalternativet. Strukturen, arbeidstreningen, oppfølgingen og daglig kontakt med ektefelle og barn gir for mange en mer målrettet tilbakeføring enn andre utslusningsalternativer. Intervjuundersøkelsen og datagrunnlaget (KOMPIS) tyder på at det blant delgjennomførerne også er personer som i utgangspunktet synes å ligge et stykke unna en snever definisjon av målgruppen. Dette gjelder i første rekke uføre, personer med helseplager som gjør det vanskelig å følge et program med minimum 20 timers arbeidsinnsats, og gjengangere med mange dommer og fengselsopphold bak seg.

I hht mandatet for denne evalueringen skal soning med elektronisk kontroll sammenliknes med soning i fengsel. For delgjennomførerne vil andre utslusningsalternativer være et mer relevant sammenlikningsgrunnlaget. På bakgrunn av de undersøkelsene som er gjennomført er det grunnlag for å anta at flere enn det som er tilfelle i dag vil kunne nyttiggjøre seg tilbudet som følger med elektronisk kontroll.

Det at tiltaket treffer målgruppen er også en nødvendig (men ikke tilstrekkelig) forutsetning for at målsetningene med ordningen kan realiseres.

7.2 I hvilken grad oppfyller ordningen målsetningene om lavere tilbakefall og større straffegjennomføringskapasitet?

Elektronisk kontroll virker på straffegjennomføringskapasiteten gjennom følgende to effekter:

- 1) Soning med elektronisk kontroll dekker 7 pst. av soningsdøgnene til domfelte som er dømt til ubetinget fengsel.
- 2) Gitt at soning med elektronisk kontroll reduserer sannsynligheten for tilbakefall vil dette ha en langsiktig effekt på etterspørselen etter soningsdøgn med fengselsdom

Gjennomgangen i kapittel 4 bekrefter at elektronisk kontroll øker straffegjennomføringskapasiteten. Kapasitetsutnyttelsen viser en vekst, og ser i 2015 ut til å kunne nærme seg kapasitetsutnyttelsen for fengselsplasser. Det innebærer at straffegjennomføringskapasiteten for fengselsdommer i praksis består av antallet fengselsplasser pluss antallet tilgjengelig lenker.

I likhet med Skardhammar og Rokkan finner også vi at soning med elektronisk kontroll reduserer sannsynligheten for tilbakefall blant helgjennomførere. Våre analyser viser imidlertid at frafallsprosent er svært følsom for valg av kontrollgruppe. Soning med elektronisk kontroll retter seg i utgangspunktet mot en målgruppe med lavere sannsynlighet for tilbakefall enn gjennomsnittsinnsatte i fengsler. Alder, tidligere straffehistorie, lovbrudd, kjønn og straffelengde har betydning for sannsynligheten for tilbakefall – uavhengig av om det sones i fengsel eller med fotlenke. I tillegg har arbeidslivstilknytning også en betydning for sannsynligheten for

tilbakefall. Innenfor enkelte kategorier har kontrollgruppen såpass lav sannsynlighet for tilbakefall at det med et relativt begrenset utvalg av tilsvarende EK-sonere, ikke er mulig å avdekke signifikante forskjeller. Innenfor andre grupper finner vi systematiske forskjeller på sannsynligheten for tilbakefall mellom EK-sonere og fengselssonere. Dette gjelder gruppen med fullført videregående utdanning eller høyere, som er i arbeid, har sivilstatus gift/samboer og som er i aldersgruppen 30 år og oppover. I denne gruppen finner vi ingen virkning på tilbakefall.

I gruppen under 35 år med ett eller flere kjennetegn:

- Tidligere straffedømt
- Narkodom (bruk eller omsetning)
- Flere lovbrudd/dommer

Våre analyser viser tilbakefall for EK på 6 pst. til 10,5 pst. avhengig av utvalgene og hvilke år vi ser på. For tilsvarende kontrollgrupper finner vi et tilbakefall på 7,5 pst. til 15 pst. Vi gir med dette utgangspunkt et konservativt anslag på 2-3 prosentpoeng differanse mellom soning med EK og soning i fengsel. Dersom vi bryter utvalgene ned i delutvalg finner vi kategorier der det ikke er noen signifikant forskjell mellom ek-sonere og fengselssonere, og utvalg der ek-sonere har halvert andelen tilbakefall sammenliknet med fengselssonere. Vi finner med andre ord størst potensiell effekt i utvalg med størst sannsynlighet for tilbakefall.

7.2.1 Arbeid, utdanning og trolig arbeidstrening betyr noe

Dataene underbygger andre studier som viser at straffedømte med ubetinget fengselsstraff i hovedtrekk er en gruppe med lav utdanning og liten tilknytning til arbeidsmarkedet. Soning med elektronisk kontroll og det programmet som følger med straffeformen ser for mange i denne kategorien ut til å gi en viktig arbeidstrening med muligheter for tilknytning til arbeidslivet.

Skardhamar og Telle (2009) viser at sannsynligheten for gjeninnsettelse er lavere for personer som hadde jobb på løslatelsestidspunktet eller fikk jobb noe senere. Dette kan bety at arbeid reduserer tilbakefallet, men det kan også skyldes at det er de som uansett ville klart tilbakeføringen som får seg jobb. Det finnes lite kunnskap om arbeidstrening av den type som gjennomføres for de EK-kontorene finner arbeid til virker på arbeidslivstilknytning og tilbakefall. Basert på våre undersøkelser mener vi det er grunnlag for en hypotese om at det er en til dels betydelig sammenheng, og at adekvat arbeidstrening under det kontrollregimet som følger med soning med elektronisk kontroll, har en positiv virkning på arbeidslivstilknytning og gjennom dette også på risikoen for tilbakefall. Vi ser behov for mer kunnskap på dette området.

7.3 Hvordan oppleves ordningen med elektronisk kontroll som straffegjennomføringsmetode for pårørende (og for ofre for kriminalitet)?

Våre undersøkelser finner kun positive virkninger for pårørende som soner sammen med en fotlenkesoner når sammenlikningen er fengsel.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan ofre for kriminalitet (fornærmede) opplever ordningen, har vi et svakere grunnlag for å kunne konkludere. Undersøkelsen i EK-kontorene bekrefter at det ved egnethetsvurdering og søknadsbehandlingen tas hensyn til ofre og fornærmede i hver enkelt sak. Kriteriene for å sone med elektronisk kontroll er også sånn at ofre skal beskyttes. Tilgjengelig dokumentasjon og informasjon som er hentet inn i evalueringen tyder på at dette er tilfelle.

Vi har ikke hatt noen undersøkelser rettet mot ofre (fornærmede) i saker der den straffedømte har fått innvilget å sone hele dommen med elektronisk kontroll. For å få en indikasjon på

hvordan ofre opplever denne straffegjennomføringen har vi kontaktet Personskadeforbundet (LTN)⁵. LTN er en organisasjon for alle som har fått livet endret på grunn av skade. Organisasjonen ble stiftet i 1984 under navnet Landsforeningen for trafikkskadde i Norge av familier som hadde fått livet forandret på grunn av trafikkulykker. I og med brudd på veitrafikkloven, kjøring i ruspåvirket tilstand og promille er de dominerende straffebruddene blant helgjennomførere, er det også rimelig å anta at den største offergruppen er i denne kategorien. LTN ble derfor ansett som en relevant interesseorganisasjon for ofre for en del av de lovbruddskategoriene som kan få innvilget soning med elektronisk kontroll. LTN opplyser at de ikke har noen saker, eller har hatt noen formell behandling av straffegjennomføring med elektronisk kontroll, og således heller ikke har noen offisielle standpunkt på spørsmålet. Organisasjonen er på et generelt grunnlag opptatt av tiltak som virker i den forstand at forbrytelser som kan føre til personskader ikke gjentas, f.eks at promilledømte ikke kjører med promille etter straffegjennomføringen.

Vi har også kontaktet Stine Sofies Stiftelse⁶ for å få vurderinger fra offer (fornærmedes) side. Stine Sofies Stiftelse understreker at deres målgruppe i første rekke er fornærmede og ofre i alvorlig straffesaker som i utgangspunktet har betydelig lengre strafferammer enn 4 måneder som er grensen for helgjennomførere. Dersom kriteriene følges, og det i egnethetsvurderingene legges vekt på hensynet til fornærmede før soning med elektronisk kontroll innvilges (helgjennomførere), gis det uttrykk for at det kan være positivt at straffedømte gjør nytte for seg gjennom frivillig eller lønnet arbeid. Stiftelsen mener likevel at i saker som omhandler vold eller overgrep mot barn bør ikke helgjennomføring ved elektronisk kontroll brukes. For delgjennomførere kan saken stille seg noe annerledes. På et generelt grunnlag pekes det fra Stine Sofies Stiftelses side på at Kriminalomsorgen er for dårlige til å ivareta hensynet til fornærmede og ofre i straffegjennomføringen av alvorlige dommer, og at dette særlig gjelder måten utslusningen fra fengsel gjennomføres på. Det vises til flere tilfeller der det er gitt permisjoner med risiko for at fornærmede kan møte den straffedømte uten at fornærmede er varslet på forhånd om permisjonen og at permisjonene tillates i fornærmedes nærområde.. Det pekes riktignok på at det har vært noe bedring de siste årene, men at det fremdeles er et forbedringspotensial. Hvorvidt utslusning med fotlenke for delgjennomførere gir en større belastning for fornærmede enn andre utslusningsalternativer disse personene ellers ville fått, tas det ikke stilling til. Det understrekes at det viktigste i vurderingen er hvordan hensynet til fornærmede ivaretas, og at dette hensynet vektlegges både når fotlenke innvilges som siste del av soningen og i andre måter å sluse ut straffedømte fra fengsel.

Vi har ikke funnet interesseorganisasjoner eller grupper som med utgangspunkt i ofre for kriminaliteten har utarbeidet politikk eller offisielle standpunkt, eller gjort konkrete vurderinger av hvorvidt ofre og pårørende i tilstrekkelig grad ivaretas ved straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Synspunkter vi har hentet inn trekker i retning av at det med brudd på veitrafikkloven, eller andre lovbrudd med mildere straffer (under 4 mnd) er vel så vesentlig at den straffedømte ikke gjentar lovbrudd etter straff, som måten straffen gjennomføres på så lenge hensynet til fornærmede er ivaretatt. Så lenge Kriminalomsorgens egnethetsvurderinger gjøres i tråd med retningslinjene er det etter våre vurderinger rimelig å anta at belastningen for ofre og fornærmede er begrenset for helgjennomførere.

⁵ Tidligere Landsforeningen for Trafikkskadde i Norge (LTN) Bakgrunnen for navneskiftet er at foreningen ikke bare jobber med trafikkskadde, men alle skadde

⁶ Stine Sofies stiftelse arbeider blant annet med ivareta voldsutsatte barnet og deres pårørende og å påvirke myndighetene for å styrke rettssikkerheten for fornærmede og ofre i alvorlige straffesaker

Når det gjelder delgjennomførere er bildet mer sammensatt. Det er likevel vanskelig å se at det kan være noen systematiske forskjeller mht fornærmede og ofre ved utslusning via elektronisk kontroll sammenliknet med andre utslusningsalternativer som også ofte vil innebære ferdsel utenfor fengselet. Dersom sammenlikningen er fengsel uten noen form for frigang, permisjoner eller andre aktiviteter ute i samfunnet, vil soning med elektronisk kontroll kunne være belastende for ofre og fornærmede dersom de risikerer å møte den straffedømte i nærmiljøet. Jo mer alvorlig den fornærmede er rammet, jo mer belastende må det forventes å være for fornærmede å møte gjerningsmannen mens vedkommende gjennomfører en straffedom. Vissheten om at en gjerningsmann er ute av fengselet før dommen er ferdig sonet, kan også oppleves som belastende i tilfeller der ofre er alvorlig rammet (drap, vold, skader med konsekvenser for liv og helse, etc). Dersom Kriminalomsorgen gjør grundige egnethetsvurderinger i tråd med retningslinjene, skal hensynet til både pårørende, ofre og allmenn rettsopfatning ivaretas. Vi konkluderer likevel med at delgjennomførere kan ha ofre som vil kunne bli negativt berørt av at fotlenke innvilges i siste del av soningen.

8. Nytte-kostnadsanalyse: Gevinster og kostnader ved fotlenkesoning

Dette kapitlet presenterer den samfunnsøkonomiske analysen av elektronisk kontroll med fotlenke. Den samfunnsøkonomiske analysen bygger på resultatene fra kapittel 7 som igjen bygger på de foregående kapitlene, men tilpasser dem til nytteeffekter som dels verdsettes og dels evalueres som en ikke-verdsatt virkning.

8.1 Nullalternativ og tiltaksalternativ

Vi ønsker å presisere hvilke alternativer vi ser på. Med soning med elektronisk kontroll tenker vi på helgjennomførere og delgjennomførere som soner etter dagens regler. Formelt sett er helgjennomføring og delgjennomføring to tiltaksalternativer i den samfunnsøkonomiske analysen.

Det slås fast i utredningens mandat at nullalternativet til elektronisk kontroll er soning i fengsel. Etter samtale med kriminalomsorgen har vi bestemt at nullalternativet er soning i fengsel med *lav sikkerhet*. Grunnen er at de som gjennomfører fotlenkesoning har begått kriminalitet av en slik karakter at de alternativt ville sonet under lav sikkerhet. Delgjennomførere kan ha sonet på høy sikkerhet tidligere i soningsforløpet, men på slutten av soningen er alternativet å sone med lav sikkerhet. Enkelte vil likevel ha andre alternativer mot slutten av soningen, som hjemmesoning etter §6 første ledd i Straffegjennomføringsloven, eller soning i overgangsbolig. Alternativer utenom fengsel ser vi ikke på.

Fengsler med lav sikkerhet har et lavere sikkerhetsopplegg og koster mindre å drive enn fengsler med høy sikkerhet. Dette er den viktigste praktiske implikasjonen av å velge fengsel med lav sikkerhet som nullalternativ.

Våre alternativer blir således:

- Nullalternativ: Fengsel med lav sikkerhet
- Tiltaksalternativ 1: Helgjennomføring med elektronisk kontroll
- Tiltaksalternativ 2: Delgjennomføring med elektronisk kontroll

De to tiltaksalternativene er ikke gjensidig utelukkende. Samfunnet kan ved å investere i lenker mv. gjerne prioritere helgjennomføring og delgjennomføring samtidig.

8.2 Virkninger av tiltakene

8.2.1 Vi definerer ni hovedvirkninger på nyttesiden

Vi identifiserer nå virkningene av tiltakene helgjennomføring og delgjennomføring uten å gjøre forsøk på å tallfeste størrelsen av virkningene.

