



KRIMINALOMSORGEN

# ÅRSRAPPORT 2022

Kriminalomsorgsdirektoratet



**Årsrapport 2022**  
**Kriminalomsorgsdirektoratet**

Foto: Kriminalomsorgsdirektoratet,  
Studio Wangberg

# Innhold

<b>Del 1 - Leders beretning</b>	<b>4</b>
<b>Del 2 - Introduksjon til virksomheten og hovedtall</b>	<b>8</b>
<b>Del 3 - Årets aktiviteter og resultater</b>	<b>16</b>
<b>Del 4 - Styring og kontroll i virksomheten</b>	<b>86</b>
<b>Del 5 - Vurdering av fremtidsutsikter</b>	<b>94</b>
<b>Del 6 - Årsregnskap</b>	<b>100</b>

Del 1

# Leders beretning

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

Jeg er tilfreds med kriminalomsorgens gjennomføring av samfunnsoppdraget i 2022, selv om pandemien også dette året satte sitt preg på vår organisasjon, for både innsatte, domfelte og ansatte.

Soningskøene ble vesentlig redusert i 2022, både til samfunnsstraff og fengsel, og ved utgangen av 2022 var soningskøen til fengsel historisk lav på 103 dommer. Også i 2022 ble et flertall av dommene gjennomført i samfunnet.

Et vellykket tilbakeføringsarbeid er en forutsetning for å motvirke nye straffbare handlinger. Det ble i 2022 derfor etablert formaliserte samarbeidsstrukturer mellom fengsler og friomsorgskontor. Dette skal sikre god kvalitet i oppfølging av domfelte, fast systematikk for progresjon og overganger, et enhetlig og strukturert tilbakeføringsarbeid, samt effektiv bruk av kriminalomsorgens samlede ressurser og kompetanse.

Fra 2022 vil jeg særlig trekke frem de tiltakene som er iverksatt for å bedre tilbudet til barn og unge under kriminalomsorgens ansvar. Det er etablert ungdomsteam ved tre fengsler og opprettet ti stillinger som ungdomskoordinatorer

ved friomsorgskontorene, som skal sørge for tettere oppfølging og tilrettelagt tilbud for unge innsatte og domfelte. Dette er en særlig viktig innsats for at unge skal leve et kriminalitetsfritt liv etter endt straffegjennomføring.

En av kriminalomsorgens utfordringer er eldre bygningsmasse som ikke gir tilfredsstillende rammer for moderne straffegjennomføring. Flere fengsler mangler lokaler for fellesskap og aktivisering. Forholdene i Oslo fengsel har vært spesielt krevende. Jeg er derfor svært tilfreds med at regjeringen har vedtatt en plan for nye fengselsbygg til erstatning for dagens Oslo fengsel. Det er også gledelig at rehabiliteringen av Ila fengsel og forvaringsanstalt snart ferdigstilles, og at det er igangsatt bygningsmessige endringer ved en rekke andre fengsler. Disse prosjektene gir blant annet aktivitetsbygg, fellesskapsarealer og hensiktsmessige lokaler til blant andre skolen og helsetjenesten, som er en forutsetning for kriminalomsorgens tilbakeføringsarbeid.

I 2022 ble kriminalomsorgens første brukerråd etablert. Rådet skal representere bredden av ulike erfaringer med kriminalomsorgen, både fra tidligere domfelte, ofre for kriminalitet

og pårørende. Formålet er å gi direktoratet erfaringsbaserte råd og kunnskap for å forbedre og videreutvikle samfunnsoppdraget.

Det er krevende for kriminalomsorgen å håndtere en økende andel psykisk syke innsatte. Dette medfører økning i utagering, selvskading og selvmord. Det forsterker utfordringene at ikke alle innsatte får nødvendig psykiatrisk helsehjelp. I 2022 har dette særlig preget kvinnefengslene og gitt markant økning i bruken av sikkerhetseng. Kriminalomsorgen jobber planmessig med å avvikle bruken av sikkerhetseng. Dette forutsetter imidlertid styrket innsats fra det psykiske helsevernet slik at innsatte får dekket sitt behov for psykiatriske helsetjenester.

De senere års kritikk fra tilsynsmyndigheter har vist at straffegjennomføringen i Norge har utfordringer knyttet til etterlevelse av menneskerettigheter. Det er derfor i 2022 opprettet et eget prosjekt som skal gjennomgå regelverk og praksis. Jeg er i denne sammenheng glad for å kunne vise til ytterligere reduksjon i bruken av isolasjon.

Moderne digitale arbeidsverktøy er en forutsetning for effektiv samhandling både internt i kriminalomsorgen og med samarbeidspartnere. Det er derfor gledelig at arbeidet med kriminalomsorgens nye fagsystem,

KODA, fortsatte i 2022 og at elementer av systemet tas i bruk i 2023. Det er også viktig at arbeidet med elektroniske samhandlingsløsninger i straffesakskjeden, ESAS, er videreført. Dette effektiviserer kommunikasjon og samhandling i straffesakskjeden. Det er også utviklet digitale selvbetjeningsløsninger for innsatte og for publikum, noe som bidrar til en mer normalisert tilværelse for de innsatte.

2022 ble et budsjettmessig utfordrende år for kriminalomsorgen. Ekstraordinær prisvekst på strøm og husleie gjorde den økonomiske situasjonen svært krevende. Med en ekstraordinær bevilgning på 110 millioner i nysalderingen klarte kriminalomsorgen å oppnå budsjettbalanse.

I et år preget av pandemi, og en krevende budsjettsituasjon for kriminalomsorgen, er jeg glad for at samarbeidet med tillitsvalgte og vernetjeneste oppleves godt og konstruktivt. Med dette som utgangspunkt skal samarbeidet videreutvikles i tråd med målene for tillitsreformen.

Kriminalomsorgens ansatte må håndtere en kompleks hverdag. Arbeidet krever balanse mellom myndighetsutøvelse og omsorg. I tillegg utsettes ansatte for vold og trusler som følge av tjenesteutøvelsen. Kriminalomsorgen satte i 2022

i gang et arbeid med undersøkelse av psykiske belastningsskader blant ansatte. Økt kunnskap om psykososiale belastninger gir grunnlag for videre arbeid med nødvendige tiltak for eksisterende og fremtidige ansatte.

Kriminalomsorgen vedtok i 2022 en ny HR-strategi. De ansatte er kriminalomsorgens viktigste ressurs, og med HR-strategien legger vi til rette for systematisk utvikling av medarbeidere, ledere og organisasjon de neste årene. Sammen skal vi bygge framtidens kriminalomsorg.

Jeg vil rette en stor takk til alle ansatte for engasjement og ekstraordinær innsats gjennom pandemien.



Lise Sannerud  
direktør, Kriminalomsorgsdirektoratet



Del 2

# Introduksjon til virksomheten og hovedtall



# Virksomheten og samfunnsoppdraget

Kriminalomsorgens samfunnsoppdrag er å ivareta ansvaret for at varektsfengsling og straffereaksjoner blir gjennomført på en måte som er betryggende for samfunnet, og som motvirker nye straffbare handlinger. Det skal legges til rette for at lovbrutere selv kan gjøre en innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster. Innenfor disse rammene skal innsatte og domfelte sikres tilfredsstillende forhold.

Det norske straffegjennomføringssystemet er basert på humanistiske prinsipper, og på en individuell tilrettelegging av straffen for de domfelte og innsatte. Behovet for å beskytte samfunnet mot nye straffbare handlinger må balanseres mot hensynet til å gi den enkelte domfelte og innsatte mulighet til å vende tilbake til samfunnet.

Regelverk og praksis i kriminalomsorgen bygger på et prinsipp om at domfelte skal ha en gradvis og forsvarlig progresjon gjennom et straffegjennomføringsløp; fra fengsel med høyt sikkerhetsnivå, der domfelte blir prøvd ut i samfunnet ved fremstillinger og deretter permisjoner, og så videre til fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Neste steg er så frigang til skole eller arbeid ute i samfunnet, eventuelt fra en overgangsbolig, før domfelte overføres til straffegjennomføring med elektronisk kontroll. I en siste fase av straffegjennomføringsløpet blir domfelte prøveløslatt, med møteplikt for et friomsorgskontor.

Straffegjennomføringsloven regulerer hvordan straff skal gjennomføres i og utenfor fengsel.

Kriminalomsorgen bygger arbeidet med samfunnsoppdraget på visjonen straff som endrer, og på verdiene åpenhet, trygghet og nytenking.

## Strategier og planverk

KDI vedtok i 2021 en virksomhetsstrategi, som setter retningen for kriminalomsorgen i et flerårig perspektiv. Strategien inneholder fem strategiske områder for kriminalomsorgen:

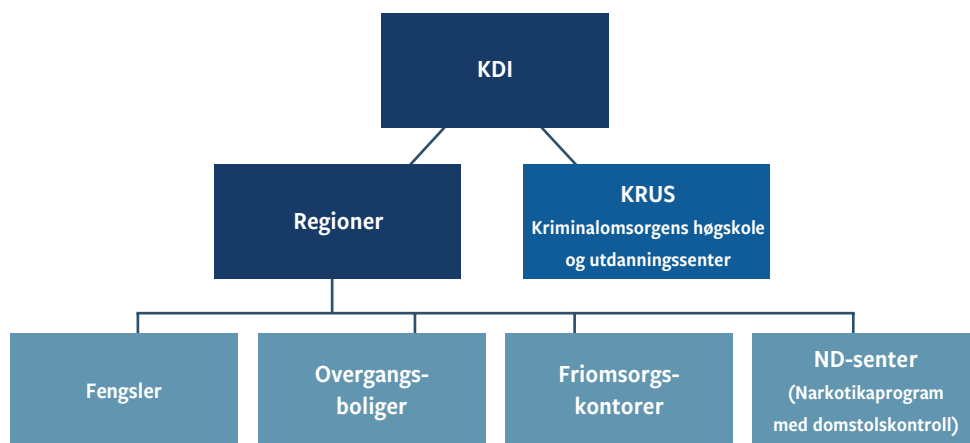
- fremtidsrettet straffegjennomføring
- trygghet og sikkerhet
- organisasjon
- kunnskap og kompetanse
- omdømme

Under virksomhetsstrategien er det utviklet egne strategier som beskriver mål og tiltak for særskilte områder eller målgrupper. Disse fag- og områdestrategiene er knyttet opp mot målene i virksomhetsstrategien og skal bidra til at kriminalomsorgen beveger seg i den retningen virksomhetsstrategien beskriver.