1. Den kanskje viktigste nyttevirkingen av tiltaket, som også fremheves i utredningens mandat, er virkingen på *risiko for tilbakefall* til ny kriminalitet. Håpet er at fotlenkesoning skal redusere risikoen for tilbakefall, som fører til færre nye lovbrudd og sparer samfunnet konsekvensene av nye lovbrudd. Fotlenkesoning øker risikoen for lovbrudd under soning. Denne effekten hører også med her.
2. En annen viktig nyttevirking er *virkingen for de pårørende*. Som påvist i kapittel 4 finnes det i fengselsbefolkningen alenefedre (og mødre), samboende og gifte, foreldre til felles barn osv der soning med fotlenke forventes å være mindre belastende for pårørende inklusive barn. I dette ligger dels at den personlige kontakten mellom sonende og pårørende er bedre, men også at muligheten for å beholde bolig er bedre

når den sonende har jobb og kan betale renter og avdrag. Dette er til fordel for pårørende, f.eks. barn og partner. Det er også ganske mange pårørende som fremhever at elektronisk kontroll hjelper den sonende til et strukturert liv med vanlig døgnrytme osv.

3. Som en trede viktig nyttevirkning har vi *virkning for ofre*. Ofre ser i alminnelighet ikke positivt på at den innsatte soner med fotlenke, men retningslinjene for slik soning sier at fotlenke ikke skal tilbys dersom det er risiko for at sonende og offeret kan møte hverandre i nærmiljøet. Blant helgjennomførerne er majoriteten dessuten dømt for forhold uten konkrete ofre.
4. I tillegg til virkningene for spesifikke grupper, vil vi legge til *virkning for den alminnelige rettsfølelsen*. Begrepet uttrykker vanlige samfunnsborgeres oppfatning av elektronisk kontroll som straffegjennomføringsform.
5. En femte nyttevirkning dreier seg om at *den sonende har jobb eller annen arbeidstilknytning i og etter soningsperioden*, som ikke bare er gunstig for den innsatte med familie, men som også kan være gunstig for arbeidsgiver, som blant annet slipper å lære opp vikarer, og for det offentlige i form av reduserte trygdeutbetalinger. Et ordnet arbeidsforhold kan dessuten bidra til å forhindre ny kriminalitet.
6. En sjette virkning er knyttet til at straffedømte som ikke har vanlig jobb, kan utføre *ulønnet arbeid* i frivillige organisasjoner.
7. En syvende nyttevirkning gjelder *skolegang*, der elektronisk kontroll kan gjøre det lettere å følge vanlig skoleprogresjon.
8. En åttende nyttevirkning gjelder *avvikling av soning og varetekt* i kriminalomsorgen. Norge sliter med å holde soningskøene nede. Lange soningskøer er en ulempe for alle involverte. De domfelte må vente på å få gjort opp for seg, soning kan måtte skje langt fra hjemsted, soning og varetekt kan skje under ufordelaktige betingelser, det kan bli mye kjøring og tidsbruk for å frakte innsatte på varetekt, osv. Økt kapasitet i kriminalomsorgen kan bidra til bedre avvikling av soning og varetekt, som er en nyttevirkning.
9. En niende nyttevirkning gjelder *de domfelte selv*. Domfelte legger vekt på at fotlenkesoning gir enklere soningsforhold, som gjør det lettere for dem å holde kontakt med barn og familie, beholde boligen, opprettholde jobb, skolegang, språkopplæring, opplæring i å holde tida, osv. De domfeltes nytte kan ikke ignoreres i en nytte-kostnadsanalyse, selv om det er et spørsmål hvordan den skal vektes.

I evalueringen, jf. kapittel 7 har vi drøftet om elektronisk kontroll «treffer målgruppa», dvs tilbys de som i henhold til Stortingets intensjon og vedtatte retningslinjer har krav på soning med elektronisk kontroll. Vi konkluderte med at målgruppa i stor grad treffes.

I forhold til nyttevirkning 1-9 kan spørsmålet om å treffe målgruppa tolkes som at Stortinget legger vekt på velferden til visse typer domfelte (for eksempel unge) (nyttevirkning 9), og/eller at Stortinget har formeninger om hvilke målgrupper av innsatte som mer enn andre vil utløse nyttevirkningene 1-8. Siden vi har egne vurderinger og undersøkelser som vurderer nyttevirkningene 1-8, kan vi konsentrere oss om å treffe målgruppa i forhold til nyttevirkning 9. Siden vi finner at ordningen treffer målgruppa, tilsier det at nyttevirkingen for de domfelte (nyttevirkning 9) bør tillegges vekt i nytte-kostnadsanalysen.

I evalueringen har vi drøftet virkning av fotlenkesoning på kriminalomsorgens totale straffegjennomføringskapasitet (nyttevirkning 8). I nytte-kostnadsanalysen må dette punktet ses sammen med nullalternativet. I og med at nullalternativet er fengselssoning, noe som betinger at det finnes soningskapasitet, kan punktet om kapasitet i Kriminalomsorgen dekke de forholdene vi har nevnt under nyttevirkning 8, som ventetid før soning, soning utenfor politidistrikt/nærmiljø, soning under ufordelaktige betingelser mv., og andre problemer for innsatte, pårørende og ansatte i forbindelse med soningsavvikling.

De identifiserte nyttevirkningene av elektronisk kontroll må veies mot kostnaden av elektronisk kontroll sammenliknet med alternativet ubetinget fengsel med lav sikkerhet. Formelt sett er kostnaden et tiende moment i analysen som kompletterer de ni identifiserte nytteelementene. Dessuten tar vi hensyn til at virkningene på offentlige budsjetter må dekkes inn, som har virkninger for samfunnsøkonomisk effektivitet. Denne skattefinansieringskostnaden som den kalles, er en virkning nummer 11.

8.2.2 «Samfunnet som helhet» er den viktigste mottageren av nyttevirkninger

I tråd med vanlig praksis for norske nytte-kostnadsanalyser identifiserer vi hvem som mottar nytte- og kostnadsvirkningene (Tabell 8.1) og skiller i den forbindelse mellom samfunnseffekter og brukereffekter.

Tabell 8.1 Mottagere av virkninger. Brukereffekt og samfunnseffekt

Virkning	Nærmere spesifikasjon av virkning. Elektronisk kontroll sammenliknet med soning i fengsel ved lav sikkerhet	Hvem mottar virkning
Risiko for tilbakefall	Lavere risiko for ny kriminalitet, jf kriminalitetens kostnader	Samfunnet. Den straffedømte. Pårørende.
Virkning for pårørende	Høyere nytte for pårørende	Pårørende (brukereffekt i evaluerings-språkbruk)
Virkning for ofre	Samme eller lavere nytte for ofre ved elektronisk kontroll	Brukereffekt
Virkning på den alminnelige rettsfølelsen	Trolig samme eller lavere nytte ved elektronisk kontroll	Samfunnseffekt
Lønnet arbeid	Lønnet arbeid og inntekt i soningstiden og etterpå	Brukereffekter ift den domfelte (som får inntekt), pårørende (som han deler inntekten med), arbeidsgiver. Samfunnseffekt ift samfunnet som får skatteinntekt
Ulønnet arbeid	Ulønnet arbeid i soningstiden og eventuelt etterpå	Brukereffekt for den domfelte (som får arbeidsfelleskap), og den frivillige organisasjonen. Samfunnseffekt for samfunnet som får nytte av arbeidsinnsatsen
Utdanning	Høyere studietilknytning og bedre progresjon	Brukereffekt for den innsatte. Med tiden samfunnseffekt når utdannelsen kommer til nytte. Mulig effekt på tilbakefallsrisiko
Virkning for den domfelte	Høyere nytte for den domfelte	Brukereffekt
Virkning for avvikling av soning og varetekt	Høyere nytte for varetektsinnsatte og domfelte (andre enn den fotlenkesonende), pårørende, politi og rettsvesen	Brukereffekt ift den varetektsinnsatte, domfelte og pårørende (som får nytte av bedre soningsforhold). Brukereffekt ift politi og rettsvesen. Samfunnseffekt ift samfunnet som får effektivitetsgevinst.
Kostnader	Kostnader ved fotlenkesoning i forhold til kostnader i nullalternativet	Samfunnseffekt
Skattefinansieringskostnader	Effektivitetsvirkninger av å dekke inn virkningene på offentlig budsjett	Samfunnseffekt

Kilde: Vista Analyse

8.3 Kvantifiserte og verdsatte virkninger

8.3.1 Kvantifisere eller verdsette?

Vi går over til å kvantifisere og verdsette virkningene vi har identifisert over. Med kvantifisering mener vi kvantitativ fysisk indikator. Med verdsetting mener vi å verdsette i penger. Strengt tatt er det også en form for kvantifisering. Hvis verken kvantifisering eller verdsetting er mulig, må effekten behandles kvalitativt.

Det er langt fra alle virkninger vi kan kvantifisere og verdsette (Tabell 8.2). Risiko for tilbakefall kan kvantifiseres, dvs karakteriseres ved en kvantitativ indikator, men ikke verdsettes. Virkninger for pårørende, ofre og domfelte kan verken kvantifiseres eller verdsettes.

Tabell 8.2 Kvantifiserte og verdsatte effekter

Virkning	Kvantifisere?	Verdsette?
Risiko for tilbakefall	Ja, redusert sannsynlighet for tilbakefall	Nei
Virkning for pårørende	Nei	Nei
Virkning for ofre	Nei	Nei
Virkning på alminnelig rettsfølelse	Nei	Nei
Arbeid	Nei	Ja, økt inntekt for den domfelte på elektronisk kontroll
Utdanning	Nei	Nei
Offentlige trygdeytelser	Nei	Nei
Virkning for den domfelte	Nei	Nei
Virkning for gjennomføring av varetekt og straff	Nei	Nei
Kostnader	Nei	Ja
Skattefinansieringskostnad	Nei	Ja

Kilde: Vista Analyse

Virkninger som ikke kvantifiseres eller verdsettes, skal likevel vurderes ved hjelp av systematisk pluss/minusbetraktning, som vi demonstrerer nedenfor. Redusert tilbakefallsrisiko er en kvantitativ størrelse som vurderes ved hjelp av pluss/minusbetraktning. Det er ikke vanlig å kvantifisere kostnader fysisk, dvs man går rett på verdsetting. Det samme er her praktisk for kategorien arbeid.

8.3.2 Vi regner effekt per domfelt og tar hensyn til kapasitetsutnyttelse

Når nytte og kostnad beregnes kan det være et spørsmål hva som er enheten. I denne utredningen regner vi nytte og kostnad per domfelt som enhet. Analyseåret er 2013. Vi antar dette året å være representativt også for de kommende fem-ti år. På lengre sikt må man regne med forskyvninger mellom nytte og kostnad som gjør at beregningene vi har gjort, ikke er representative.

Nytte- og kostnadsvirkninger per domfelt sammenliknes altså med nullalternativet fengsel med lav sikkerhet. Her må vi være litt forsiktige. Saken er at i 2013 var kapasitetsutnyttelsen på fotlenke 71 prosent, mens den i fengsel var 96,5 prosent i 2013. Det betyr at dersom man tok alle de som ble pålenket i løpet av 2013 og overførte til fengsel, ville de gjort unna sine

soningsdøgn på mindre enn et år. Forskjellen i kapasitetsutnyttelse vil påvirke våre beregninger av kostnadsforskjellen mellom fengsel og fotlenke.

Kapasitetsutnyttelsen på fotlenke er på vei oppover. I 2015 antas den å bli om lag 90 prosent. Vi finner det derfor relevant å bruke dette tallet for kapasitetsutnyttelse på fotlenke. Det tilsvarer nytte og kostnad i en situasjon der kapasitetsutnyttelsen på fotlenke er som den trolig blir i 2015, noe som kan være mer representativt for de kommende år enn å insistere på 2013 sin kapasitetsutnyttelse.

Fra et metodisk synspunkt kan det innvendes at dersom man endrer på én parameter som gjaldt i 2013, kan man like gjerne endre på andre. Praktisk sett kan vi imidlertid ikke se at det er andre parametere i beregningene som har tilsvarende karakter.

Om lag fem prosent av soningstilfellene med elektronisk kontroll fører til brudd og tilbakeføring til fengsel. Selv om det blant disse kan være domfelte som har glede av elektronisk kontroll, gjelder effektene om diskuteres her, ikke for domfelte som tilbakeføres til fengsel.

Vi vurderer helgjennomføring og delgjennomføring hver for seg.

8.4 Risiko for tilbakefall

8.4.1 Omtale

Gjennomgangen i kapittel 7 tyder på at elektronisk kontroll reduserer risikoen for tilbakefall blant domfelte i Norge. Reduksjonen er begrenset til grupper som har nevneverdig risiko for tilbakefall. Vi finner trolig flest slike blant delgjennomførerne, som (med unntak for de som har søkt for sent) har de lengste dommene og hardest kriminalitet bak seg.

Blant helgjennomførerne som får elektronisk kontroll, finner vi enkeltindivider og grupper med svært lav risiko for tilbakefall enten de soner i fengsel eller i form av elektronisk kontroll. For disse individene og gruppene gir ikke elektronisk kontroll særlig ekstraeffekt på tilbakefallsrisiko. Men vi finner også helgjennomførere som har vært straffedømt tidligere, som står utenfor arbeidslivet og/eller som ikke har fullført videregående skole og har en til dels høy risiko for tilbakefall. Sannsynligheten for tilbakefall for denne gruppen kan potensielt påvirkes gjennom soning med elektronisk kontroll framfor fengsel.

Vi understreker for ordens skyld at det ikke nødvendigvis er elektronisk kontroll i seg selv, men hele opplegget med husarrest, sysselsetting, strukturert timeplan, rusfrihet og oppfølging som ser ut til å ha effekt.

Effekten på tilbakefallsrisiko kan oppstå direkte som en konsekvens av straffegjennomføringens art, for eksempel når en førstegangssoner holdes unna kriminelle nettverk som finnes i fengsel. Effekten kan også oppstå indirekte gjennom jobb og sysselsetting, mulighet til å beholde eller opparbeide seg inntekt, hjelp til å komme inn i et strukturert og rusfritt liv, osv. Verken vår evaluering eller den litteraturen vi har sett, skiller mellom direkte og indirekte virkning.

Den norske og internasjonale litteraturen finner gjennomgående at elektronisk kontroll korrelerer positivt med faktorer som reduserer tilbakefallsrisiko (indirekte faktorer) og negativt med tilbakefallsrisiko, altså at risikoen reduseres. Internasjonale media har vært opptatt av at

elektronisk kontroll kan gjøre det mulig å begå kriminalitet under soning.⁷ Våre beregninger av tilbakefallsrisiko inkluderer kriminalitet begått under soning, men dette er et forsvinnende lite problem i Norge.

8.4.2 Omfang og betydning

Den forventede nytten av lavere tilbakefallsrisiko, per domfelt, er lik endring i sannsynlighet per domfelt multiplisert med kostnaden per kriminalitetstilfelle. I kapittel 7 kom vi altså fram til soning med elektronisk kontroll reduserer sannsynligheten for tilbakefall med i gjennomsnitt 1-3 pst, men at virkningene kan være betydelig større for enkelte delgrupper (og null for andre). Det er ikke mulig å beregne effekt på delgjennomførere, men i mangel av annen informasjon vil vi anta at denne effekten også gjelder for delgjennomførerne.

Kostnaden per kriminalitetstilfelle består i kostnad for politi, rettsvesen og kriminalomsorg; kostnad for ofre, kostnad for pårørende, kostnad for øvrige samfunnsborgere (trygghet mm). Det er gjort forsøk på å beregne kriminalitetens kostnader (Bakke, 2011), men vi synes ikke dette er så velegnet når vi ikke vet hvilken type kriminalitet som forhindres av lavere tilbakefall. Kriminalitetens kostnader domineres fort av drap og grov vold, men gitt utvalget av individer på fotlenke er det neppe tilbakefall til slike forbrytelser vi i første rekke snakker om.

Som et tankeeksperiment kan vi anta at kostnaden per forbrytelse avverget av lavere tilbakefall er 1 million kroner. Med en reduksjon i risiko på 2 prosent blir forventet nytte per domfelt 20 000 kroner.

Alt i alt setter vi omfang til middels og betydning til middels positiv, som ifølge konsekvensmatrisen gir ++ som konsekvens.

Tabell 8.3 Konsekvensmatrise tilbakefallsrisiko. Helgjennomførere og delgjennomførere

	Omfang	Betydning	Konsekvens
Vurdering	Middels	Middels pluss	++

Kilde: Vista Analyse

8.5 Pårørende har nytte av elektronisk kontroll og retningslinjene skjermer ofre

8.5.1 Omtale

Gjennomgangen i kapittel 5 viser at *pårørende* til innsatte med EK gjennomgående har positive erfaringer. De pårørendes erfaringer er knyttet til følgende momenter:

- De pårørende, for eksempel barn og partner, kan holde løpende kontakt med den innsatte. Det gir nytte til barn og partner i form av i) alminnelig økt livskvalitet ved samvær, ii) mindre stigmatisering fordi soning kan holdes skjult, iii) lavere

⁷ <http://www.manchestereveningnews.co.uk/news/local-news/criminal-removed-tag-before-horrific-1062894>

- arbeidsbelastning med felles barn og gamle foreldre osv for partnere og eks-partnere, iv) økt økonomisk trygghet for bolig mv for pårørende fordi den innsatte har inntekt.
- De pårørende har nytte av at den innsatte med (psykiske) helseproblemer får helsemessig fordel av å sone med fotlenke
- De pårørende har nytte av at innsatte med fotlenke trenes i å leve et strukturert liv, populært sagt «stå opp om morran».

Pårørende vil normalt også ha fordel av at innsatte ledes over i en kriminalitetsfri tilværelse, men dette punktet er dekket under nytten av lavere tilbakefall.

Retningslinjene for soning med fotlenke har lagt inn kriterier som tilsier at slik soning innvilges dersom pårørende har nytte av det. Samboende skal gi skriftlig samtykke. Når det gjelder barn, sier retningslinjene at

«Hvis domfelte har barn skal det ved vurderingen av om straffegjennomføring med elektronisk kontroll kan innvilges, tas hensyn til om denne type straffegjennomføring vil være til barnets beste. Dette gjelder også i tilfeller hvor det straffbare forholdets karakter tilsier at søknaden i utgangspunktet ikke skal innvilges. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll skal ikke innvilges dersom straffegjennomføringen antas å ville ha en negativ innvirkning på samboende barn. Kriminalomsorgen skal så langt det er mulig forsikre seg om at samboende barn ikke kan komme til å lide overlast som følge av at straffegjennomføringen skjer i hjemmet.»

Barn har dessuten uttalerett, og det skal legges stor vekt på hva barn over 12 år mener om saken. På denne måten bidrar retningslinjene til at utvalget av innsatte som får elektronisk kontroll, er preget av positiv nytte for pårørende.

Forskrift og retningslinjer for soning med elektronisk kontroll legger betydelig vekt på å skjerme ofre. Forskriftens § 7-3 sier at

«i de tilfeller der det aktuelle lovbruddet er begått i eget hjem eller mot medlemmer av husstanden, eller det dreier seg om volds- eller seksualforbrytelser, skal domfelte som hovedregel ikke innvilges straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Dersom domfelte er dømt for volds- eller seksualforbrytelse mot en person som domfelte bodde eller fortsatt bor sammen med, skal straffegjennomføring med elektronisk kontroll ikke innvilges.»

Vår gjennomgang i kapittel 4 tilsier at innsatte med elektronisk kontroll i liten grad er dømt for vold eller seksualforbrytelser. Særlig gjelder det helgjennomførere. Det sies også i retningslinjene at «Det skal særlig tas hensyn til fornærmede og pårørende, for eksempel dersom noen av disse bor i domfeltes nabolag.»

Disse forholdsreglene bidrar til at det i mange saker der elektronisk kontroll innvilges ikke finnes konkret offer. I saker der det finnes offer, skal ikke elektronisk kontroll innvilges dersom offer og gjerningsperson deler nabolag, og absolutt ikke om de deler hjem.

Under denne overskriften diskuterer vi også den alminnelige rettsfølelsen. Samfunnets medlemmer kan ha forskjellig holdning til elektronisk kontroll som straffegjennomføringsform. Mange vil være nøytrale. Noen vil legge vekt på mulige positive virkninger på tilbakefallsrisiko osv. Men en større eller mindre gruppe er negative til elektronisk kontroll som straffegjennomføring fordi de oppfatter at ubetinget straff skal medføre innesperring, og de mener at elektronisk kontroll ikke er tilstrekkelig innesperring.

Vi har ikke tall, men vil legge til grunn at en gjennomsnittlig effekt over samfunnsmedlemmene er negativ.

8.5.2 Omfang og betydning

Vi vurderer konsekvens for pårørende og ofre hver for seg, ved hjelp av parametere for omfang og betydning. Omfang betyr om mange berøres. Betydning er for den enkelte. Konsekvens er

på en måte produktet av omfang og betydning. Dette er standard metodikk for vurdering av kvalitative virkninger i samfunnsøkonomisk analyse, jf. f.eks. DFØ (2014).

De fleste domfelte har familie og pårørende. Omfanget er her «stort», se Tabell 8.4. Betydningen er gjennomgående positiv, men det er ikke alle som har høy grad av kontakt med sine pårørende. For eksempel kan en del utenlandske innsatte tenkes å ha familie og pårørende langt borte. For andre pårørende, for eksempel barn av enslige forsørgere, vil elektronisk kontroll ha svært høy betydning. Som et gjennomsnitt setter vi betydningen til «middels».

Vi kan ikke se at det er forskjell i pårørendes nytte av helgjennomføring sammenliknet med delgjennomføring.

I tråd med vanlige kriterier, se f.eks. DFØ (2014), blir da konsekvens vurdert til +++.

Tabell 8.4 Konsekvensmatrise Pårørendes nytte. Helgjennomførere og delgjennomførere

	Omfang	Betydning	Konsekvens
Vurdering	Stor	Middels pluss	+++

Kilde: Vista Analyse

I mange tilfeller der elektronisk kontroll innvilges i forbindelse med helgjennomføring, finnes det ikke spesifikke ofre. Omfanget vurderes som «lite». Delgjennomførere har lengre dommer med større innslag av voldskriminalitet og trafikkvold mv. Vi vurderer her omfanget som «middels». Ofre vil gjennomgående ha negativ nytte av at gjerningspersoner soner med elektronisk kontroll, men som vi har sett, skjermes ofre fra gjerningspersoner i eget nabolag osv, slik at risikoen for å støte på gjerningspersonen på gaten, er liten. Uansett kan ofre og gjerningsperson møtes etter soning, som er forholdsvis kort tid etterpå. Alt i alt vurderer vi betydningen å være «liten».

I tråd med vanlige kriterier blir da konsekvens vurdert til 0 for helgjennomføring og minus (–) for delgjennomføring.

Tabell 8.5 Konsekvensmatrise Ofres nytte. Helgjennomførere

	Omfang	Betydning	Konsekvens
Vurdering	Lite	Lite negativ	0

Kilde: Vista Analyse

Tabell 8.6 Konsekvensmatrise Ofres nytte. Delgjennomførere

	Omfang	Betydning	Konsekvens
Vurdering	Middels	Lite negativ	-

Kilde: Vista Analyse

For alminnelig rettsfølelse er omfanget stort. Betydningen settes til lite negativ. Konsekvens settes også til lite negativ.

Tabell 8.7 Konsekvensmatrise Alminnelig rettsfølelse

	Omfang	Betydning	Konsekvens
Vurdering	Stort	Lite negativ	-

Kilde: Vista Analyse

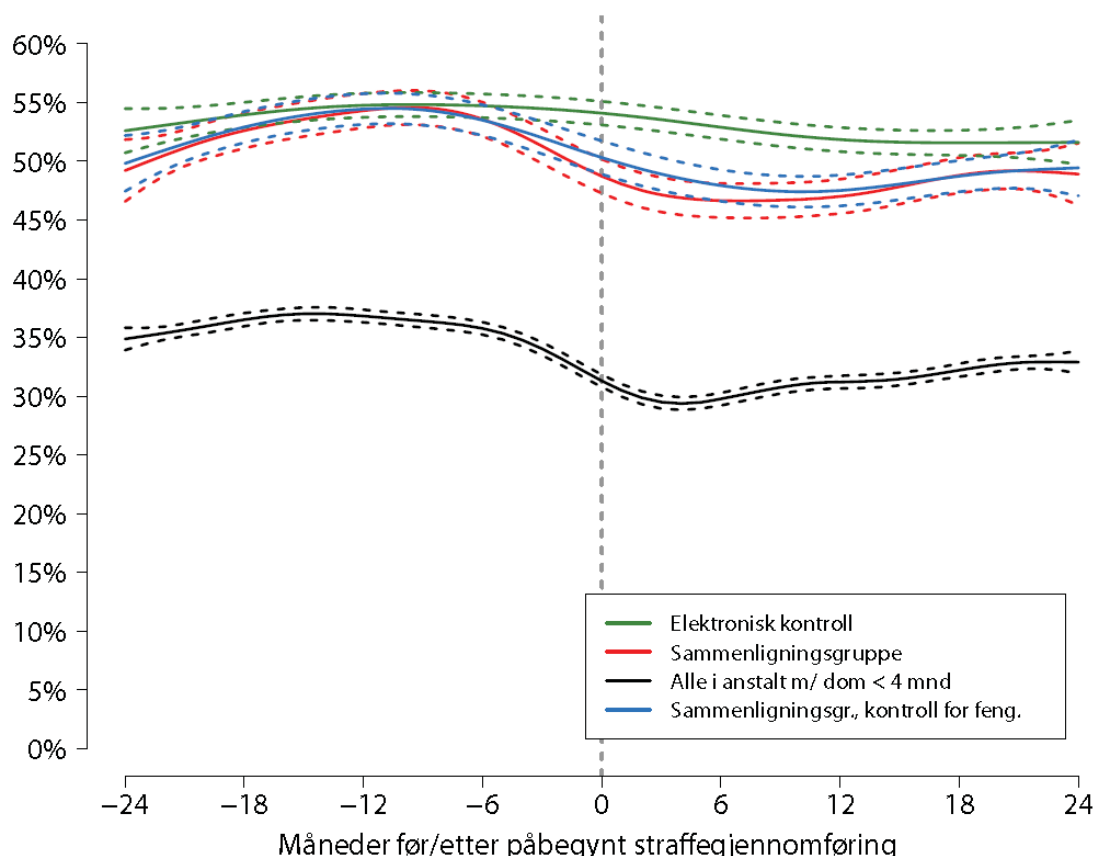
8.6 Tydelig virkning på arbeid og inntekt

8.6.1 Omtale

Den viktigste kilden til kunnskap om arbeid og arbeidsinntekt blant innsatte med elektronisk kontroll er Skardhamar (2013). Skardhamar følger 2009-kohorten av norske (norsk personnummer) helgjennomførere i to år før straffegjennomføring og to år etter. Se også omtalen i kapittel 3. Han undersøker blant annet arbeidsmarkedsdeltagelse, arbeidsmarkedstiltak og utdanning.

Gjennomgående finner Skardhamar små effekter av elektronisk kontroll *når man sammenlikner med en representativ kontrollgruppe*. Figur 8.1 er klippet fra Skardhamars rapport og illustrerer dette.

Figur 8.1 Sysselsatte per måned før og etter påbegynt straffegjennomføring i 2009. Elektronisk kontroll og fengsel



Kilde Skardhamar (2013).

Den heltrukne grønne linjen er sysselsettingsandel for innsatte med elektronisk kontroll. De blå og røde linjene gjelder innsatte i sammenligningsgruppa. De stiplede linjene angir konfidens-

intervall. Det er en liten forskjell på om lag 5 prosentpoeng i sysselsettingsandel rundt tidspunktet for soning, men den forsvinner etter hvert.

Figuren viser også at sysselsettingsandelen for alle innsatte med dom mindre enn fire måneder, er langt lavere. Men det kan ikke tas til inntekt for at elektronisk kontroll «virker».

Selv om innsatte i fengsel er sysselsatt, er det klart at de ikke opptjener inntekt så lenge soningen varer. I tillegg har de ifølge Skardhamars tall altså en dipp i sysselsettingsandel. For å få et inntrykk av effekten av begge disse faktorene, kan man studere inntektstall. Tabell 8.8 gjør dette. Kilden er igjen Skardhamar (2013).

Tabell 8.8 Lønnsinntekt blant innsatte med elektronisk kontroll og kontrollgruppa i fengsel. Før, under og etter soning.

	2007	2008	2009	2010	2011
Elektronisk kontroll	208226	232129	223034	220556	246482
Fengsel	195304	220991	190757	201107	225400
Differanse (avrundet)	13 000	11 000	32 000	19 000	21 000

Kilde: Skardhamar (2013). Soningsår = 2009.

Vi ser at lønnsinntekten gjennomgående er høyere blant innsatte med elektronisk kontroll. I 2009, som er soningsåret, gjør imidlertid differansen et hopp, fra 11000 til 32000. Det skyldes sannsynligvis den kombinerte effekten av fengselsoppholdet og lavere sysselsettingsgrad. Vi ser også at inntekten blant de fengslede synker 14 prosent mellom 2008 og 2009, mens den stiger i alle år ellers.

I 2010, året etter soning, er forskjellen mellom elektronisk kontroll og fengsel fortsatt betydelig større enn før soning. Ingen av gruppene har gjenvunnet inntekten fra 2008, og de fengslede aller minst. Det kan skyldes lavere sysselsettingsgrad for de tidligere fengslede. Tolkningen kompliseres noe av tallene for 2011, som viser like stor forskjell som i 2010 selv om sysselsettingsgradene nå nærmer seg hverandre. Kan soningsomstendighetene ha betydning for hvor godt betalt jobb man får etter soning? Det blir spekulasjon.

Skardhamar undersøker også deltagelse på arbeidsmarkedstiltak blant innsatte på elektronisk kontroll sammenliknet med fengsel. Her er det ingen forskjell.

8.6.2 Verdsetting

I Tabell 8.8 er forskjellen i inntekt mellom norske helgjennomførere på elektronisk kontroll og sammenlikningsgruppa ca 32000 kroner det året soningen finner sted og 11-12000 årene før, et utslag på 20000. De to årene etter soning er forskjellen ca 7000 kroner større hvert år enn før soning. I hvert fall det første året etter soning er det rimelig å tilskrive dette soningssituasjonen, siden ingen av gruppene har gjenvunnet inntektsnivået fra før soning, og aller minst de fengslede. To år etter soning (i 2011) henger litt av dette igjen, jf. sysselsettingsandelene, men det kommer også andre elementer til som forklarer forskjellen det året. Vi antar at samlet økning i lønnsinntekt som kan tilskrives elektronisk kontroll er $20000 + 7000 + 3000 = 30000$ kroner.