Prioriterte utviklingstiltak er nedfelt i KDIs langtidsplan. Denne planen skal ivareta behovet for prioriteringer i en situasjon der utviklingsbehovet i etaten er stort, samtidig som at utviklingsressursene er begrensede.

# Organisasjon og ledelse

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



## Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) er lokalisert i Lillestrøm og Horten, og er organisert i tre avdelinger og to staber.

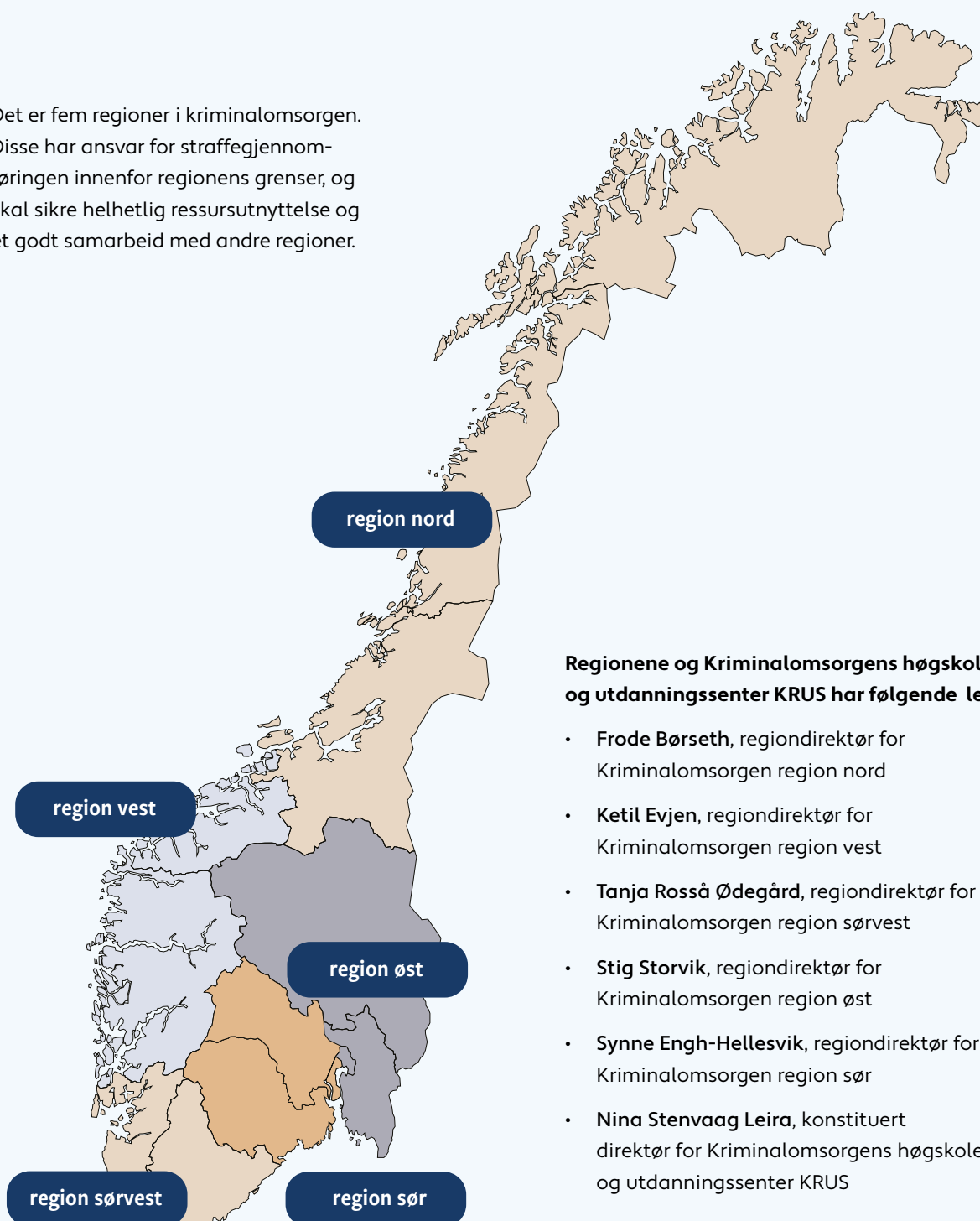
### Ledelsen i direktoratet består av:

- Lise Sannerud, direktør
- Jan-Erik Sandlie, assisterende direktør
- Hildegunn Vollseth, avdelingsdirektør, stab for strategi og analyse
- Paal Espen Hambre, avdelingsdirektør, stab for kommunikasjon og samfunnskontakt
- Elisabeth Taraldsen Hyllseth, avdelingsdirektør, avdeling for organisasjon, HR og ressurser
- Heidi Bottolfs, avdelingsdirektør, avdeling forebygging, tilbakeføring og sikkerhet



# Kriminalomsorgens regioner

Det er fem regioner i kriminalomsorgen. Disse har ansvar for straffegjennomføringen innenfor regionens grenser, og skal sikre helhetlig ressursutnyttelse og et godt samarbeid med andre regioner.



## Regionene og Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter KRUS har følgende ledelse:

- **Frode Børseth**, regiondirektør for Kriminalomsorgen region nord
- **Ketil Evjen**, regiondirektør for Kriminalomsorgen region vest
- **Tanja Rosså Ødegård**, regiondirektør for Kriminalomsorgen region sørvest
- **Stig Storvik**, regiondirektør for Kriminalomsorgen region øst
- **Synne Engh-Hellesvik**, regiondirektør for Kriminalomsorgen region sør
- **Nina Stenvaag Leira**, konstituert direktør for Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter KRUS

# Ulike typer enheter i kriminalomsorgen

Straffegjennomføring skjer i ulike type enheter, avhengig av type straff, sikkerhetsmessige forhold og hvor langt domfelte har kommet i straffegjennomføringsløpet.

## Friomsorgskontor

Friomsorgskontorene har ansvar for gjennomføring av straff i samfunnet: Samfunnsstraff, program mot ruspåvirket kjøring, narkotikaprogram med domstolskontroll (det er i tillegg opprettet to separate ND-senter i Oslo og Bergen), straffegjennomføring med elektronisk kontroll og bøteteneste. Friomsorgskontorene sørger videre for oppfølging av domfelte som er løslatt fra fengsel og forvaring med vilkår om møteplikt.

En annen viktig oppgave er å utarbeide personundersøkelser av personer som er siktet for straffbare forhold, etter beslutning av påtalemyndigheten og domstolene. Formålet med personundersøkelser er å fremskaffe opplysninger om den siktedes personlighet, livsforhold og fremtidsmuligheter til bruk for avgjørelsen av saken, jf. straffeprosessloven § 161.

## Fengsel med høyt sikkerhetsnivå

Fengsel med høyt sikkerhetsnivå (også betegnet som lukket fengsel) har mur eller høyt gjerde rundt fengselsområdet, og alle dører er i hovedsak låst.

Innsatte er i aktivitet med blant annet arbeid, skole og programvirksomhet og har tilbud om fritidsaktiviteter. Så langt det er praktisk mulig skal innsatte ha adgang til fellesskap med medinnsatte under arbeid, opplæring, program eller andre tiltak, og i fritiden.

## Fengsel med lavere sikkerhetsnivå

Fengsel med lavere sikkerhetsnivå (også betegnet som åpent fengsel) har færre fysiske sikkerhetstiltak enn fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Fengselsområdet er vanligvis inngjerdet, og innsatte har ikke lov til å forlate området uten særskilt tillatelse. Det legges stor vekt på muligheten for kontakt med samfunnet gjennom permisjoner og frigang fra fengselet, og lempeligere kontrolltiltak.

## Overgangsbolig

Overgangsboligene er enheter hvor de innsatte som hovedregel har frigang til arbeid eller utdanning ute i samfunnet. Overgangsboliger er et ledd i den gradvise tilbakeføringen til samfunnet, med faglig kompetanse som særlig ivaretar behovet for bo-, arbeids- og sosial trening. Det legges stor vekt på individuell oppfølging av innsatte og tilbakeføring til samfunnet i form av nettverksarbeid og samarbeid med velferds-etatene. Utstrakt bruk av frigang og permisjoner er et ledd i planleggingen av løslatelse.

## Ungdomsenheter

Kriminalomsorgen har to ungdomsenheter for innsatte i alderen 15-18 år, Ungdomsenhet Vest ved Bjørgvin fengsel og Ungdomsenhet Øst ved Romerike fengsel. Begge enhetene har fire plasser, og tar både imot varetektsinnsatte og domfelte.

Enhetene har et tett og nært samarbeid mellom ulike etater som barnevern, psykisk helsevern, utdanningssektoren og kommunal tjenesteyting.

# Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter KRUS

Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter KRUS er et kompetansesenter for kriminalomsorgen i Norge. KRUS tilbyr som den eneste utdanningsinstitusjonen i Norge en utdanning som fengselsbetjent.

Grunnutdanningen er et toårig høgskolekandidatstudium i straffegjennomføring (fengselsbetjentutdanningen), som kan bygges på med et ettårig studium til en bachelorgrad.

KRUS tilbyr også en etatsrettet utdanning for verksbetjenter, samt etter- og videreutdanning for ansatte i kriminalomsorgen og hos samarbeidspartnere.

Undervisningen er forskningsbasert, og KRUS har en ambisjon om å være ledende på forskning innenfor kriminalomsorgsfeltet i Norge. KRUS har også en viktig rolle i fagutviklingen i kriminalomsorgen.

- KRUS hadde 60 årsverk i 2022. Budsjettet var på 225 mill. kroner
- Det ble tatt opp 175 aspiranter til fengselsbetjentutdanningen i 2022
- Antall søkere: 964
- Andel kvinner: 48 %
- Gjennomsnittsalder: 23,7 år



# Kriminalomsorgens nøkkeltall

## Antall årsverk totalt

2021	2022
4800	4779

## Antall årsverk - fengsel

2021	2022
3751	3693

## Antall årsverk - friomsorgskontor

2021	2022
505	502

## Antall årsverk - administrasjon, ledelse og fellestjenester\*

2021	2022
544	584

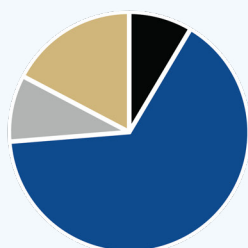
## Antall uteksaminerte fengselsbetjenter

2022
88

## Samlet tildeling post 01-70

2021	2022
5 574 744 000	5 776 203 000

\*KDI, IKT, regionsadministrasjoner, hundetjenesten, dokumentcenteret, transporttjenesten



### Fordeling av utgifter

<span style="color: blue;">●</span> Fængsel	<span style="color: grey;">●</span> Samfunn	<span style="color: black;">●</span> Administrasjon	<span style="color: gold;">●</span> Husleie
65%	9%	9%	17%

### Driftskostnader per plass - fængsel med høyere sikkerhetsnivå

2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
968 00	1 107 00	1 132 000	1 140 000	1 161 000	1 213 000	1 238 000

### Driftskostnader per plass - fængsel med lavere sikkerhetsnivå

2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
600 000	668 000	683 000	744 000	728 000	776 000	878 300

### Driftskostnader per sak - straffegjennomføring i samfunnet

2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
126 595	138 313	151 976	153 633	153 290	143 423	162 880

### Driftskostnader per sak - straffegjennomføring med elektronisk kontroll

I 2022 er gjennomsnittlige kostnader per sak med straffegjennomføring med elektronisk kontroll stipulert til cirka 300.000 kroner

## Del 3

# Årets aktiviteter og resultater

Justis- og beredskapsdepartementet har fastsatt følgende mål for kriminalomsorgen:

1. Domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff
2. Lavt omfang av isolasjon i fengsel
3. Kapasiteten i kriminalomsorgen er effektivt utnyttet
4. Sikkerheten ivaretas i kriminalomsorgen



# Mål 1: Domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff

Det er et overordnet mål for kriminalomsorgen at domfelte ikke faller tilbake til ny kriminalitet etter løslatelse fra fengsel eller gjennomført straff i samfunnet.

Mange domfelte og innsatte har betydelige levekårsproblemer som gjør tilbakeføringsarbeidet krevende og øker risikoen for tilbakefall til ny kriminalitet.

Kriminalomsorgen har et særlig ansvar for å legge til rette for et godt samarbeid med andre etater, som bistår domfelte og innsatte med blant annet utdannings-, helse og velferdstjenester under straffegjennomføringen. Det er også viktig å legge til rette for frivillig sektors innsats overfor domfelte og innsatte, blant annet når det gjelder nettverksbygging.

Videre må kriminalomsorgen sikre at domfelte gis mulighet for en hensiktsmessig progresjon gjennom hele straffegjennomføringsløpet, slik at domfelte ikke løslates direkte fra fengsel med høyt sikkerhetsnivå, men har en trygg og forsvarlig tilbakeføring til samfunnet.

Andelen dommer som blir iverksatt i samfunnet har økt de siste årene, og det er nå flere dommer som blir iverksatt i samfunnet enn i fengsel. Dette er en positiv utvikling, da kriminalomsorgens analyser viser at tilbakefall til ny kriminalitet er lavere etter straff gjennomført i samfunnet enn i fengsel.

Kriminalomsorgens samfunnsoppdrag er lovfestet i straffegjennomføringsloven § 2: «Straffen skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet og som innenfor disse rammene sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold.»

### Tilbakefall

Nivået av tilbakefall til ny kriminalitet etter endt straffegjennomføring gir en indikasjon på effekten av de tiltak som kriminalomsorgen og samarbeidspartnere har satt inn overfor de domfelte under straffegjennomføringen.

#### Tilbakefall målt i to tidsperioder etter type straffegjennomføring

Figurene på neste side viser måling av tilbakefall i to tidsperioder. Figur 1 viser tilbakefall blant løslatte fra fengsel og domfelte med iverksatt straffegjennomføring i samfunnet i tidsperioden 2010-2014, mens figur 2 viser tidsperioden 2015-2020.

Det fremgår av figurene at tilbakefallet har sunket for alle former for straffegjennomføring i samfunnet i den siste måleperioden. Når det gjelder fengsel er tilbakefallet stabilt for nye lovbrudd målt innen to år i tidsperiodene, mens det er en økning målt innen fem år.

Tilbakefall er her definert som første gjerningsdato som medfører ny dom til kriminalomsorgen etter iverksatt dom i samfunnet, eller etter løslatelse i fengsel, uavhengig av straffegjennomføringsform i den nye dommen. Det som måles er utviklingen i tilbakefall etter gjennomføring av den enkelte straffegjennomføringsform.

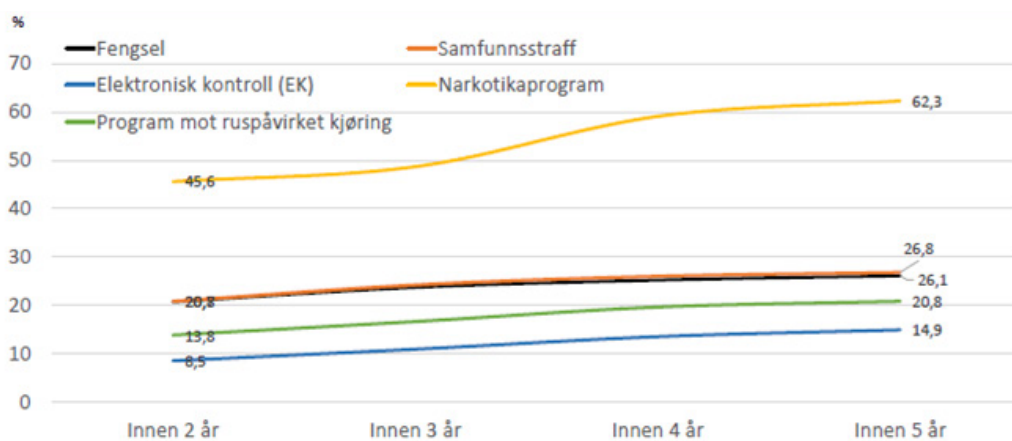
Noen sentrale funn:

- Tilbakefallet går ned generelt etter straffegjennomføring i samfunnet i den siste måleperioden
- Tilbakefallet er lavere etter straffegjennomføring i samfunnet enn etter straff gjennomført i fengsel
- Domfelte som har gjennomført straff med elektronisk kontroll har det laveste tilbakefallet
- Det er et lavere tilbakefall blant kvinner enn menn
- Det er et høyere tilbakefall blant domfelte under 25 år, men også for denne gruppen er tilbakefallet lavere etter straffegjennomføring med elektronisk kontroll



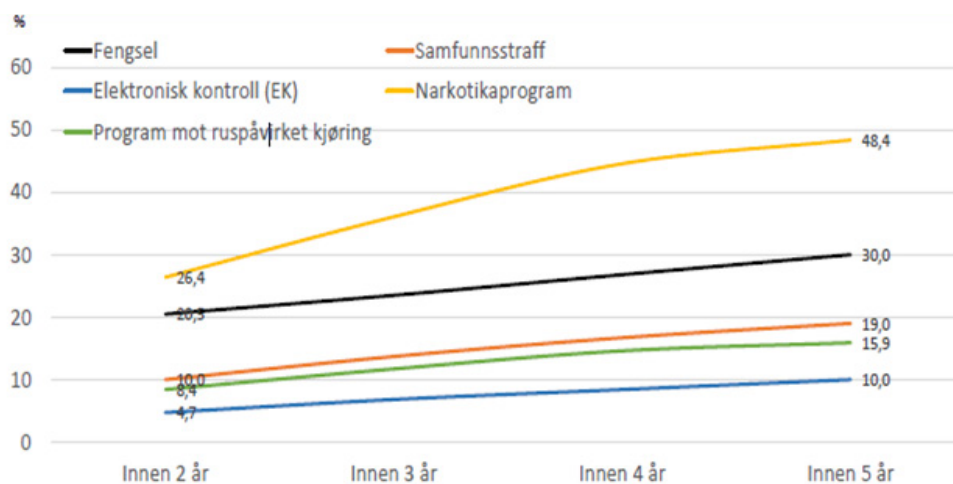
Figur 1.

Løslatte fra fengsel og iverksatte dommer i samfunnet i tidsperioden 2010 - 2014



Figur 2.

Løslatte fra fengsel og iverksatte dommer i samfunnet i tidsperioden 2015 - 2020



Figurene viser at tilbakefallet er høyest blant domfelte som har gjennomført narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) med 26 prosent målt innen to år i tidsperioden 2015-2020. Dette er likevel en klar nedgang sammenlignet med målingen i tidsperioden 2010-2014, hvor andelen tilbakefall var 46 prosent. ND er en straffereaksjon som retter seg mot gjengangere med narkotikaavhengighet, som har en særlig høy risiko for tilbakefall.