Tallene i Tabell 8.8 gjelder altså gjennomsnittlig lønnsinntekt. Det relevante i en samfunnsøkonomisk analyse er å beregne bidraget til samfunnets verdiskaping. Det er selvsagt umulig å beregne bidraget til samfunnets verdiskaping i detalj, men vanlig rutine i samfunnsøkonomisk analyse er å anslå bidraget ved hjelp av anslag for lønn pluss arbeidsgiveravgift og sosiale utgifter til sykdom osv, som til sammen er lik arbeidsgivers lønnskostnad. Tanken er at dersom ikke verdiskapingen forsvarer lønnskostnaden, er ikke arbeidsplassen levedyktig over tid.

Arbeidsgiveravgiften er 14,1 prosent i de fleste av landets fylker. Sykdom og fravær kan komme opp i ti prosent i enkelte yrkesgrupper. På usikkert grunnlag antar vi snaue fem prosentpoeng og et samlet påslag på lønnsdifferansen på 5000 kroner.

Alt i alt tilskriver vi elektronisk kontroll en **forskjell på 35000 kroner** per innsatt helgjennomfører, fordelt over de tre årene det er snakk om. Vi ser ingen grunn til å diskontere dette beløpet siden tidsperioden er kort og beløpet uansett er usikkert. Det har vært noe lønnsvekst mellom perioden 2009-2011 på den ene siden og 2013, som er vårt analyseår, på den andre siden, men det lar vi også inngå i den generelle usikkerheten rundt tallene. Det kan være forskjell mellom norske og utenlandske helgjennomførere, men det har vi ingen konkret informasjon om. Vi lar tallene representere så vel utenlandske som norske helgjennomførere. På samme måte kan det være forskjell mellom domfelte sortert etter andre kjennetegn, som vi heller ikke tar hensyn til.

Likeså kan det være forskjell mellom helgjennomførere, som vi har tall for, og delgjennomførere som vi ikke har tall for. En delgjennomfører sitter i fengsel i perioden før han overføres til elektronisk kontroll og har ikke inntekt mens han sitter i fengsel. Kanskje er det vanskeligere å skaffe seg, eller gå tilbake til inntektsgivende arbeid for en delgjennomfører enn helgjennomfører. Kanskje er delgjennomførere i større grad av en type med lav arbeidsmarkedstilknypning. På den annen side sitter i gjennomsnitt lenger med lenke og har av den grunn mulighet til å tjene mer i forhold til fengsel. Det finnes imidlertid ikke statistikk for delgjennomførernes situasjon. På usikkert grunnlag velger vi å anta at effekten i arbeidsmarkedet er den samme for hver delgjennomfører som for hver helgjennomfører. Her må det legges til at dersom vi hadde redusert arbeidsmarkedseffekten for delgjennomførere, burde vi økt effekten knyttet til frivillig arbeid siden den som soner med elektronisk kontroll skal utføre en arbeidsaktivitet.

Det kan diskuteres om verdiskapingen fra helgjennomførere og delgjennomførere fullt og helt representerer et netto bidrag til samfunnets verdiskaping. Kan det tenkes at disse domfelte i noen grad tar jobb fra andre? Våre intervjuer og inntrykk for øvrig tyder imidlertid på at de domfelte som regel fyller ledige hull i arbeidslivet. Ofte står jobben og venter på dem mens de er i fengsel, for eksempel. Det er en realitet at mange domfelte tilhører marginaliserte grupper hvis deltagelse på arbeidsmarkedet ikke påvirker arbeidsdeltagelse for andre. Vi antar derfor at 35 000 per domfelt representerer ekstra arbeid og et netto bidrag til samfunnets verdiskaping.

8.7 Positiv virkning på frivillig sektor

8.7.1 Omtale

I forrige avsnitt anslo vi økningen i inntekt per domfelt på elektronisk kontroll til 35 000 kroner. Dette er et gjennomsnittstall som dekker både de som har jobb og de som ikke har jobb.

Dersom den pålenkede ikke har betalt jobb, skal han eller hun gå på skole eller utføre frivillig arbeid eller liknende. Alle skal gjøre *noe* i minst 20 timer per uke. I neste avsnitt vurderer vi om elektronisk kontroll påvirker skoletilknytning, og finner at virkningen på skoletilknytning og skolegang er liten. Da er det desto større grunn til å tro at elektronisk kontroll tilfører arbeidskraft til frivillig sektor, altså frivillige organisasjoner mv der den pålenkede ikke får betalt, men likevel utfører arbeid av samfunnsmessig verdi. Dette arbeidet kommer i tillegg til det betalte arbeidet.

8.7.2 Omfang og betydning

Vi har få holdepunkter for å anslå omfanget av frivillig arbeid. Fra studien til Skardhamar (2013) vet vi at andelen med elektronisk kontroll som er i betalt arbeid, er lavere enn i arbeidsstyrken totalt sett. I følge Skardhamars tall opp til 2012 er noe under halvparten av de pålenkede å regne som arbeidstakere. Omfanget av frivillig arbeid under soning er derfor trolig betydelig, kanskje så mye som halvparten av de pålenkede. Omfanget kan være noe større for delgjennomførere enn helgjennomførere dersom delgjennomførere har vanskeligere for å skaffe seg jobb, men i forrige avsnitt regnet vi med samme inntektsøkning for begge gruppene, og det er da ikke rimelig å anta større omfang av frivillig arbeid for delgjennomførerne. Alt i alt setter vi omfanget til «middels» for begge gruppene.

Betydningen av det frivillige arbeidet kan nok variere. Enkelte yter en verdi som er helt sammenliknbar med vanlig verdiskaping i markedet. Andre kan yte en noe mindre verdi. Noen frivillige organisasjoner kan tenkes å gi plass til en sonende på elektronisk kontroll for å yte vedkommende en håndstrekning, selv om han ikke produserer så mye. Vi setter betydningen til «middels positiv». Samlet får vi da konsekvensen ++.

Tabell 8.9 Konsekvensmatrise Verdiskaping fra ubetalt arbeid. Helgjennomførere og delgjennomførere

	Omfang	Betydning	Konsekvens
Vurdering	Middels	Middels positiv	++

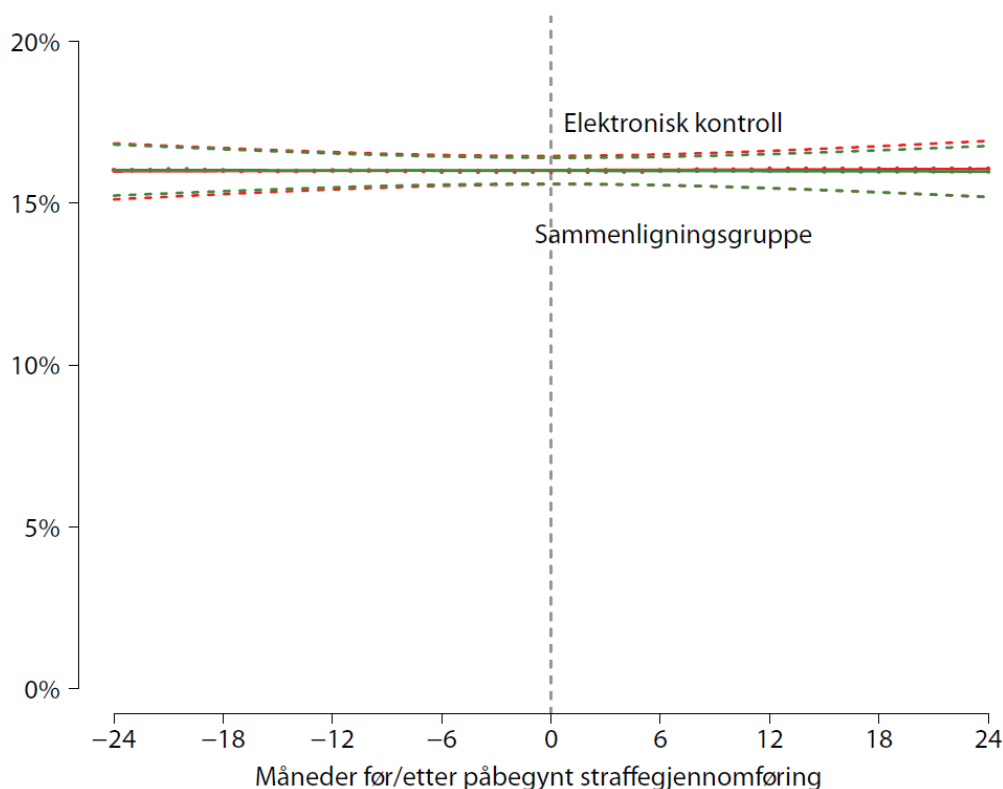
Kilde: Vista Analyse

8.8 Ubetydelig virkning på skolegang

8.8.1 Omtale

Drøyt 15 prosent av de sonende er i utdanning. I Skardhamars data, som er det beste vi har, er det ikke mulig å se forskjell i andel som er under utdanning, jf Figur 8.2.

Figur 8.2 Personer under utdanning per måned før og etter påbegynt straffegjennomføring i 2009. Med elektronisk kontroll og sammenlikningsgruppe. Prosent



Kilde: Skardhamar (2013)

Skardhamar kommenterer at utdanningen kan bli forsinket hvis man er i fengsel, noe som også er blitt nevnt av våre informanter, men dette fanger ikke dataene opp.

8.8.2 Omfang og betydning

Det er altså drøyt 15 prosent av de domfelte som er under utdanning. Det er en forholdsvis liten andel. Omfang settes til «lite». Det er ikke mulig å spore at elektronisk kontroll har noen betydning for utdanningen. Det kan tenkes at fengslede forsinkes med inntil et semester i sitt utdanningsforløp, men dette finnes det ikke data for. Betydningen settes til «liten». Dette gjelder både helgjennomførere og delgjennomførere. Konsekvensen settes til ubetydelig, 0.

Tabell 8.10 Konsekvensmatrise Utdanning. Helgjennomførere og delgjennomførere

	Omfang	Betydning	Konsekvens
Vurdering	Lite	Liten positiv	0

Kilde: Vista Analyse

8.9 Elektronisk kontroll har en viss effekt på soningsavvikling

8.9.1 Omtale

Kapittel 6 og 7 har diskutert virkninger av elektronisk kontroll for gjennomføring av varetekt og straff. Konklusjonen der er at ordningen med elektronisk kontroll har økt kapasiteten og redusert soningskøene.

I den samfunnsøkonomiske analysen er det likevel viktig å tenke gjennom dette spørsmålet *i forhold til relevante alternativer*. Et relevant alternativ kunne vært å øke fengselkapasiteten istedenfor fotlenke og elektronisk kontroll. Det ville også bidratt til å redusere soningskøene og avvike soningen. I avsnitt 8.1 slo vi fast at nullalternativet i den samfunnsøkonomiske analysen er soning i fengsel på lav sikkerhet. Altså ser vi for oss at dersom ikke soning med elektronisk kontroll var blitt utviklet, ville samfunnet bygget ut så mange flere fengselsplasser med lav sikkerhet at kapasiteten ville blitt den samme.

I den samfunnsøkonomiske analysen skal det altså sammenliknes to alternativer med lik kapasitet, det faktiske alternativet med fotlenkesoning, mot et hypotetisk nullalternativ. Siden kapasiteten er den samme, må vi gå ut fra at den primære virkningen på soningsavviklingen er null. Det er følgervirkningene, sekundærvirkningene, som må vurderes.

Følgervirkningene på soningsavvikling kan være knyttet til følgende forhold:

- Kapasitetsutnyttelsen med fotlenke er økende, men fortsatt lavere enn for fengselssoning. Dette er et moment vi tar inn på kostnadssiden, jf drøftingen i avsnitt 8.11.
- Elektronisk kontroll kan tenkes å avhjelpe ventetid før soning, soning utenfor eget distrikt og nærmiljø, soning under ufordelaktige betingelser, følgervirkninger for varetekt.
- Elektronisk kontroll kan ha en gunstig effekt på fremtidig soningskø dersom den reduserer tilbakefall
- Elektronisk kontroll kan tenkes å påvirke domsavsigelser, med konsekvenser for kapasitetsavviklingen.

8.9.2 Omfang og betydning

Omfanget omfatter hele fengselkapasiteten og er «stort». Betydningen er knyttet til følgervirkninger og vurderes alt i alt å være «middels positiv». Samlet gir dette konsekvensen ++.

Tabell 8.11 **Konsekvensmatrise Effekt på soningsavvikling**

	Omfang	Betydning	Konsekvens
Vurdering	Stort	Middels positiv	++

Kilde: Vista Analyse

8.10 Virkninger for den domfelte

8.10.1 Omtale

Våre intervjuer indikerer at de domfelte har nytte av ordningen med elektronisk kontroll. Deres nytte er knyttet til de samme momentene vi nevnte over for pårørende:

- Kontakt mellom innsatte og pårørende, med følgeeffekter i form av i) alminnelig økt livskvalitet ved samvær, ii) nytte av at de pårørendes nytte øker
- Innsatte med (psykiske) helseproblemer får helsemessig fordel av å sone med fotlenke
- Innsatte med fotlenke trenes i å leve et strukturert liv, populært sagt «stå opp om morran».
- For delgjennomførere er fotlenkesoning en del av programmet for rehabilitering til normalt liv i frihet

I tillegg kommer at

- Den private inntekten som realiseres som følge av elektronisk kontroll, tilfaller den som soner (og deres pårørende). Dette er en fordelingseffekt i og med at verdiskapingen er nevnt som et eget moment tidligere.

Domfelte overføres til fotlenke etter søknad. Det er derfor all grunn til å tro at ordningen selekterer innsatte som har nytte av elektronisk kontroll. Selv om noen kan gjøre feil valg og angre seg, mener vi det er klart at innsatte med elektronisk kontroll har betydelig nytte av ordningen.

Spørsmålet er så hvilken vekt samfunnet skal legge på dette. Etter vår vurdering henger det sammen med spørsmålet om målgruppa for ordningen er den gruppa som faktisk gjør bruk av ordningen. Dette spørsmålet er drøftet i kapittel 7 og konklusjonen er at målgruppa faktisk treffes. Det er derfor grunn til å legge vekt på at de innsatte har nytte av ordningen.

8.10.2 Omfang og betydning

Omfanget er her alle innsatte med elektronisk kontroll, altså ikke bare en andel av dem som i tilfellet utdanning. Omfanget settes til «stort». Alle domfelte vi har intervjuet, gir inntrykk av at ordningen er gunstig for dem og de har nytte av den, og alle har søkt om å få sone med elektronisk kontroll. Det er ingen forskjell mellom hel- og delgjennomførere. De domfelte tilhører i hovedsak målgruppa for ordningen. Det er likevel snakk om domfelte, og samfunnet kan etter vår vurdering ikke legge samme vekt på de domfeltes velferd som om det var alminnelige frie personer. Betydningen settes til «middels» for hel- og delgjennomførere. Karakteren for betydning relaterer seg til nyttestrømmer som ikke telles opp under andre overskrifter, og spesielt er inntekt utelatt her siden det er beregnet over. Konsekvensen settes i tråd med DFØ (2014) til ++.

Tabell 8.12 Konsekvensmatrise Innsattes nytte. Helgjennomførere og delgjennomførere

	Omfang	Betydning	Konsekvens
Vurdering	Stort	Middels positiv	++

Kilde: Vista Analyse

8.11 Elektronisk kontroll er billigere enn fengsel

Vi går over til å studere kostnaden ved elektronisk kontroll sammenliknet med fengsel med lav sikkerhet. Vi har i utgangspunktet tall for kostnaden per lenke og per fengselsplass i et år. For å komme derfra til kostnaden per domfelt helgjennomfører og delgjennomfører, må vi beregne hvor mange hel og delgjennomførere som løper gjennom en lenke i løpet av et år. Dessuten kan vi ta hensyn til at elektronisk kontroll og fengsel har ulik kapasitetsutnyttelse, slik at de samme personene i gjennomsnitt ville brukt mindre enn et år på å passere gjennom et fengsel. Diskusjonen i dette delkapitlet gjennomgår beregningene vi må gjennom for å anslå kostnadsbesparelse per domfelt hel- og delgjennomfører.

8.11.1 Kostnad ved elektronisk kontroll

Kostnaden per lenke

Ifølge upublisert statistikk vi har mottatt fra Kriminalomsorgsdirektoratet, var kostnaden per lenke 325 000 kroner i 2013. Lønnskostnader utgjør det aller meste av dette, om lag 235 000 kroner. Forskjellen mellom regionene ser ut til å avspeile geografiske avstander mv. Tre av regionene har ikke ført husleieutgifter. En region har ført reise/diett og IKT-utgifter i mindre grad enn de andre.

Selv om noen utgifter på denne måten kan være uteglemt, er det ikke snakk om vesentlige beløp i den store sammenhengen. Visse utgifter kan dessuten være inkludert selv om det ikke er strengt nødvendig (det er ofte samkjøringsgevinster i forbindelse med kontroller mv).

I 2013 var det 71 prosent kapasitetsutnyttelse på fotlenke for landet som helhet. I utgangspunktet tror vi at bemanning og andre utgiftsposter var satt opp for nærmere 100 prosent kapasitetsutnyttelse, men det kan selvsagt være at noen utgifter forsvinner når kapasitetsutnyttelsen synker.

Alt i alt velger vi å bruke tallet 325 000 kroner som anslag for kostnaden per domfelt på elektronisk kontroll i løpet av et år. I sensitivitetsberegningene i et senere avsnitt ser vi på effekten av økte kostnader.

Antall pålenkede

Delgjennomførere sitter nesten dobbelt så lenge pålenket som helgjennomførerne, nærmere bestemt 55 mot 30 dager ifølge tall fra KOMPIS-KIA.⁸ En lenke kan altså ta unna flere helgjennomførere enn delgjennomførere i løpet av et år.

Kapasitetsutnyttelsen i 2013 var altså 71 prosent, slik at en lenke i gjennomsnitt ble utnyttet 259 dager. En lenke tok dermed unna $259/30 = 8,6$ helgjennomførere på et år, og $259/55 = 4,7$ delgjennomførere.

Kostnad per helgjennomfører og delgjennomfører

Kostnad per helgjennomfører ved elektronisk kontroll kan nå beregnes til $325000/8,6 = 38\,000$ kroner, jf Tabell 8.13. Kostnad per delgjennomfører ved elektronisk kontroll kan beregnes til $325000/4,7 = 69\,000$ kroner, jf Tabell 8.14. Forskjellen skyldes altså at delgjennomførere sitter lenger pålenket.

8.11.2 Kostnad ved fengselsopphold under lav sikkerhet

Kostnaden per fengselsplass

Ifølge upubliserte tall vi har mottatt fra Kriminalomsorgsdirektoratet, var kostnaden ved en fengselsplass på lav sikkerhet i gjennomsnitt 620 000 kroner i 2013.

Vi har sammenholdt anslaget på 620 000 med tall publisert i Holmbugt (2011). Holmbugt viser at gjennomsnittlig kostnad for åpne fengsler i 2010 var ca 585 000 kroner. Under hensyn til alminnelig pris- og lønnsøkning 2010-2013 stemmer de to anslagene bra.

⁸ Dette skyldes blant annet at en helgjennomfører nesten alltid slipper ut etter 2/3 soning, mens en delgjennomfører kan overføres til elektronisk kontroll når det faktisk er fire måneder igjen.

Ifølge Holmbugt varierer årskostnaden mye mellom åpne fengsler, fra 411 000 (Sandeid) til 772 000 (Sandefjord). Det illustrerer at norske fengsler har forskjellige driftsforhold, jf. også Vista Analyse (2013) sin analyse av fengselskostnader.

Fengsler med høy sikkerhet har høyere gjennomsnittlig årskostnad enn fengsler med lav sikkerhet, men det er altså fengslene med lav sikkerhet som er relevante i vår sammenheng.

Vi bruker 620 000 kroner som anslag på årskostnaden per fengselsplass.

Korrigert kostnad under hensyn til ulik kapasitetsutnyttelse

Vi ønsker å beregne kostnaden per domfelt og vet at hhv 8,6 og 4,7 hel- og delgjennomførere opptar en lenke på et år. Vi kan imidlertid ikke dele fengselskostnaden på disse tallene, fordi fengsler har høyere kapasitetsutnyttelse enn fotlenke. I 2013 var kapasitetsutnyttelsen i fengsel 96,5 prosent, mens den altså var 71 prosent ved fotlenke. Sagt på en annen måte ville de 8,6 (4,7) domfelte på fotlenke opptatt fengselsplass i mindre enn et år dersom forholdene ellers var de samme.

Det er mulig å korrigere både teller og nevner for å ta hensyn til dette. Vi synes det er mest intuitivt å korrigere telleren, det vil si at vi justerer fengselskostnaden for å ta hensyn til ulik kapasitetsutnyttelse.

Korrigert kostnad per fengselsplass er $620000 \times 0,71 / 0,965 = 455\,000$ kroner.

Kostnad per helgjennomfører og delgjennomfører dersom de satt i fengsel

Dersom de satt i fengsel, ville kostnad per helgjennomfører beløpe seg til $455000 / 8,6 = 53\,000$ kroner, jf Tabell 8.13. Kostnad per delgjennomfører ville beløpt seg til $455000 / 4,7 = 97\,000$ kroner, jf Tabell 8.14. Tallet er større for delgjennomførere ettersom de ville sittet lenger i fengsel dersom de ikke fikk elektronisk kontroll.

8.11.3 Innsparing ved elektronisk kontroll

Med forutsetningene det er redegjort for ovenfor, er innsparing per helgjennomfører 15 000 kroner. Per delgjennomfører er innsparingen 28 000 kroner.

Tabell 8.13 Kostnad per domfelt helgjennomfører ved elektronisk kontroll og fengsel. Kapasitetsutnyttelse som i 2013

Kategori	Kostnad
Kostnad per domfelt med elektronisk kontroll	38 000 kroner
Kostnad per domfelt i fengsel med lav sikkerhet, korrigert for kapasitetsutnyttelse	53 000 kroner
Differanse i favør elektronisk kontroll (-).	- 15 000 kroner

Kilde: KDI og Vista Analyse. Tall for 2013.

Tabell 8.14 Kostnad per domfelt delgjennomfører ved elektronisk kontroll og fengsel. Kapasitetsutnyttelse som i 2013

Kategori	Kostnad
Kostnad per domfelt med elektronisk kontroll	69 000 kroner
Kostnad per domfelt i fengsel med lav sikkerhet, korrigert for kapasitetsutnyttelse	97 000 kroner
Differanse i favør elektronisk kontroll (-).	- 28 000 kroner

Kilde: KDI og Vista Analyse. Tall for 2013.

8.11.4 Innsparing dersom kapasitetsutnyttelsen på fotlenke er 90 prosent

Kapasitetsutnyttelsen på fotlenke er på vei oppover. I 2015 kan den nå 90 prosent. Vi har beregnet innsparingen ved fotlenke dersom kapasitetsutnyttelsen er 90 prosent og omstendighetene eller er de samme. Innsparingen blir nå større siden fotlenkene kan utnyttes bedre. Beregningsteknisk er virkningen plassert på fengselskostnaden.

Tabell 8.15 Kostnad per domfelt delgjennomfører ved elektronisk kontroll og fengsel. Kapasitetsutnyttelse ved fotlenke 90 prosent

Kategori	Kostnad
Kostnad per domfelt med elektronisk kontroll	38 000 kroner
Kostnad per domfelt i fengsel med lav sikkerhet, korrigert for kapasitetsutnyttelse	67 000 kroner
Differanse i favør elektronisk kontroll (-) dersom kapasitetsutnyttelse 90 prosent.	- 29 000 kroner

Kilde: KDI og Vista Analyse. Tall for 2013.

Tabell 8.16 Kostnad per domfelt delgjennomfører ved elektronisk kontroll og fengsel. Kapasitetsutnyttelse ved fotlenke 90 prosent

Kategori	Kostnad
Kostnad per domfelt med elektronisk kontroll	69 000 kroner
Kostnad per domfelt i fengsel med lav sikkerhet, korrigert for kapasitetsutnyttelse	123 000 kroner
Differanse i favør elektronisk kontroll (-) dersom kapasitetsutnyttelse 90 prosent.	- 54 000 kroner

Kilde: KDI og Vista Analyse. Tall for 2013.

8.12 Skattefinansieringskostnader

Et offentlig tiltak som koster penger, fører til at det offentlige før eller siden må øke skattetrykket eller redusere andre offentlige utgifter. Vi antar at disse alternativene er like gode eller like dårlige, og kan derfor se nærmere på alternativet skattetrykket øker.

Dersom skattetrykket øker må privat sektor overføre penger til offentlig sektor. Det definerer inndekningen av kostnaden ved tiltaket og er en fordelingseffekt. Men i tillegg fører økt skattetrykk erfaringsmessig til skattemotiverte disposisjoner. Slike disposisjoner bidrar til å gjøre økonomien mindre effektiv, som er kostnaden ved skattefinansiering.

Det er vanskelig å anslå hva kostnaden av skattefinansiering er, men på bakgrunn av norske og internasjonale forskningsresultater har Finansdepartementet (2014) sagt at kostnaden i Norge kan beregnes til 20% prosent av netto offentlig finansieringsbehov knyttet til tiltaket.

Vi anvender Finansdepartementets sats. Det gjenstår da å finne netto offentlig finansieringsbehov knyttet til vårt tiltak.

Netto offentlig finansieringsbehov er i vårt tilfelle negativt, elektronisk kontroll er et tiltak offentlig sektor tjener på. Det betyr at tiltaket bidrar til å redusere mengden av skattemotiverte disposisjoner og gjør samfunnsøkonomien mer effektiv. Vi har identifisert to årsaker til lavere offentlig finansieringsbehov. Netto finansieringsbehov er negativt fordi

- Elektronisk kontroll er billigere i investering og drift enn fengsel
- Elektronisk kontroll øker mengden utført arbeid i forhold til fengsel

Skardhamar (2013) finner ingen eller ubetydelig effekt av fotlenke på sosialhjelp og trygdeytelser. Det er ikke grunnlag for å regne med innsparing her, og heller ikke regne på bidrag fra trygd og sosialhjelp til samfunnsøkonomisk effektivitet.

Effekten av at elektronisk kontroll er billigere, er beregnet foran og gjengitt i Tabell 8.17 og Tabell 8.18. Hele kostnadsinnsparingen tilfaller det offentlige. Effekten av mengden utført arbeid gir en merverdi som må deles mellom det offentlige og privat sektor. Fra avsnitt 8.6 har vi at de som sitter på elektronisk kontroll i større grad har arbeid og inntekt, og økningen i inntekt er beregnet til 35 000 kroner per domfelt i 2013.

Av dette ekstra arbeidet som blir utført skal det betales inntektsskatt og arbeidsgiveravgift, og når inntekten brukes (før eller siden) skal det betales moms. Marginalskatten på arbeid varierer med inntekt og som Skardhamars tall også viste, ligger inntekten i den aktuelle gruppa forholdsvis lavt. På den annen side kan det nevnes at marginalskatten inkludert arbeidsgiveravgift på medianinntekten i Norge (altså ikke gjennomsnittsinntekten) ligger på 43 prosent i 2015. Når vi også tar hensyn til momsen, kan vi trygt regne at 50 prosent av den opptjente inntekten går tilbake til det offentlige. Per domfelt er da den avrundede offentlige andelen 18 000 kroner. Dette er lagt inn i beregningene, jf Tabell 8.17 og Tabell 8.18.

Tabell 8.17 Innsparing i offentlig finansieringsbehov og innspart skattefinansieringskostnad per lenke/fengselsplass. Helgjennomføring

Kategori	Beløp
Lavere kostnad per lenke enn per fengselsplass	15 000 kroner
Inntekt fra moms, inntektsskatt og arbeidsgiveravgift av økt mengde utført arbeid	18 000 kroner
Innspart skattefinansieringskostnad, 20 prosent av beløpene over. Avrundet	- 7 000 kroner

Kilde: Vista Analyse. Tall for 2013.

Tabell 8.18 Innsparing i offentlig finansieringsbehov og innspart skattefinansieringskostnad per lenke/fengselsplass. Delgjennomføring

Kategori	Beløp
Lavere kostnad per lenke enn per fengselsplass	28 000 kroner
Inntekt fra moms, inntektsskatt og arbeidsgiveravgift av økt mengde utført arbeid	18 000 kroner
Innspart skattefinansieringskostnad, 20 prosent av beløpene over. Avrundet	- 9 000 kroner

Kilde: Vista Analyse. Tall for 2013.

Innsparte skattefinansieringskostnader beløper seg til **7 000 kroner** per helgjennomfører og **9 000 kroner** per delgjennomførere.

Disse tallene gjelder faktisk kapasitetsutnyttelse 2013. Dersom kapasitetsutnyttelsen er 90 prosent, øker skattefinansieringsgevinsten for helgjennomførere fra 7000 til **9 000 kroner**. For delgjennomførere øker gevinsten fra 9000 til **14 000 kroner**.

8.13 Elektronisk kontroll er samfunnsøkonomisk lønnsomt

Vi fastlegger nå analyseperiode og vurderer samfunnsøkonomisk lønnsomhet på bakgrunn av verdsatte og ikke verdsatte virkninger.

8.13.1 Analyseperioden er ett år

I samfunnsøkonomiske analyser av en investering er det vanlig å fastlegge en analyseperiode som så godt som mulig dekker levetiden til investeringen. Tiltaket fotlenke har imidlertid ingen investeringsperiode, og levetiden på tiltaket er ikke klart definert. Derfor finner vi det mest riktig å bruke en analyseperiode på ett år. Vi trekker her sammen de nytte- og kostnadsvirkningene vi har funnet for 2013, og som vi mener er representative for de kommende årene. Spesielt velger vi å anta 90 kapasitetsutnyttelse for fotlenke, som er tallet man ser ut til å ende på i 2015.

8.13.2 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet er god

Tabell 8.19 angir forventet samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved helgjennomføring og delgjennomføring. Vi vil understreke at tallene er avhengig av at man klarer å holde 90 prosent

kapasitetsutnyttelse ved fotlenke. Forskjellen mellom helgjennomføring og delgjennomføring skyldes at delgjennomførerne i gjennomsnitt sitter nesten dobbelt så lenge med fotlenke, 55 mot 30 dager. Innsparingen i forhold til fengsel er tilnærmet konstant per dag. Lenger tid med fotlenke betyr da større innsparing. Det er ellers ingen sporbare ekstra nyttevirksomheter av delgjennomføring.