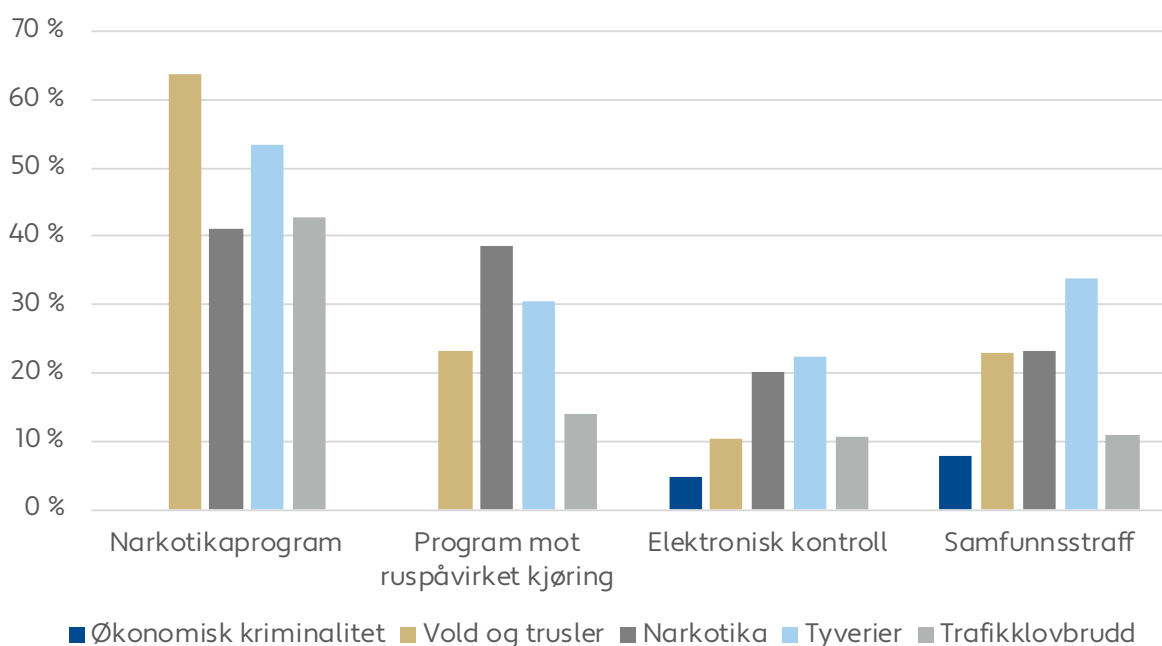
Målt innen to år har andelen tilbakefall for samfunnsstraff sunket fra 21 prosent i tidsperioden 2010-2014 til 10 prosent i tidsperioden 2015-2020. Når tilbakefall etter gjennomføring av samfunnsstraff likevel ligger så vidt høyt, antas dette å ha bakgrunn i at en stor andel av de domfelte er unge.

Når det gjelder program mot ruspåvirket kjøring, er andelen tilbakefall målt innen to år 8 prosent i tidsperioden 2015-2020. Dette er en nedgang sammenlignet med tidsperioden 2010-2014, hvor andelen tilbakefall for program mot ruspåvirket kjøring var 14 prosent.

Den laveste andelen tilbakefall finner vi for elektronisk kontroll med under 5 prosent målt innen to år i tidsperioden, en nedgang på ca. 4 prosentpoeng sammenlignet med perioden 2010-2014.

Figur 3.

Straff i samfunnet - lovbruddsgrupper og tilbakefall innen fem år. Prosentandel



### **Straff i samfunnet - lovbruddsgrupper og tilbakefall innen fem år**

Figur 3 viser tilbakefall innen fem år fordelt etter gjennomføringsform og hovedlovbrudd i iverksatt dom i årene 2015-2017.

Figuren viser at tilbakefall innen fem år etter gjennomføring av narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) i hovedsak skjer innenfor lovbruddsgruppene vold og trusler, samt ran. Tilbakefall etter gjennomføring av program mot ruspåvirket kjøring gjelder i hovedsak lovbrudd innenfor kategoriene narkotikalovbrudd og tyverier. Etter straff gjennomført med elektronisk kontroll gjelder tilbakefall i hovedsak lovbruddsgruppene tyverier, narkotikalovbrudd og ran. Etter gjennomført samfunnsstraff gjelder tilbakefall lovbruddsgruppene ran, tyverier og narkotikalovbrudd.

### **Særlig om tilbakefall blant unge**

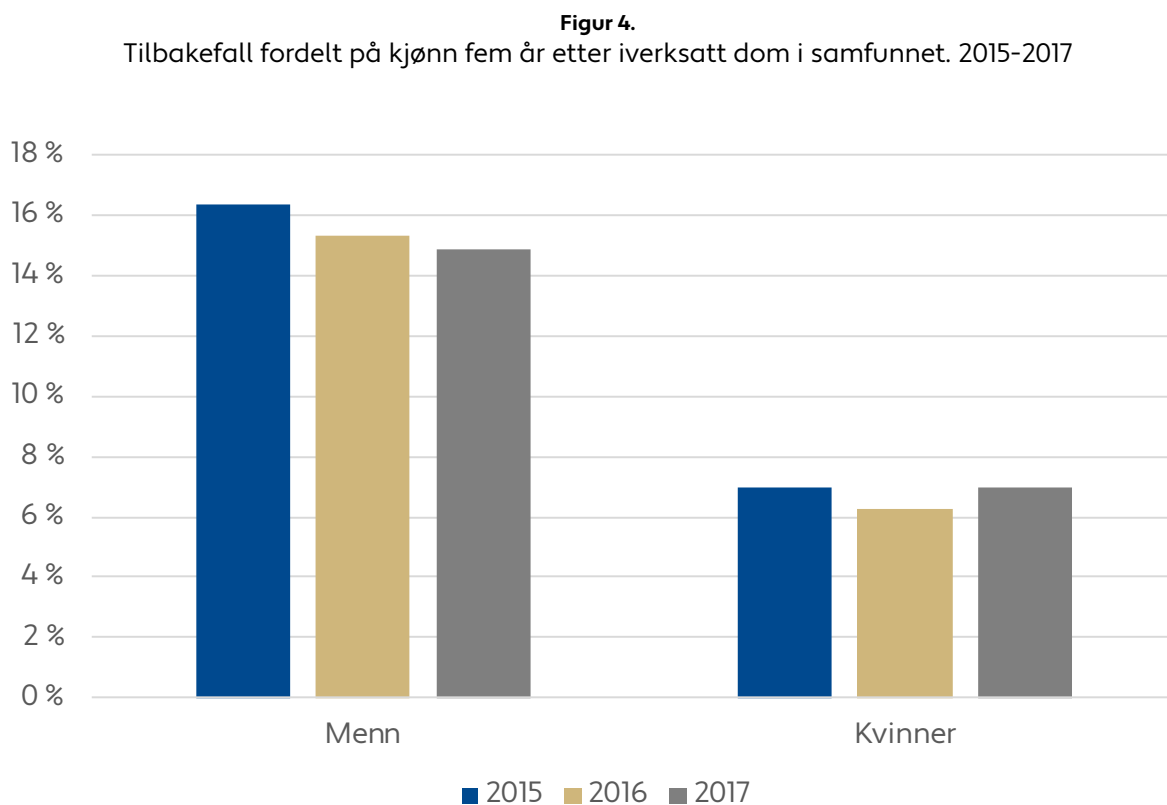
Utviklingen viser at færre unge dømmes til ubetinget fengselsstraff. Dette har blant annet sammenheng med innføringen av egne straffereaksjoner for unge, og med en økt anvendelse av straffegjennomføring i samfunnet. Et særlig utviklingstrekk er at unge i økende grad gjennomfører ubetinget fengselsstraff med elektronisk kontroll (EK). Tilbakefallet er generelt høyere for unge under 25 år, enn i det totale antallet domfelte. Det er imidlertid et relativt lavt tilbakefall blant unge som har gjennomført straffen med EK.



**Kjønn og tilbakefall innen fem år etter iverksatt dom i samfunnet i 2015-2017**

Figuren under viser hvordan tilbakefallet fordeler seg på kjønn fem år etter iverksatt dom i samfunnet. Alle gjennomføringsformer

er inkludert i målingen. Gjennomsnittlig tilbakefall i løpet av fem år er 15 prosent for menn og 7 prosent for kvinner. Det er en betydelig høyere andel av de kvinnelige domfelte som gjennomfører straffen i samfunnet enn menn.



**Forholdet til andre tilbakefallsmålinger**

Tilbakefallsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser et tilbakefall til ny siktelse på 39 prosent etter fem år, blant personer som det ble tatt ut siktelse mot i 2016. Denne målingen er ikke sammenlignbar med statistikken som presenteres her. Årsaken til dette er at alle nye reaksjoner inngår i beregningen som SSB har foretatt, mens tallene som redegjøres for her kun gjelder tilbakefall som har resultert i en ny dom som gjennomføres under kriminalomsorgens ansvar. Det er derfor naturlig at tilbakefallet blir høyere når målingen gjelder siktede. Videre er målepopulasjonene ikke sammenlignbare. SSBs statistikk omhandler alle aldersgrupper, blant annet betydelig flere unge, som i liten grad pådrar seg en straffereaksjon som gjennomføres i kriminalomsorgen.

KDI har valgt å ikke foreta sammenligninger med tilbakefallet i andre land. Bakgrunnen for dette er de metodiske problemene forbundet med å foreta slike sammenligninger, på grunn av ulike definisjoner, ulik oppfølgingstid og ulikheter i hvilke grupper målingene omfatter.