Tabell 8.19 Årlig samfunnsøkonomisk lønnsomhet per domfelt med helgjennomføring og delgjennomføring. Forutsatt 90 prosent kapasitetsutnyttelse ved fotlenke. 1000 kr.

Virkning	Helgjennomføring	Delgjennomføring
Verdsatte nytte- og kostnadsvirkninger		
Økt arbeidsmarkedsdeltagelse	35	35
Innsparte kostnader per plass ift fengsel	29	54
Innsparte skattefinanseringskostnader	9	14
<i>SUM Verdsatt nytte</i>	<i>73</i>	<i>103</i>
Ikke verdsatte nytte og kostnadsvirkninger	++	(+)
Risiko for tilbakefall	++	++
Pårørendes nytte	+++	+++
Ofres nytte	0	-
Alminnelig rettsfølelse	-	-
Domfeltes skolegang	0	0
Bidrag i form av ubetalt arbeid	++	++
Domfeltes nytte (utenom tilbakefall, arbeid)	++	++
Effekt på avvikling av soning og varetekt	++	++
Helhetlig vurdering	Samfunnsøkonomisk lønnsomt tilsvarende mer enn 73 000 kroner per helgjennomfører	Samfunnsøkonomisk lønnsomt tilsvarende mer enn 103 000 kroner per delgjennomfører

Kilde: Vista Analyse

8.14 Mange usikre momenter, men virkningenes fortegn er robust

Diskusjonen over har antydnet mange viktige momenter i analysen. Det er ulik grad av usikkerhet rundt momentene:

- Det er et robust resultat at elektronisk kontroll reduserer tilbakefallsrisiko, men hvor mye tilbakefallsrisikoen reduseres, er usikkert.
- Det er robust resultat at elektronisk kontroll øker pårørendes nytte
- Det er usikkert på om, og i hvilken grad elektronisk kontroll reduserer nytten for ofre. I utgangspunktet skulle en tro at ofres nytte går ned, men regelverket legger opp til å skjerme ofre ved å forbeholde elektronisk kontroll til de som ikke antas å møte ofre. I mange tilfelle har ikke lovbruddene konkrete ofre.
- Det er robust at ordningen treffer målgruppa og at de innsatte man vil nå, får høyere nytte ved hjelp av ordningen.
- Det er robust at ordningen er gunstig for kriminalomsorgens samlede kapasitetsutnyttelse, men denne virkningen er ikke spesielt stor. Det henger sammen med at analysen sammenlikner elektronisk kontroll med soning i fengsel.
- Det er et robust resultat at elektronisk kontroll øker mengden utført arbeid i samfunnet både av betalt og ubetalt/frivillig karakter.
- Det er et robust resultat at elektronisk kontroll er billigere per plass (lenke vs fengselsplass). Så lenge kapasitetsutnyttelsen er dårligere for elektronisk kontroll, kan det argumenteres for at et år med lenke kostnadsmessig tilsvarer mindre enn et års fengselsplass. Selv om vi tar hensyn til det, er det robust at elektronisk kontroll er billigere.

Alt i alt er det gjennomgående at elektronisk kontroll har virkninger med klart positivt fortegn, dvs gir en gevinst for samfunnet i forhold til lavsikringsfengsel. *Hvor mye* positivt kan være vanskelig å anslå.

En viktig faktor bakom de beregnede virkningene er kapasitetsutnyttelsen. Med høyere kapasitetsutnyttelse på elektronisk kontroll vil flere kunne komme gjennom per tidsenhet, og arbeidsmarkedsvirkningene vil bli større. Den effektive kostnadsinnsparingen vil også bli større. Tabell 8.20 og Tabell 8.21 illustrerer virkningen på verdsatt nytte og kostnad for helgjennomførere av å gå fra 90 prosent kapasitetsutnyttelse som i 2015, til 71 prosent kapasitetsutnyttelse, som var tallet for 2013.

Tabell 8.20 Virkningen på verdsatt nytte helgjennomførere av 71 og 90 prosent kapasitetsutnyttelse innen elektronisk kontroll 1000 kr.

Virkning	71 prosent	90 prosent	Tillegg ved å gå fra 71 til 90
Verdsatte nytte- og kostnadsvirkninger			
Arbeidsmarkedsdeltagelse	35	35	0
Innsparte kostnader per plass ift fengsel, hel	15	29	14
Innsparte skattefinanseringskostnader	7	9	2
SUM Verdsatt nytte	57	73	26

Kilde: Vista Analyse

Tabell 8.21 Virkningen på verdsatt nytte delgjennomførere av 71 og 90 prosent kapasitetsutnyttelse innen elektronisk kontroll 1000 kr.

Virkning	71 prosent	90 prosent	Tillegg ved å gå fra 71 til 90
Verdsatte nytte- og kostnadsvirkninger			
Arbeidsmarkedsdeltagelse	35	35	0
Innsparte kostnader per plass ift fengsel, hel	28	54	26
Innsparte skattefinanseringskostnader	9	14	5
SUM Verdsatt nytte	72	103	31

Kilde: Vista Analyse

8.15 Fordelingsvirkningene er jevnt over gode

Over har vi sett at elektronisk kontroll gir nytte til

- Pårørende
- Domfelte
- Samfunnet som helhet

Pårørende får nytte av kontakt med domfelte, av trygghet for hus og hjem (via inntekt for å betale lån osv), av deling av omsorgsoppgaver, av dempet stigmatisering, av bedre helse for (noen) domfelte, og av at domfelte trenes i å leve et strukturert liv med lavere tilbakefallsrisiko.

Domfelte på elektronisk kontroll får nytte av de samme momentene som pårørende. I tillegg har vi sett at domfelte får økt inntekt, som ikke bare er nyttig i forhold til huslån osv, men også som kilde til alminnelig konsum. I kanskje større grad enn pårørende tar domfelte del i nytten av redusert tilbakefall.

Selv om domfelte jevnt over får nytte av tiltaket, er det forskjell i denne nytten. Elektronisk kontroll innebærer at man soner i sitt eget hjem, og det er stor forskjellen på standarden på eget hjem. Enkelte sonende på elektronisk kontroll har en villa til rådighet. Andre soner i kummerlige, små leiligheter som deles med andre. I begge grupper har de domfelte søkt om elektronisk kontroll og har nytte av ordningen i forhold til fengsel, men den som har villa, har det jo adskillig lettere i det daglige enn den som deler en kummerlig leilighet. I fengsel har derimot alle det likt med hensyn til fysiske forhold. Slik skaper elektronisk kontroll forskjell i soningsforholdene innad i gruppa av de domfelte.

Samfunnet som helhet får nytte av arbeidet som tiltaket utløser hos de domfelte. Her tenker vi særlig på arbeidsgiverne, men også kolleger, kunder osv. Samfunnet som helhet får nytte av kostnadsbesparelsene ved tiltaket, og av høyere samfunnsøkonomisk effektivitet (skattefinansieringskostnader). Samfunnet som helhet får også nytte av de domfeltes utbetalte arbeid i frivillige organisasjoner, og av tiltakets virkning for kapasiteten i straffegjennomføringen. På den annen side tilsier alminnelig rettsfølelse at ubetinget straffegjennomføring skal medføre innesperring. Enkelte vil nok spørre om soning med fotlenke innebærer tilstrekkelig grad av innesperring. Det er ikke alle som vil tenke slik, men få vil mene at fotlenke innebærer for streng

avvikling av ubetinget straff. Med enkelte samfunnsmedlemmer av den formening at fotlenkesoning er for snilt og ingen med motsatt synspunkt, blir gjennomsnittet negativt.

Over har vi også argumentert for at elektronisk kontroll gir nyttetap til enkelte ofre. Vi har argumentert for at nyttetapet trolig ikke er betydelig når man tar hensyn til forbrytelsenes karakter (omfang) og kriminalomsorgens innsats for å skjerme ofre (betydning). Men det er likevel snakk om en negativ virkning. Denne negative virkningen for ofre, som man også kan finne igjen hos enkelte samfunnsmedlemmer som identifiserer seg med ofre, er den viktigste negative fordelingseffekten vi kan finne. Dette er en uheldig virkning også fra samfunnet synspunkt, som selvsagt legger stor vekt på ofres nytte. Virkningen for ofre går av og til sammen med den alminnelige rettsfølelsen.

Vi vil også gjenta at forskjellen i nyttegevinst mellom domfelte, knyttet til boforhold osv, skaper en fordelingseffekt innad i gruppen domfelte med elektronisk kontroll som må betegnes som uheldig fra samfunnets synspunkt.

Alt i alt fremstår likevel nytten for samfunnet som helhet som positiv i regnestykket. Den kan brukes til samfunnets beste inkludert fremme av rettferdig fordeling.

8.16 Så langt er elektronisk kontroll et godt tiltak

I avsnittene over har vi funnet at elektronisk kontroll for henholdsvis helgjennomførere og delgjennomførere fremstår som samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak i forhold til fengsel. Det er usikkerhet rundt styrken i enkeltelementer, men likevel er konklusjonen robust. Vi har vurdert fordelingsvirkningene av elektronisk kontroll, og finner at pårørende, de domfelte selv og samfunnet via frigjorte ressurser har nytte av tiltaket. Enkelte ofre vi ha ulempe av tiltaket, men vi vurderer denne virkningen som liten. Det kan også være en liten negativ virkning på alminnelig rettsfølelse. Det er også forskjeller innad i gruppa domfelte som en skal være oppmerksom på. Alt i alt har elektronisk kontroll en forholdsvis nøytral fordelingsvirkning.

Vi konkluderer på bakgrunn av den samfunnsøkonomiske analysen at en bør fortsette med elektronisk kontroll. Det er noen holdepunkter for at delgjennomføring er enda gunstigere enn helgjennomføring, men vi vil alt i alt ikke skille mellom de to.

Vi har identifisert noen momenter som er viktige for å sikre nytten av elektronisk kontroll og gjøre tiltaket effektivt og robust for fremtiden:

- Kapasitetsutnyttelsen må opp på nivå med det en ønsker for fengsel (90 prosent). Kostnadene er dimensjonert for høy kapasitetsutnyttelse og de gunstige effektene av elektronisk kontroll er større desto flere man får gjennom i løpet av et år. Vi forutsetter da selvsagt at det finnes egnede kandidater, som til nå ikke har vært et problem. I skrivende stund ser det ut til at man oppnår 90 prosent i 2015, og dette bør bli varig.
- For å sikre reduksjon i tilbakefallsrisiko er det nødvendig å hele tiden jobbe med forhold som bidrar til lavere risiko. Flere slike forhold har i den samfunnsøkonomiske analysen dukket opp som egne nytteelementer: Nytten av betalt arbeid og meningsfylt frivillig arbeid, nytten av faste rutiner og bidrag til et strukturert liv, nytten av å unngå stigmatisering etter lovbrudd, nytten av godt samvær med familie, osv.
- En betydelig del av den verdsatte samfunnsøkonomiske nytten av elektronisk kontroll består av bidraget til samfunnets produksjon i form av lønnet arbeid. Det er viktig at arbeidstilknytning og lønnet arbeid prioriteres. Kriminalomsorgen hjelper i noen grad til å skaffe lønnet arbeid, selv om vi erfarer at det er forskjell mellom kontorene. Kriminalomsorgen over hele landet bør prioritere dette, og kan trolig med fordel samarbeide med NAV om den praktiske gjennomføringen.

På bakgrunn av analysens resultater er det naturlig å vurdere å utvide ordningen. I så fall er tiltakene nevnt her, verdt å ta med seg videre.

9. Potensialet for å utvide og utvikle ordningen

I dette kapitlet går vi nærmere inn på hvilket potensiale for å utvide kapasiteten målt i fengselsplasser som følger av en utvidelse av ordningen med elektronisk kontroll. Dette er naturlig både i lys av den positive effekten ordningen ser ut til å ha, og fordi det er en del av utredningens mandat. Til slutt i kapitlet peker vi på tiltak som kan bidra til å utvikle ordningen på andre måter.

9.1 Potensialet for å utvide ordningen og kapasiteten

Bakgrunn for å vurdere potensialet for å øke kapasiteten

For å vurdere potensiale er det nyttig å starte med en oversikt over elektronisk kontroll målt i forhold til straffens faktiske lengde (anstalttid/soningstid) og kriminalitetens art. Tallene gjelder løslatelser i 2013, det siste året det finnes tall for i SSB.⁹ I 2013 var ennå ikke elektronisk kontroll innført i hele landet, kapasiteten der den var innført var lavere enn nå, og kapasitetsutnyttelsen dårligere. Det vil være individer i materialet som ikke har sonet med elektronisk kontroll enda de kvalifiserer til det. Likevel gir tallene en indikasjon på omfang og potensiale for elektronisk kontroll.

Tabell 9.1 indikerer elektronisk kontroll og opphold i anstalt i forhold til soningstid.

Tabell 9.1 Elektronisk kontroll og Anstalt i forhold til straffens lengde. Løslatelser 2013

Soningstid	I alt	Anstalt	Elektronisk kontroll	Elektronisk kontroll i prosent av alle
0-29 dager	3370	2370	1000	30 %
30-59 dager	1958	1555	403	21%
60-89 dager	881	701	180	20%
3-5 måneder	992	897	95	10%
6-11 måneder	648	611	37	6%
1-2 år	420	409	11	3%
3-4 år	45	45	0	0%
5-6 år	21	20	1	5%
7-8 år	9	9	0	0%
9-10 år	5	5	0	0%
11 år eller lengre	2	2	0	0%
Samlet	8351	6624	1727	21%

Kilde SSB og Vista Analyse

Tabellen viser at for helt korte ubetingede dommer, inntil 30 dager, var elektronisk kontroll forholdsvis vanlig i 2013 og utgjorde 30% av utvalget. Andelen som går på elektronisk kontroll

⁹ Statistikkens hovedside er <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/fengsling>. .

faller deretter forholdsvis jevnt med straffens lengde. De lengre dommene utover tre måneders soningstid gjelder naturligvis delgjennomførere.

Tabellen slår også fast at langt de fleste har en soningstid lavere enn seks måneder.

SSBs tall kan også brukes til å gi informasjon om *andelen kriminalitet av ulike typer* som sones med elektronisk kontroll. Tall for dette er gjengitt i Tabell 9.2. Igjen er det løslatelser i 2013 som utgjør datamaterialet.

Tabell 9.2 Elektronisk kontroll som prosent av alle fengslinger sett i forhold til kriminalitetskategori

Økonomisk kriminalitet	Annen vinning	Vold	Seksualkriminalitet	Narkotika	Trafikk	Annen
45 %	13 %	12 %	5 %	13 %	41 %	12 %

Kilde SSB og Vista Analyse. Kategorien Annen inkluderer skadeverk, miljø og arbeidsmiljø.