**Vurdering**

KDI finner det positivt at tilbakefallet viser en nedgang over tid. Tallene må imidlertid tolkes med forsiktighet. Blant annet påvirkes tallene av typen kriminalitet personene i utvalget er dømt for. Et eksempel er at personer dømt for tyveri, som tradisjonelt har hatt et høyt tilbakefall, utgjør en stadig minkende andel av de domfelte.

Det sentrale funnet i tilbakefallsmålingen er at straffegjennomføring i samfunnet, og da i særlig grad straffegjennomføring med elektronisk kontroll, har en positiv innvirkning på risikoen for tilbakefall. Dette bør ligge til grunn for strategiske valg om videre utvikling av kriminalomsorgen.

## Forvaltningssamarbeid

Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Husbanken og Kriminalomsorgsdirektoratet har i 2022 samarbeidet for å bidra til at innsatte i fengsel mottar tjenester i henhold til sektorlovverk. Direktoratene har videreført arbeid med regelverksutvikling for klargjøring av ansvarsforhold mellom etatene, eksempelvis mellom kriminalomsorgen og NAV, og kriminalomsorgen og helsetjenesten. Dette er blant de gjenstående tiltakene i Nasjonal tilbakeføringsstrategi, som ferdigstilles i 2023.

Direktoratsgruppen har også innhentet erfaringer med kriminalomsorgens tilretteleggerrolle og forvaltningssamarbeidspartners tjenesteyting, herunder eksempler på godt samarbeid og god praksis.

Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel ble offentliggjort i oktober 2022. Direktoratene jobber sammen om en felles, målrettet plan for oppfølging av funn og anbefalinger i rapporten.

### Revisjon av rundskriv om innsatte og domfelte med psykiske lidelser og rusavhengighet

KDI og Helsedirektoratet har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) arbeidet med et forslag til endringer i rundskriv G8 om samarbeidet mellom kommunehelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten og kriminalomsorgen om innsatte og domfelte med rusmiddelavhengighet og psykiske lidelser.

Tilbudet til innsatte i fengslene om helse-, velferds, og utdanningstjenester bygger på en *importmodell*. De innsatte har krav på samme tjenester som ute i samfunnet, og velferds- og utdanningsetater har et ansvar for å ivareta dette.

Det følger av straffegjennomføringsloven § 4 at kriminalomsorgen har et ansvar for å legge til rette for at domfelte og innsatte i varetekt får de tjenester som lovgivningen gir dem krav på, gjennom et samarbeid med andre offentlige etater.

Samarbeidet skal bidra til en samordnet innsats for å dekke domfeltes og innsattes behov, og fremme deres tilpasning til samfunnet.

Riksrevisjonen har i 2022 kommet med en rapport etter en undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel (Dokument 3:4 2022-2023). Det er her påpekt mangler i samarbeidet mellom kriminalomsorgen og de velferdsetatene som har ansvaret for å yte tjenester til innsatte, noe som svekker mulighetene for en vellykket tilbakeføring til samfunnet.

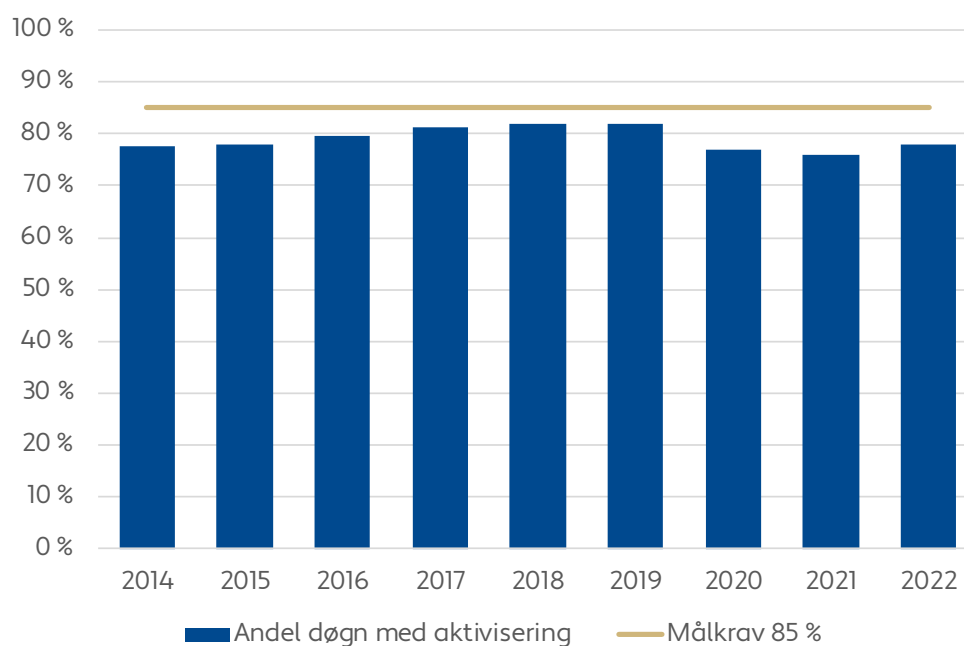


**Andel fengselsdøgn med aktivitet**

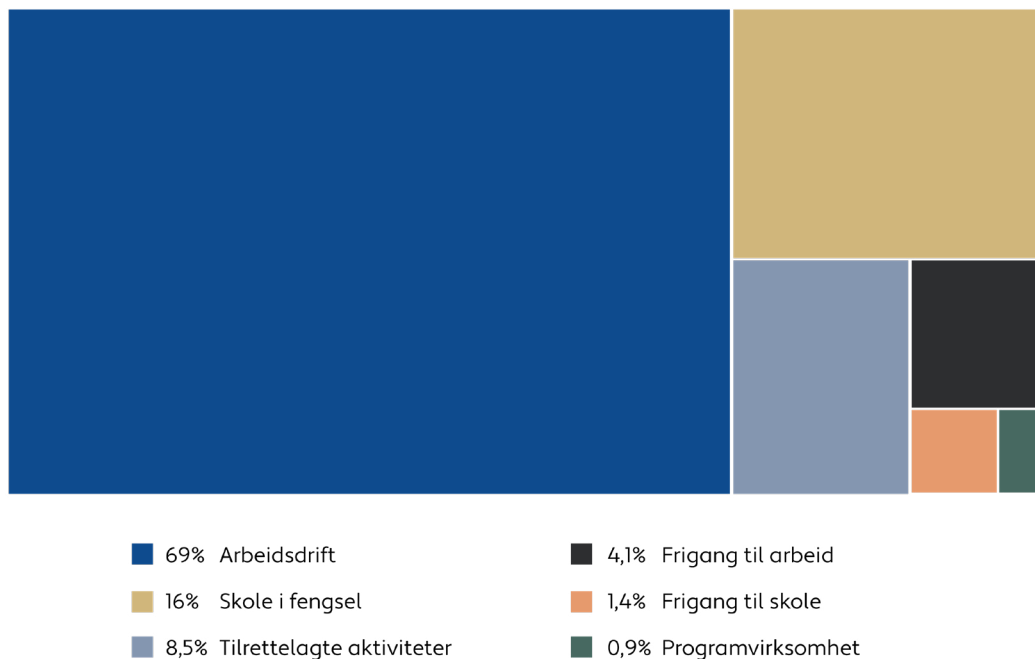
Aktivitetstilbudet i fengslene består blant annet av arbeid og utdanning. Det er et mål at aktivitetene som tilbys er kompetansegivende og relevante for arbeidslivet etter endt straffegjennomføring. I tillegg inngår programvirksomheten og tiltak særlig rettet mot sårbare innsatte som ikke kan delta i det ordinære aktivitetstilbudet.

I 2022 hadde kriminalomsorgen en aktiviseringsgrad i fengslene på 78 prosent. Fordelingen av antall fengselsdøgn på de ulike aktiviseringstilbudene fremgår av figur 6 på neste side. Det er arbeidsdriften og skolen i fengslene som utgjør viktigste tilbudene.

**Figur 5.**  
Andel døgn med aktivisering, 2014 - 2022. Prosent.



**Figur 6.**  
Fordeling type aktivitet og andel av totalen. 2022. Prosent.



### Vurdering

Det har vært en positiv utvikling fra 2021, da resultatet var på 76 prosent, men aktiviseringsgraden er fortsatt lavere enn før covid 19-pandemien. I 2018 og 2019 lå resultatet på 82 prosent. Noe av årsaken er at det i de første månedene av 2022 var nødvendig å sette inn smitteverntiltak, noe som medførte at innsatte i enkelte fengsler måtte aktiviseres i smågrupper/kohorter. Etter at disse tiltakene opphørte, har tilbudet til arbeidsdriften i fengslene kommet opp på samme nivå som i årene før pandemien.

Undervisningen i fengslene er imidlertid ikke tilbake på samme nivå som før pandemien. I 2019 var skolens andel av aktiviseringen på 19 prosent, mens den i 2022 utgjorde 16 prosent. Det har ikke vært noen betydelige endringer i domfeltepopulasjonen i denne perioden, for eksempel et redusert antall yngre domfelte med fullføringsrett, som skulle tilsi et varig redusert tjenestetilbud.

Et viktig ledd i samarbeidet mellom skolen i fengsel og arbeidsdriften, er å få innsatte over på lærlingekontrakt. I 2022 var det til sammen 44 innsatte som hadde lærlingekontrakt med bedrifter. Disse hadde frigang fra fengsel med lavere sikkerhetsnivå eller overgangsbolig.

Skolen i fengslene er en viktig del av tilbudet til de innsatte. Statsforvalteren i Vestland er delegert et koordineringsansvar for det samlede tilbudet i kriminalomsorgen, men de enkelte fylkeskommuner der fengselet er lokalisert står som skoleeiere.