Her ser vi at en stor andel av økonomisk kriminalitet og trafikk sones i form av elektronisk kontroll. Begge disse lå rundt 40-45 prosent i 2013. Langt de fleste trafikktilfellene med elektronisk kontroll er promilledommer. Neste gruppe er *annen vinning*, *vold* og *annen* (inklusive skadeverk, miljø og arbeidsmiljø), der 12-13 prosent av ferdigsonede i 2013 hadde sonet med elektronisk kontroll. Sist er seksualforbrytelser, der 5 prosent sonet med elektronisk kontroll. Tallene gjelder hel og delgjennomføring.

Rent matematisk sier tallene at det særlig er potensiale for økt bruk av elektronisk kontroll innenfor de kriminalitetstypene der andelen er lav.

Det er også interessant å vurdere potensialet knyttet til kombinasjoner av straffens lengde og kriminalitetstype. Et eksempel der det ikke er potensiale kan illustrere. I kategorien trafikk faller antallet på elektronisk kontroll fra 133 med soningstid mellom en og to måneder, til 7 med soningstid mellom to og tre måneder. Men det skyldes at totalantallet synker nesten like dramatisk. Det betyr ikke at potensialet for flere på fotlenke er stort.

De kriminalitetstypene der andelen på fotlenke synker når straffens lengde går over tre måneder samtidig som det er en del straffedømte i gruppen, er *annen vinning*, *vold* og *narkotika*. I gruppen annen vinning går for eksempel andelen på fotlenke ned fra 21 prosent inntil tre måneder, til 2 prosent 6 til 11 måneder. Tilsvarende for vold og narkotika. Kategorien seksualkriminalitet har lite elektronisk kontroll, trolig på grunn av regelverket, men det er såpass få saker/løslatelser i 2013 at potensialet ikke er stort selv om en skulle ønske å lempe på regelverket.

Utvid strafferammen for helgjennomføring slik at den reelt sett blir fire måneder

Skal ordningen utvides, er et første steg å øke strafferammen for helgjennomføring til seks måneder, slik at reell gjennomføringstid blir fire måneder under hensyn til to-tredjedelsreglen. Det er som kjent vanlig å slippe ut etter to tredjedeler av straffen er sonet. For domfelte på fotlenke, som velges ut blant annet på grunnlag av god oppførsel, vil vi tro at så å si alle slipper ut etter to tredjedeler.

To-tredjedelsregelen betyr at en helgjennomfører som er dømt til fire måneders fengsel, i praksis aldri vil sone mer enn 2,5-3 måneder. En delgjennomfører vil derimot ofte sone fulle fire måneder siden han kan overføres til fotlenke fire måneder før han faktisk skal slippe ut. Tallene i kapittel 8 bekrefter dette: Delgjennomførere sitter i gjennomsnitt lenger pålenket enn helgjennomførere.

Misforholdet mellom helgjennomførere og delgjennomførere kan enkelt rettes opp ved å øke strafferammen for helgjennomføring til seks måneder. Den reelle gjennomføringstiden for helgjennomførere blir da fire måneder.

Dersom strafferammen for helgjennomførere øker til seks måneder, vil mer alvorlig kriminalitet enn tidligere kunne omfattes av ordningen. Vi kan likevel ikke se at det er et problem så lenge kriminelle som ikke tilfredsstiller kriteriene, siles ut i søknadsprosessen.

Som Tabell 9.1 viser, er det langt færre med soningstid over tre måneder enn under tre måneder. Det dreier seg om anslagsvis 400 personer med tre måneder, 300 med fire måneder og 200 med fem måneder. Noen av disse soner allerede med fotlenke, og må da være delgjennomførere. Tabell 9.1 forteller at andelen på elektronisk kontroll er 20 prosent inntil tre måneder og 10 prosent tre til fem måneder. Vi antar at en utvidet ramme kan øke andelen til 20 prosent for de som faktisk soner tre og fire måneder. I tillegg kan noen delgjennomførere tenkes å sone lenger med elektronisk kontroll. Gruppa som soner tre og fire måneder utgjør anslagsvis 700 personer, og ti prosent av dette er 70 personer. Med en gjennomsnittlig soningstid på 3-4 måneder blant disse, kommer vi fram til at

Å utvide strafferammen for helgjennomførere slik at reell gjennomføringstid er fire måneder, kan anslås å øke kapasiteten med 20-25 fengselsplasser.¹⁰

Dette er ikke et meget stort potensiale. Det kan likevel være verdt å ta med seg når argumentene ellers peker i retning av å gjøre denne utvidelsen. Samfunnet og de sonende selv vil etter vår vurdering fint tåle helgjennomføring i fire måneder.

Utvid soningsrammen til seks måneder

Fire måneders faktisk soningstid er ikke spesielt radikalt i forhold til hva våre naboland praktiserer. I Sverige kan domfelte som har lengre dommer enn to år, søke om opptil seks måneder. I Finland er også grensen seks måneder. På Island er det mulig med hele åtte måneder. I Norge har straffegjennomføringsformer som likner elektronisk fotlenke, lengre tidsrammer. (Vi beskriver det under).

På denne bakgrunn kan et neste steg være å utvide ordningen til å gjelde faktisk soning inntil seks måneder, fordelt med inntil ni måneders idømt straff for helgjennomførere og seks måneders gjenværende straff for delgjennomførere.

Et slikt tiltak vil gi flere søknader og det vil gå med mer tid for saksbehandlerne som vurderer søknadene. En høyere andel enn i dag vil antagelig få avslag siden lengre straff trolig øker sannsynligheten for at den domfeltes kriminalitet ikke tilfredsstiller kravene. Men mange vil også få tilslag og lov til å sone med elektronisk kontroll. Tallene for kostnad knyttet til elektronisk kontroll tar høyde for ressursene avsatt til jurist osv for å behandle søknader, og selv om kostnaden per marginalt tilfelle er noe høyere enn gjennomsnittet, bør det likevel med godt monn være samfunnsøkonomisk lønnsomt for samfunnet å gjennomføre straff med elektronisk kontroll.

¹⁰ $70 \times 3 / 12 = 17,5$ fengselsplasser dersom tre måneders soning. $70 \times 4 / 12 = 23,3$ dersom fire måneders soning. I tillegg kan en få noe lenger soning på elektronisk kontroll blant delgjennomførere som gjøres om til helgjennomførere, slik at 20-25 plasser er vårt anslag.

Det er vanskelig å beregne effekten på fengselskapasitet av å øke til seks måneder siden vi nå både må ta hensyn til at det blir flere helgjennomførere og til at delgjennomførere kan sitte lenger enn fire måneder. Vi gjør likevel et forsøk og beregner da effekten i forhold til forrige tiltak (som altså var fire måneder effektivt). Når det gjelder helgjennomførere vil det dreie seg om de som sitter fem og seks måneder. Vi har i avsnittene over anslått 200 personer som sitter fem måneder. Tabell 9.1 viser at i alt 648 personer ble løslatt i 2013 etter 6-11 måneder på anstalt. Vi antar 150 personer med soning seks måneder (som gir 500 igjen til de øvrige fem måneder). Til sammen er det snakk om 350 personer. For disse antar vi en effekt på ti prosentpoeng, dvs 35 personer, og en gjennomsnittlig soningstid på 5,5 måneder.

I 2013 ble det løslatt i alt 49 personer som gjennomførte elektronisk kontroll i forbindelse med soningstid på seks måneder eller mer, og dette må være delgjennomførere. I tillegg var det 95 i kategorien 3-5 måneder. Vi antar 11 av disse hadde fem måneder. Til sammen er det snakk om 60 personer (49+11). Vi antar at alle disse vil legge to måneder til sin soning med elektronisk kontroll dersom det blir anledning til det, i alt 120 måneder, ti år, eller ti fengselsplasser.

Til sammen for helgjennomførere og delgjennomførere kommer vi frem til at:

Å utvide rammen for elektronisk kontroll slik at den reelt sett er seks måneder for hel- og delgjennomførere kan øke kapasiteten med rundt 25-28 fengselsplasser.¹¹

I forhold til dagens situasjon kan de to tiltakene som er skissert her, øke fengselskapasiteten med *rundt 45-50* fengselsplasser. Etter vår vurdering vil dette være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Fjerning av soningsrammen

Når en først er begynt å tenke på at risikoen ved å øke soningsrammen er liten fordi de som er uegnet for elektronisk kontroll kan lukes ut i søknadsprosessen, oppstår spørsmålet om hvorfor man overhode trenger en soningsramme. Kan ikke kriminalitetens art og øvrige forhold utenom straffelengde som i dag bestemmer egnethet, være de eneste kriteriene? Hvorfor skal en domfelt som ellers tilfredsstiller kriteriene holdes utenfor elektronisk kontroll bare fordi hans straffelengde ligger noe over en nokså tilfeldig grense?

Eventuelt kan straffens lengde inngå som et relativt kriterium som vurderes sammen med andre kriterier, men ikke er absolutt som i dag. I så fall vil en domfelt kunne få elektronisk kontroll dersom sterke grunner taler for det, selv om straffen er relativt lang. Jo lenger straffen er, desto sterkere må slike andre grunner være, men det kan jo tenkes situasjoner der slike grunner er så sterke at de trumfer en dom på flere år.

Kapasitetsmessig tror vi det vil dreie seg om såpass få ekstra personer utover seks måneders soningstid at effekten på straffegjennomføringskapasiteten er lav.

Effekten av å myke opp kriteriene

En viktig grunn til det ikke gir enda større effekt å tillate økt lengde, er at kriteriene for å få innvilget elektronisk kontroll er såpass strenge. Grovt sett skal elektronisk kontroll tillates der det ikke er til sjenanse for andre (ofre, storsamfunn) og der det finnes pårørende og familie som har

¹¹ $(35 \times 5 / 12) + 10 = 24,6$. Dette er tilfellet hvis alle soner fem måneder. $(35 \times 6 / 12) + 10 = 27,5$. Det er tilfellet hvis alle soner seks måneder.

nytte av det. Førstegangssoning og ung alder er andre pluss. I tillegg er det krav til bolig og til sysselsetting, og strafferammen (hel) og soningstiden (del) skal altså være under fire måneder.

Over har vi inngående drøftet effekten av å lempe på strafferammen/soningstiden. Krav til bolig og sysselsetting er det etter vårt skjønn liten grunn til å lempe på. Man står da igjen med muligheten for å tolke krav til å unngå sjenanse/skape nytte på en mer liberal måte. Disse kravene tolkes allerede noe mer liberalt for delgjennomførere enn helgjennomførere for å kunne møte målet om at 25 prosent skal være delgjennomførere. Det er et faktum at det mye skjønn i tolkningen av regelverket.

En mer liberal tolkning kan gi flere søknader fordi flere antar seg valgbare, og/eller høyere grad av innvilgelse. Det mest sannsynlige er vel begge deler. Vi antar her for enkelhets skyld at en mer liberal tolkning gir seg utslag i 10 prosent høyere innvilgelsesprosent og 10 prosent flere søknader. Til sammen gir det en økning i antall domfelte med elektronisk kontroll som beløper seg til 30 prosent.¹² Vi kommer frem til at

Å liberalisere tolkningen av kriteriene for elektronisk kontroll som skissert over, herunder ti prosentpoeng høyere innvilgningsrate, kan øke kapasiteten med 100-120 plasser.

Dette regnestykket, som de andre i kapitlet, forutsetter selvsagt at kapasiteten for elektronisk kontroll bygges ut.

Dersom man myker opp kriteriene vil minuspostene i det samfunnsøkonomiske regnestykket bli noe mer fremtredende. Flere voldsdømte inklusive uaktsom vold vil få tilbud om elektronisk kontroll, slik at ulempen for ofre og for alminnelig rettsfølelse kan bli noe større. Så lenge oppmykningen skjer med fornuft er det likevel vår vurdering at de positive elementene i regnestykket vil dominere, og tiltaket vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt

Oppmykede kriterier kan gi mange flere plasser, oppmyket lengde gir en del flere plasser

Økt lengde opp til seks måneders effektiv anstalttid/soningstid antas å kunne gi 45-50 flere plasser. Dette er etter vårt skjønn ganske sikkert et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak. Regelverket vil sørge for at minuspostene i det samfunnsøkonomiske regnestykket holdes i sjakk, og det som da gjenstår er innsparte kostnader i soningsavviklingen sammen med de positive effektene for tilbakefallsrisiko, inntekt, familie osv.

Oppmyking av reglene har potensialet for å gi mange flere nye plasser enn dette, men det kommer selvsagt an på hvor mye reglene oppmykes. Som en illustrasjon viser vi at dersom innvilgelsesprosenten øker fra 50 pst. til 60 pst., kan det skaffes 100-120 nye plasser. Dersom oppmykningen skjer med fornuft er vår vurdering at også dette vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

¹² Følgende forutsetninger er brukt: I dag innvilges om lag 50 av 100 søknader. Dersom dette tallet heves til 60 av 100 vil altså 60 innvilges, mot i dag 50. Det er 10 ekstra. I tillegg antas 10 flere søknader per 100. 6 av disse innvilges. Totalt får vi $10+6 = 16$ nye tilfeller av elektronisk kontroll. Sett i forhold til de 50 som opprinnelig ble innvilget, blir dette en økning på 32 prosent. Det er 342 plasser i dag. 30-32 prosent økning tilsvarer dermed 100-110 plasser.

9.2 Andre tiltak for å utvikle ordningen med elektronisk kontroll

Rydd opp i utslusingsalternativene

I denne utredningen har vi sammenliknet straffegjennomføring med elektronisk kontroll med soning på anstalt med lav sikkerhet. For helgjennomførere er dette greit, men for delgjennomførere er det såpass mange andre utslusingsalternativer at soning på anstalt med lav sikkerhet ikke vil være sammenlikningsgrunnlaget for alle, og ikke alle de relevante fire måneder. Vårt grunnleggende synspunkt er at elektronisk kontroll gir kriminalomsorgen et ekstra virkemiddel i utslusingen av domfelte til samfunnet, og som sådan er elektronisk kontroll av det gode. Vi har likevel i løpet av evalueringen blitt oppmerksom på at det innbyrdes forholdet mellom utslusingalternativene ikke alltid er rasjonelt, og dessuten er tilbudene vanskelige å sammenlikne for en del domfelte. Ikke alle domfelte er like ressurssterke.

For eksempel oppleves hjemmesoning etter paragraf 16 første ledd i straffegjennomføringsloven som mindre belastende enn soning etter paragraf 16 andre ledd. Paragraf 16 andre ledd er elektronisk kontroll. Paragraf 16 første ledd har ikke krav om elektronisk kontroll. Første ledd kan gis når halvdelen av straffen er sonet og det er «hensiktsmessig for å sikre en fortsatt særlig positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet». Særlig positiv utvikling kan tolkes som at den sonende ved tidspunktet for overføring til soning utenfor hjemmet er en «mønsterfange», men at han ikke var det til å begynne med. Soning med fotlenke gis i større grad til fanger som har vært mønsterfanger hele tiden. Dermed gir man uvilkårlig en belønning til den fangen som var «vanskelig» til å begynne med.

Et naturlig forslag her, er at soning etter første ledd også foregår med fotlenke. Da vil en i praksis samtidig fjerne firemånedersregelen for elektronisk kontroll siden soning etter første ledd kan gis når halve straffen er sonet.