I tillegg til utdanningstilbudet som gis inne i fengslene, får innsatte innvilget frigang fra fengsel eller overgangsbolig for å kunne delta i undervisningen i det ordinære utdanningstilbudet ute i samfunnet. I 2022 utgjorde frigang til undervisning 1,4 prosent av det samlede aktivitetstilbudet.

### Tiltak og videre arbeid

De fengslene hvor aktiviseringsgraden lå under resultatkravet har utarbeidet handlingsplaner, og arbeider målrettet for å utnytte tilgjengelige ressurser på en best mulig måte. KDI ser imidlertid at det ved enkelte fengsler, gitt de rammene som en vanskelig økonomisk situasjon gir, vil være utfordrende å forbedre resultatet vesentlig. I tillegg mangler flere fengsler egnede arealer for aktivisering av innsatte.

KDI har bedt skolemyndighetene og Statsforvalteren i Vestland om å sette inn tiltak for å sikre at innsatte med elevrettigheter får realisert disse under straffegjennomføringen. KDI har videre bedt regionene om å drøfte utfordringene særskilt i dialogen med respektive skoleeiere. Kriminalomsorgen arbeider også målrettet for å øke omfanget av kartlegginger med verktøyet BRIK (Behovs- og ressurskartlegging i kriminalomsorgen). Det forventes at dette kan bidra til at flere innsatte med utdanningsbehov blir identifisert. Det er et viktig innsatsområde for å sikre kvalifisering til tiden etter endt straffegjennomføring.

Kriminalomsorgen og skolemyndighetene samarbeider om utviklingen av en ny digital skoleløsning. Formålet er å få en oppdatert digital skoleløsning som sikrer undervisning i samsvar med opplæringsloven, og samtidig ivaretar kriminalomsorgens krav til sikkerhet.

Arbeidsdriften omfatter alt fra håndverksprofesjoner innen trebearbeiding, metallbearbeiding og landbruk, til daglig drift av enhetene som renhold, kjøkken og vedlikehold. De siste årene har det vært en særlig satsing på oppgaver innen serviceyrker, der det er stor etterspørsel etter arbeidskraft i samfunnet.

En viktig samarbeidspartner er den videregående skolen. Det er et utstrakt samarbeid med den videregående skolen om opplæring i håndverksfag, og det er et mål å knytte arbeidsdriftens virksomhet tett opp til læreplaner i den videregående skolen. Blant annet utdannes innsatte innen kokkefaget, mekaniske fag og tømmerfag.

En annen viktig samarbeidspartner er Statsbygg. Innsatte får arbeidstrening gjennom å utføre vedlikeholdsarbeid i fengslene på oppdrag fra Statsbygg, som drifter fengselseiendommene.

*Prisonmade* er etablert som et merkevarenavn, og det er utarbeidet en visuell profil som arbeidsdriften skal benytte seg av i markedsføringen av produktene.





### Programvirksomheten

Det har i 2022 vært en økning i antall programmer som er blitt gjennomført, etter at programvirksomheten var redusert under covid 19-pandemien. Totalt har 1 291 personer deltatt i ulike programmer.

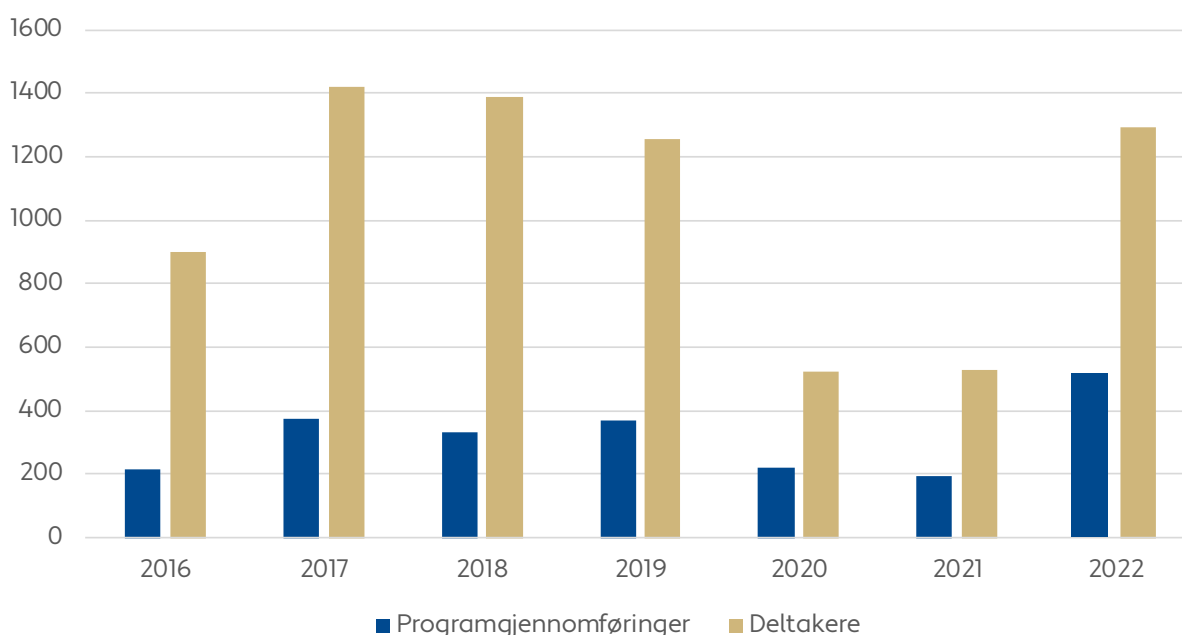
Programvirksomheten er en viktig del av endringsarbeidet som gjøres både under straffegjennomføring i samfunnet og i fengslene. I 2022 ble det derfor bevilget øremerkede midler til programvirksomheten.

I 2022 er programmer som er særskilt rettet mot henholdsvis kvinner og unge domfelte blitt prioritert. I 2023 vil det i tillegg bli prioritert å utvikle programtilbudet rettet mot personer som er dømt for seksuallovbrudd.

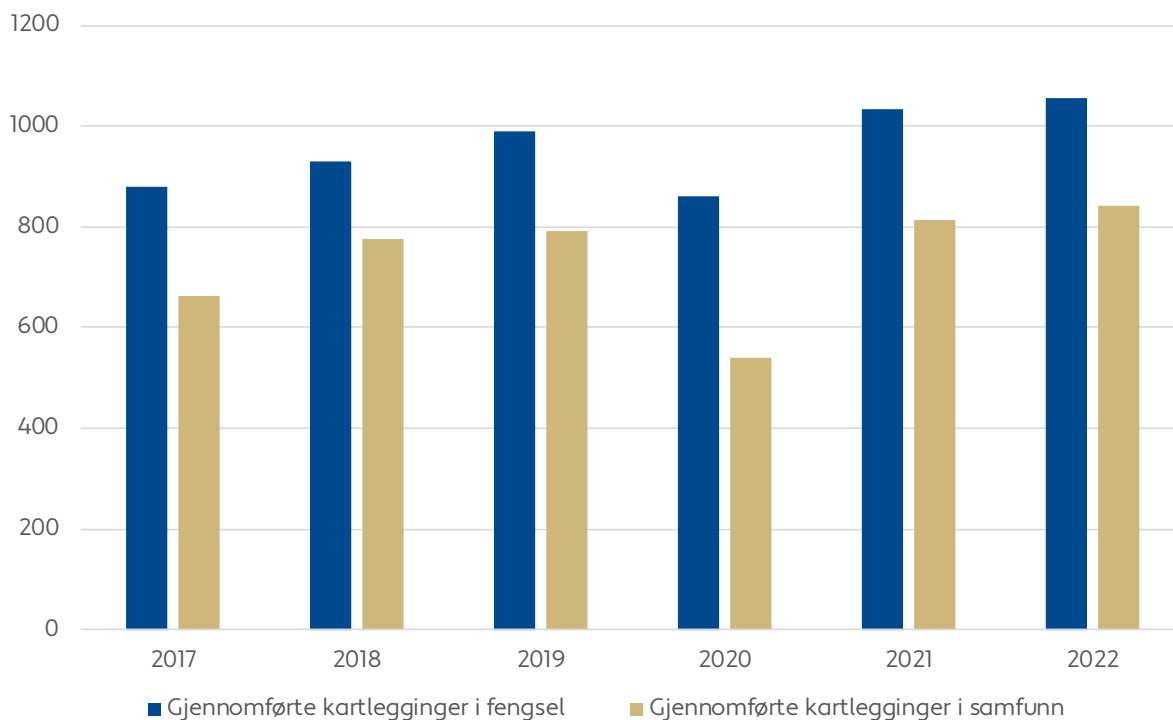
Formålet med programvirksomheten er å gi domfelte ny kunnskap og motivasjon til endring, samt å stimulere domfeltes ressurser og kompetanse til å mestre et liv uten kriminalitet. Programmene er blant annet basert på kognitiv teori.

Det er forskjellige tilbud ved de enkelte enhetene i kriminalomsorgen. Programmene kan gjennomføres i grupper eller individuelt. Noen programmer retter seg spesifikt mot for eksempel rusproblematikk, mens andre er utarbeidet med tanke på å oppnå en generell holdningsendring hos domfelte.

**Figur 7.**  
Antall programgjennomføringer og deltakere. 2016 - 2022.



**Figur 8.**  
Antall BRIK-kartlegginger fengsel og samfunn 2017 - 2022. Absolutte tall.



### **Kartlegging av domfeltes behov og ressurser**

Kriminalomsorgen benytter verktøyet BRIK (Behovs- og ressurskartlegging i kriminalomsorgen) for å kartlegge domfelte. Formålet med kartleggingen er tilrettelegge straffegjennomføringen og forberede overgang til prøveløslatelse eller endt straffegjennomføring. Når det avdekkes behov for utdannings- eller velferdstjenester i en BRIK-kartlegging, skal dette viderefremmes av kriminalomsorgen til forvaltningssamarbeidspartnere.

Figuren over viser at det har vært en viss økning i antall gjennomførte kartlegginger i 2022.

Til sammen er det gjennomført 1 900 kartlegginger under gjennomføring av straff i fengsler og i samfunnet i 2022. 1 057 ble gjennomført under straffegjennomføring i fengsel og 843 under straffegjennomføring i samfunnet. I 2021 ble det totalt gjennomført 1 847 kartlegginger.

Gjennomføring av BRIK er frivillig for de domfelte. I 2022 fikk i alt 4 044 domfelte tilbud om BRIK, hvorav 1 616 avslo.

I Riksrevisjonens rapport om tjenestetilbudet til de innsatte pekes det på at kartleggingspraksisen i fengslene er mangelfull. Det vises både til at det er for få kartlegginger, og at kartleggingsarbeidet verken er ensartet eller systematisk. En oppfølging av disse funnene er en prioritert oppgave for kriminalomsorgen.

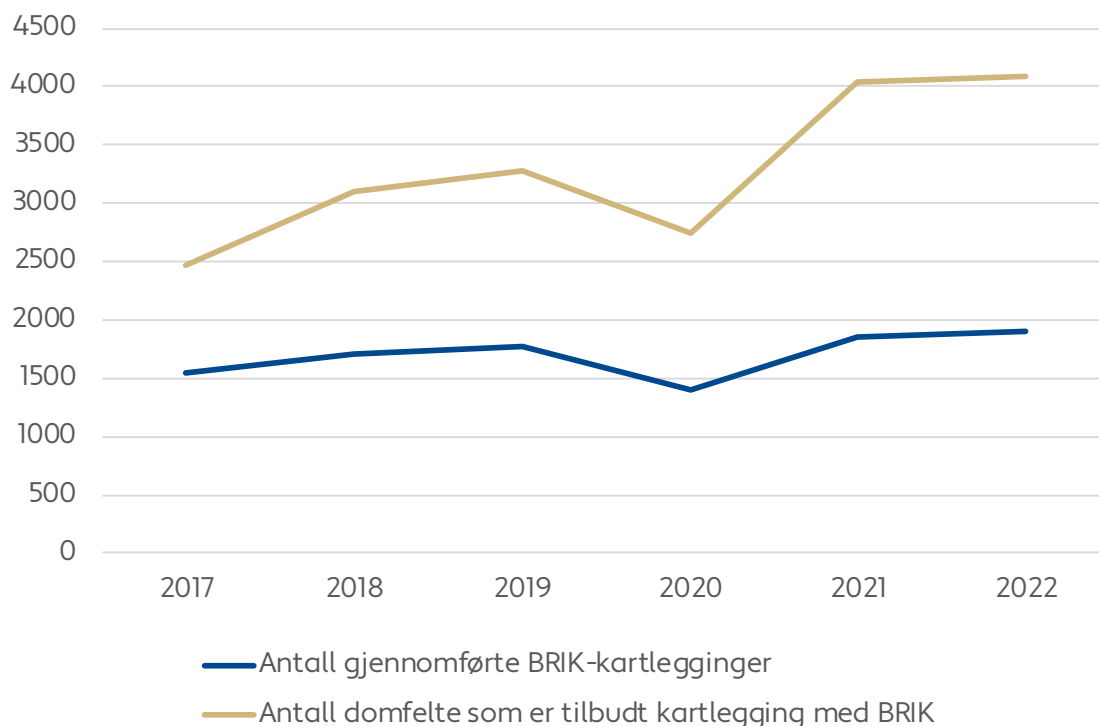
Alle regioner har utarbeidet handlingsplaner med sikte på å nå et resultat på totalt 3 000 kartlegginger i løpet av 2023. Planene omfatter blant annet opplæringstiltak, videreutvikling av kontaktbetjentarbeidet og en tettere oppfølging i styringsdialogen. Realiseringen av planene understøttes av et pågående arbeid i KDI med nytt regelverk, og utforming av nye standarder for kartleggingen. På noe sikt vil etableringen av det nye fagsystemet KODA innebære en standardisering av arbeidsprosessene for kartleggingen. Videre vil et sentralt tema i styringsdialogen med

regionene i 2023 være enhetenes rutiner for oppfølging av levekårsproblemer som er avdekket i BRIK, herunder overføring av opplysninger til forvaltningssamarbeidspartnere. Det er også gitt føringer om at arbeidet med inkomstsamtaler, som omfatter en kartlegging av innsattes behov, skal styrkes.

Kriminalomsorgen har et ønske om å tilby BRIK-kartlegging også til varetektsinnsatte, slik at arbeidet med tilbakeføring og koordinert tjenesteyting kan starte så tidlig som mulig. Det vil imidlertid kreve en forskriftsendring.

Figur 9.

Antall BRIK-kartlegginger og antall domfelte som er tilbudt kartlegging 2017 - 2022. Absolutte tall.



### **Tilbudet til innsatte og domfelte med rusproblemer og/eller psykisk sykdom**

Innsatte og domfelte har en overhyppighet når det gjelder forekomst av psykiske lidelser og rusmiddelproblemer. Denne problematikken er ofte utløsende for ny kriminalitet, og behandling og andre tiltak vil ha avgjørende betydning for om kriminalomsorgen kan lykkes med å redusere tilbakefall.

En undersøkelse av domfelte i norske fengsler fra Kompetansesenteret for sikkerhets-, fengsels og rettspsykiatri i Helse Sør-Øst (Cramer 2014) viser at hele 92 prosent av utvalget hadde tegn på psykiske lidelser. Fordelt på diagnoser viste undersøkelsen at:

- 73 prosent hadde personlighetsforstyrrelse
- 42 prosent hadde en angstlidelse
- 23 prosent hadde en depressiv lidelse
- 18 prosent hadde ADHD
- 3,3 prosent hadde hatt symptomer forenlig med pågående psykose
- 12 prosent i utvalget fikk påvist noen eller flere risikofaktorer for selvmord

### **Etablering av stedlige spesialisthelsetjenester i psykiatri- og rusbehandling i fengslene**

Regionale helseforetak har etter initiativ fra Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) styrket behandlingen i fengslene med 20 mill. kroner fra 2021. Formålet har vært å sikre at det finnes et stedlig og likeverdig behandlingstilbud innen psykisk helsevern og rusbehandling i alle landets fengsler. Kriminalomsorgen har jevnlig møter med regionale helseforetak om etterlevelsen av planen og forankring av stillingene tilknyttet fengslene.

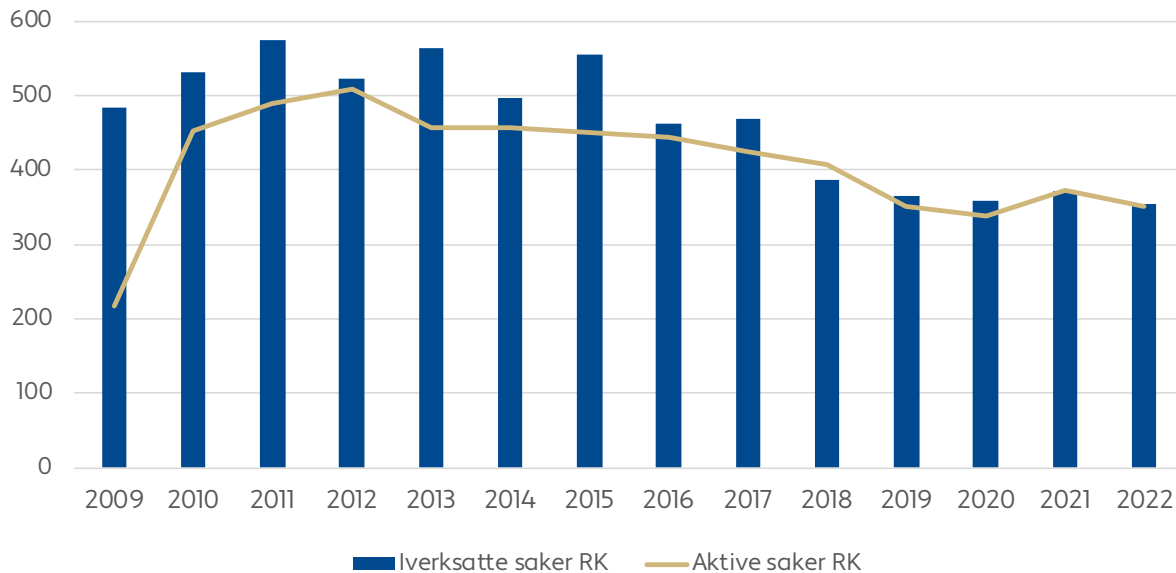
KDI mener at det er gledelig at stedlige tjenester blir etablert, men finner det bekymringsverdig at tilbudet ikke dekker behandlingsbehovet til innsatte som har omfattende dokumenterte psykiske lidelser i tråd med de føringer som ble utredet for etablering av ordningen. KDI noterer også at store deler av landet ikke har fått etablert tilbudet ennå. Det er enkelte helseforetak i Helse Sørøst og Helse Nord hvor stillinger til spesialisthelsetjenesten ennå ikke er utlyst eller besatt. KDI er bekymret for at dette kan medføre at innsatte som har pasientrettigheter ikke får disse dekket i denne perioden. Dette øker risikoen for bruk av utelukkelse og tvangsmidler som sikkerhetsseng og sikkerhetscelle for en gruppe innsatte som fremstår som psykisk syke, med ingen eller svært begrenset evne til å gjennomføre straff i fengsel.

Det er helseforetakene som har ansvar for å sikre spesialisttjenestetilbudet til innsatte. KDI og kriminalomsorgens regioner tar dette opp med de respektive helseforetakene i oppfølgingen av planen om etableringen av stedlige tjenester. Utover dette tar Helsedirektoratet og KDI opp behovet for å styrke dette tilbudet i firepartsmøter med HOD og JD.