Overgangsbolig er et annet alternativ utenfor normalt fengsel. Ifølge loven skal kriminalomsorgen vurdere om domfelte kan settes direkte inn i overgangsbolig dersom det er idømt fengselsstraff på inntil ett år og ellers når «en del» av straffen er gjennomført, dersom det er hensiktsmessig for å fremme en positiv utvikling. Overgangsbolig gir ikke den samme plikt til sysselsetting som soning med fotlenke. Noen synes det er en fordel. Igjen er rangeringen i forhold til elektronisk kontroll noe uklar.

Bruk risikobasert overvåking og oppfølging

Soning med elektronisk kontroll er basert på at kriminalomsorgen kommer på jevnlige uanmeldte kontroller. Det er et greit prinsipp, men spørsmålet er om det er nødvendig med like mange kontroller overfor alle domfelte. Ansatte i kriminalomsorgen forteller at det er større risiko for brudd for enkelte domfelte enn for andre. Dette er også vårt uavhengige inntrykk. Det kan være en del å tjene for kriminalomsorgen i form av sparte ressurser og mer effektiv tjenesteutøvelse dersom overvåking og kontroll i større grad gjøres risikobasert. Det vil i praksis si at en domfelt med høy risiko for brudd og uregelmessig adferd overvåkes oftere enn en som man er enige om ikke har slik risiko ved seg. Selvsagt skal ikke kontroll av lavrisikopersoner opphøre, men man kan tillate seg å gjøre det litt sjeldnere som gjennomsnitt betraktet. Den som ikke er i risikogruppen er uansett bare interessert i å gjennomføre sin straffeperiode uten anmerkninger så han ikke får flere problemer senere.

Moderne teknologi vil etter all sannsynlighet redusere behovet for en del manuelle kontroller over tid, men det er en annen sak.

Referanser

- Andersen og Skardhamar (2015) Pick a number: Mapping recivism measures and their consequences. *Crime and delinquency*, 0011128715570629
- Andersen, L., & Andersen, S. (2014). Effect of elektronisk monitoring on social welfare dependence. *Criminology & Public Policy*, 13, ss. 349-379.
- Andersen, S., & Skardhamar, T. (2013). *Å måle gjentatt kriminalitet - hvem, hva og når?* Samfunnsspeilet 3/2013.
- Andersen, S., & Skardhamar, T. (2015). *lick a number: Mapping revism measures and their concequences*. Crime ande delinsquency.
- Bakke, J. (2011). *Kriminalitetetens kostnader*. Politihøgskolen.
- Bonta, J., Wallace-Capretta, S., & Rooney, J. (2000a). Can electronic monitoring make a difference? An evaluation of three Canadian programs. *Crime and Delinquency*, 46, 61-75.
- Bottos, S (2007). An overview of electronic monitoring in corrections: the issues and implications. Research Brand, Correctional Service Canada.
- Development Services Group (2015). *Home Confinement and Electronic Monitoring*. Survey-notat.
- DFØ. (2014). *Veilder i samfunnsøkonomiske analyser*. Direktoratet for økonomistyring.
- Di Tella, R. og E. Schargrodsy (2013): *Criminal Recidivism after Prison and Electronic Monitoring*. NBER Working Paper No. 15602. Issued in December 2009
- Finansdepartementet. (2005). *Veileder til gjennomføring av evalueringer*.
- Graham G. og G. Mclvor (2015). *Scottish and international review of the uses of electronic monitoring*. Scottish Centre for Crime and Justice Research. Report no. 8 2015.
- Graunbøl, H., & B. Kielstrup, M.-L. M. (2010). *Retur: en nordisk undersøkelse af recidiv blant krenter i kriminalforsorgen*. Oslo: Kriminalomsorgens utdanningscenter.
- Holmbugt, S. B. (2011). *Effektivitetsanalyse av norske fengsler: en ikke-parametrisk studie av fengslene i 2009 og 2010 ved hjelp av Data Envelopment Analysis (DEA)*. Masteroppgave, Universitet i Tromsø.
- Jørgensen, T. (2011). *Avsoning i hjemmet. En effektevaluering av foddænkeordningen*. . København. Justisministeriets Forskningskontor.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (Prop. 1 S (2015-2016)). *Proposisjon til Stortinget (forslag til Stortinget). For budsjettåret 2016*.
- Lavery, N. (2014, June 5). Electronic monitoring: Preliminary Analysis of Monetary Benefits and Costs. *Issue Brief*.
- Marklund, F., & Holmberg, S. (2009). Effects of Early Release From Prison Using Electronic Tagging in Sweden. *Journal of Experimental Criminology* 5(1), 41-61.
- Nellis, M. (2014). Survey of electronic monitoring (EM) in Europe: analysis of questionnaires 2013. European Committee on Crime problems (PC-CP) 2013, 13.

Renzema, M., & Mayo-Wilson, E. (2005). Can electronic monitoring reduce crime for moderate to high-risk offenders? *Journal of Experimental Criminology*. 06/2005; 1(2):215-237

Rokkan T. og B. Johnsen (2012). WG3, phase 1: Report on Norway. Norwegian Correctional Service Staff Academy.

Rokkan, T. (2012 a). *Evalueringsrapport 1: Hvem gjennomfører straff med elektronisk kontroll?* KRUS rapport 2/2012.

Rokkan, T. (2012 a). *Straffegjennomføring med elektronisk kontroll: Evalueringsrapport 1; Hvem gjennomfører straff med elektronisk kontroll?* Rapport 2/2012. KRUS

Rokkan, T. (2012 b) *Straffegjennomføring med elektronisk kontroll: Evalueringsrapport 2: Hva er innhold i straffegjennomføring med elektronisk kontroll?* Rapport 3/2012. KRUS

Roman, J. K., Liberman, A. M., Taxy, S., & Downey, M. (2012). The costs and benefits of electronic monitoring for Washington, D.C. The Urban Institute.

Skarðhamar, T. (2013). *Straffegjennomføring med elektronisk kontroll i Norge. Konsekvenser for straffedes sysselsetting.* Rapport 14/2013. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Skarðhamar, T. Og Kjetil Telle (2009). *Livet etter soning - hindrer arbeid tilbakefall?* Samfunnsspeilet 4/2009

Sverdrup, S. (2013). *Evaluering av tilbakeføringskoordinatene: analyse av implementeringsprosessen.* Diakonhjemmet Høgskole, Rapport 2013/8.

Sverdrup, S. (2013). *Følgforskning som en nyere tendens i norsk evaluering; Hva er det og hvordan kan det gjennomføres? I: Evaluering, tradisjoner, praksis mangfold.* Bergen: Fagbokforlaget 2013, s 134-147.

Sverdrup, S. (2014). *Evaluerings-, Tilnærminger, modeller og eksempler.* Oslo: Gyldendal Akademisk.

Wösner, G., & Schwedler, A. (2012). *What do we gain from early release preparation under electronic monitoring?* 68th Annual Meeting of the American Society of Criminology, November 2012.

Yeh, S. S. (2010). Cost-benefit analysis of reducing crime through electronic monitoring of parolees and probationers. *Journal of Criminal Justice* , 38, ss. 1090-1096.

Vedlegg: Oppdragsgivers spesifikasjon av oppdraget

Bakgrunn og formål med evalueringen:

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll ble innført som en prøveordning i 2008 i seks fylker, og med en kapasitet tilsvarende 130 fengselsplasser. Senere har ordningen gradvis blitt utvidet til nye fylker, og fra mai 2014 ble den landsdekkende med en total kapasitet tilsvarende 342 fengselsplasser. Formålet med ordningen er økt kvalitet i straffegjennomføringen, gjennom å gi domfelte mulighet til å ivareta sine sosiale og økonomiske forpliktelser, og dermed bidra til å redusere tilbakefall til ny kriminalitet. I tillegg skal ordningen bidra til å øke straffegjennomføringskapasiteten i kriminalomsorgen.

Ordningen er regulert gjennom straffegjennomføringsloven §16, forskrift til loven og Kriminalomsorgsdirektoratets retningslinjer for ordningen. Den som er dømt til inntil fire måneders ubetinget fengselsstraff (helgjennomføring) eller har fire måneder igjen til forventet løslatelse (delgjennomføring), kan søke om straffegjennomføring med elektronisk kontroll. I perioden september 2008 til februar 2015 søkte 17000 domfelte om å få sone fengselsstraffen med elektronisk fotlenke. Nærmere 9500 hadde fram til februar i år gjennomført straffen på denne måten. Ordningen med elektronisk kontroll har blitt evaluert av Kriminalomsorgens utdanningssenter

(KRUS). For å kvalitetssikre driften i de to første årene 2008-2010¹³ leverte KRUS fem delrapporter med et organisasjonsmessig fokus. I 2012 leverte KRUS to hovedevalueringer om brukerperspektivet; om hvem som gjennomførte straff med elektronisk kontroll¹⁴ og om innholdet i gjennomføringsformen¹⁵. Det er gjennomført to målinger av tilbakefall som det er redegjort for i hovedevalueringene. Dette gjelder tilbakefall etter to år for domfelte som gjennomførte straff i henholdsvis 2008 og 2009.

Statistisk sentralbyrå (SSB) publiserte i april 2013 en rapport om straffegjennomføring med elektronisk kontroll og konsekvenser for straffedes sysselsetting. Regjeringen ønsker en ny evaluering av straffegjennomføring med elektronisk kontroll etter at ordningen ble landsdekkende i 2014. Det er nedfelt i regjeringsplattformen at ordningen med straffegjennomføring med elektronisk kontroll skal evalueres «...for å sikre en mer treffsikker bruk av ordningen». Evalueringen skal utføres av en uavhengig forskningsinstitusjon.

Nærmere om oppdraget:

¹³ Intern prosessevaluering av straffegjennomføring med elektronisk kontroll. 2009-2011. Kriminalomsorgens utdanningssenter KRUS. Permanent lenke: <http://hdl.handle.net/11250/160686>

¹⁴ Straffegjennomføring med elektronisk kontroll: Evalueringsrapport 1; Hvem gjennomfører straff med elektronisk kontroll?

2012. Kriminalomsorgens utdanningssenter KRUS. Permanent lenke: <http://hdl.handle.net/11250/160604>

¹⁵ Straffegjennomføring med elektronisk kontroll: Evalueringsrapport 2: Hva er innhold i straffegjennomføring med elektronisk kontroll? Kriminalomsorgens utdanningssenter KRUS. Permanent lenke: <http://hdl.handle.net/11250/160609>

Formålet med evalueringen er å vurdere om ordningen treffer målgruppene, og om det er grunnlag for å gjøre endringer. Evalueringen skal også belyse om ordningen oppfyller de målsetningene som opprinnelig var tenkt, og om det er behov for å gjøre endringer for å sikre bedre måloppnåelse. Evalueringen skal også inneholde en vurdering av hvilke konsekvenser elektronisk kontroll som straffegjennomføringsmetode har for ofre og pårørende.

Oppdraget har således tre hoveddeler:

For det første skal det gjøres en vurdering av hvorvidt ordningen treffer målgruppene som er spesielt framhevet i Ot. prp.nr.31 (2006-2007). Her framgår det at «... straffegjennomføring med elektronisk kontroll (kan) være et godt tilbud til spesielt unge lovbrøyttere og førstegangssøknere blant annet for å motvirke mulige skadelige virkninger av et fengselsopphold». «Delgjennomføring antas særlig egnet for å sikre en positiv utvikling og god tilbakeføring til samfunnet, og dermed redusere risiko for tilbakefall.»

For det andre skal det vurderes hvorvidt målsetningene med ordningen oppnås. Det skal belyses hvilken effekt ordningen har på *tilbakefall* og på *kriminalomsorgens totale straffegjennomføringskapasitet*. Den felles nordiske definisjonen av tilbakefall skal legges til grunn. Den er brukt i flere tidligere studier, blant annet den nordiske Returundersøkelsen¹⁶ (2010) og KRUS sin undersøkelse av ordningen fra 2012.

I Returundersøkelsen defineres tilbakefall som ny rettskraftig dom som skal gjennomføres i kriminalomsorgen, der minst én gjerningsdato i den nye dommen forekommer etter løslatelse eller etter iverksatt friomsorgsdom. Observasjonsperioden er her 2 år etter løslatelse, eller etter iverksatt dom i friomsorgen.

Oppdragstakeren skal vurdere hvilken effekt straffegjennomføring med elektronisk kontroll har på tilbakefall til ny kriminalitet, sammenlignet med en kontrollgruppe som soner tilsvarende straff i fengsel. Det er viktig at kontrollgruppen i størst mulig grad ligner gruppen som gjennomfører elektronisk kontroll når det gjelder kjente og viktige risikofaktorer for tilbakefall, slik som alder, kjønn, lovbruddskategori og tidligere domfellelse/straffegjennomføring. Det skal også gjøre en vurdering av hvilke faktorer som kan forklare tilbakefallstallene.

Det vises blant annet til Meld. St. 12 (2014-2015) Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen for beskrivelse av Kriminalomsorgens totale straffegjennomføringskapasitet.

For det tredje skal evalueringen inneholde en vurdering av hvilke konsekvenser elektronisk kontroll som straffegjennomføringsmetode har for ofre og pårørende. Med pårørende menes pårørende til ofre for kriminaliteten som er begått og pårørende til den som gjennomfører straffen.

¹⁶ Retur: en nordisk undersøgelse af recidiv blant klienter i kriminalforsorgen. 2010. Kriminalomsorgens utdanningssenter KRUS. Perm. lenke: <http://hdl.handle.net/11250/160673>

Det skal gjennomføres en kostnad-nytte-analyse. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll skal sammenlignes med straffegjennomføring i fengsel, herunder fengsel med høyt og lavere sikkerhetsnivå. Videre må de samfunnsøkonomiske følgene av denne straffegjennomføringsformen holdes opp mot de samfunnsøkonomiske konsekvensene av soning i fengsel.

Det må gjøres en vurdering av i hvilken grad dagens kapasitet tilsvarende 342 fengselsplasser utnyttes fullt ut, og om det finnes et uutnyttet potensial for å øke kapasitetsutnyttelsen. Det skal også gjøres en vurdering av potensiale for å utvide kapasiteten, målt i fengselsplasser, som følge av mulige utvidelser av ordningen: Innenfor gjeldende regelverk og ved endringer av regelverket.

Studien må skille klart mellom de to gruppene helgjennomføring og delgjennomføring.

Kriminalomsorgen ved Kriminalomsorgsdirektoratet kan bistå med innhenting av relevante data fra kriminalomsorgens systemer.

Prosjektets mål

Hovedmålet for dette prosjektet er:

- Belyse hvilken effekt ordningen har på målsettingen som var satt
- Belyse hvordan denne straffegjennomføringsformen oppleves for ofre for kriminalitet og pårørende til den domfelte.

Metodikk

Oppdraget har flere deler, som vil kunne løses ved bruk av forskjellig metoder. Noen deler vil kunne løses ved studier av statistikk og datamateriale, og sammenligning av relevante grupper. Oppdragstaker har ansvar for innhenting av data, men kriminalomsorgen vil kunne bistå eller legge til rett for innhenting av datamateriale fra kriminalomsorgen sine egne fagsystemer.

Når det gjelder kostnad-nytte-analysen og offer- og pårørendeperspektivet, så vil dette kunneløses på forskjellige måter, og valg av metode/forskningsdesign er en viktig del av oppdraget.

Vista Analyse AS

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgivning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innennfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
vista-analyse.no