Figur 10.

Antall iverksatte og aktive saker, program mot ruspåvirket kjøring. 2009 - 2022. Absolutte tall.



### Program mot ruspåvirket kjøring

Gjennomføring av program mot ruspåvirket kjøring (RK) kan settes som vilkår for en betinget dom. Programmet inneholder individuelle samtaler, undervisning primært i gruppe, kartlegging av behandlingsbehov og ruskontroll ved oppmøte. Antallet iverksatte dommer med vilkår om RK har vært relativt stabilt siden 2019. I 2022 ble det iverksatt 355 dommer, mot 366 i 2019.

#### Betinget dom på fengselsstraff (fullbyrdingsutsettelse):

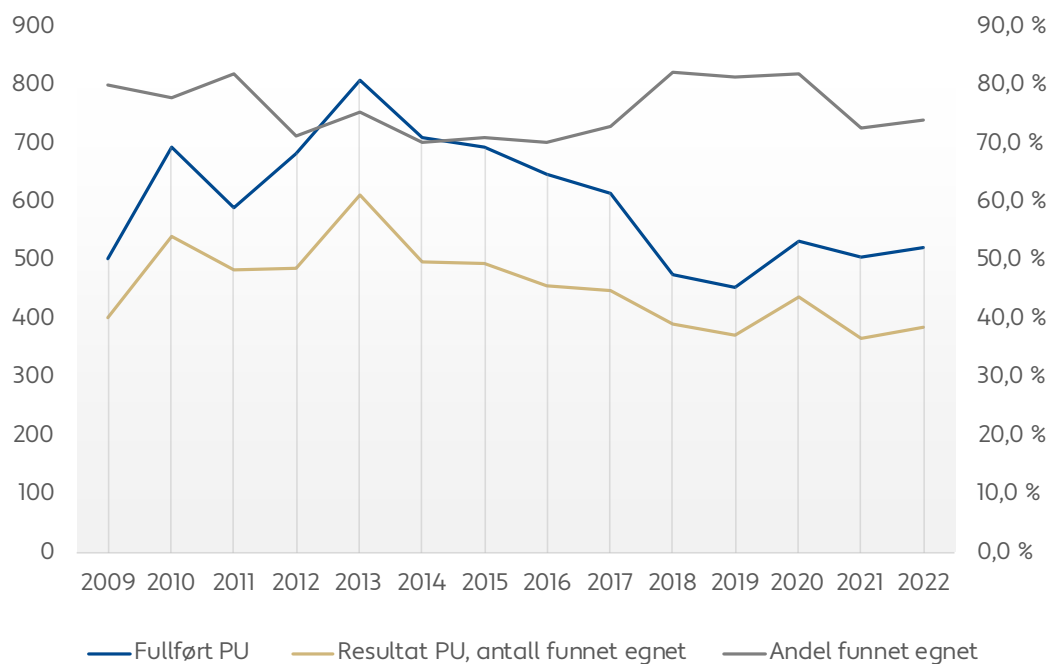
Det følger av straffeloven § 34 at retten kan bestemme at fullbyrdingen av en dom på fengselsstraff helt eller delvis utsettes i en prøvetid. Prøvetiden skal i alminnelighet være 2 år. Når vilkårene for straffskjerpelse ved gjentakelse er oppfylt, og i andre særlige tilfeller, kan det settes en lengre prøvetid, men ikke over 5 år. Prøvetiden regnes fra den dagen endelig dom er avsagt. Grunnvilkår for fullbyrdingsutsettelse er at domfelte ikke begår en ny straffbar handling i prøvetiden. I tillegg kan retten fastsette særvilkår, blant annet om gjennomføring av program mot ruspåvirket kjøring eller narkotikaprogram med domstolskontroll.

Siden 2011 er antallet iverksatte dommer med vilkår om RK redusert med nesten 40 prosent. I forkant av en eventuell domsavsigelse om straffegjennomføring med RK, rekvirerer domstolene eller påtalemyndigheten en personundersøkelse, som gjennomføres av kriminalomsorgen. Formålet med personundersøkelsen er å kartlegge om vedkommende er i målgruppen og egnet til straffegjennomføring med RK.

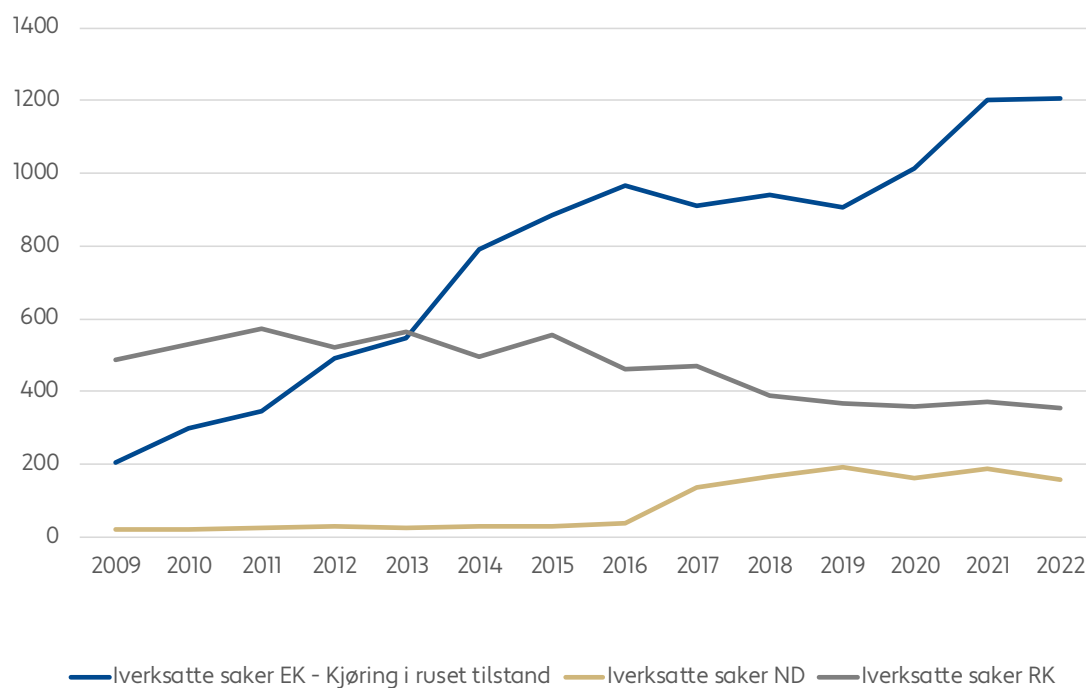
Som figur 11 på neste side viser har antallet personundersøkelser for RK vært nedadgående siden 2012. Andelen som blir funnet egnet har ligget stabilt på mellom 70 og 80 prosent i hele perioden.

Som figur 12 viser, har det parallelt med nedgangen i antall personundersøkelser og antall dommer på RK, vært en økning i antall dommer på ubetinget fengselsstraff for ruspåvirket kjøring, som er gjennomført med elektronisk kontroll. Videre er det en økning i antall betingede dommer med vilkår om gjennomføring av narkotikaprogram med domstolskontroll (ND). Dette indikerer at det er en underbruk av RK. KDI mener at dette er uheldig, ettersom RK er et faglig godt tiltak som retter seg spesifikt mot handlingsmønsteret til en gruppe domfelte som har en høy risiko for tilbakefall.

**Figur 11.**  
Antall utførte personundersøkelser RK, antall funnet egnet og andel funnet egnet.  
Absolutte tall og prosent. 2009 - 2022.



**Figur 12.**  
Antall iverksatte EK-saker for ruspåvirket kjøring. Antall iverksatte ND-saker og RK-saker.  
2009-2022. Absolutte tall.



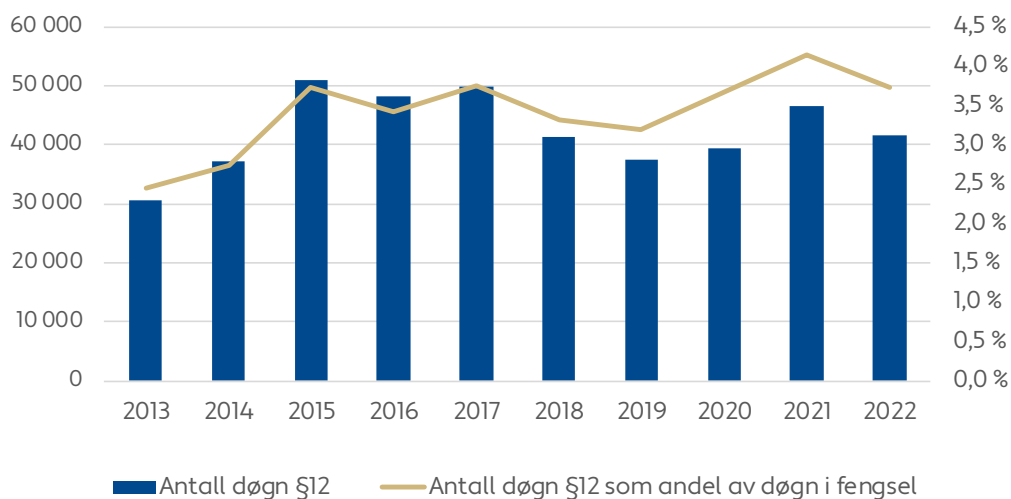
### Straffegjennomføring i institusjon

I medhold av straffegjennomføringsloven § 12 kan kriminalomsorgen beslutte at fengselsstraff skal gjennomføres helt eller delvis i institusjon. Dette er blant annet aktuelt der domfelte har behov for opphold i rusbehandlingsinstitusjon.

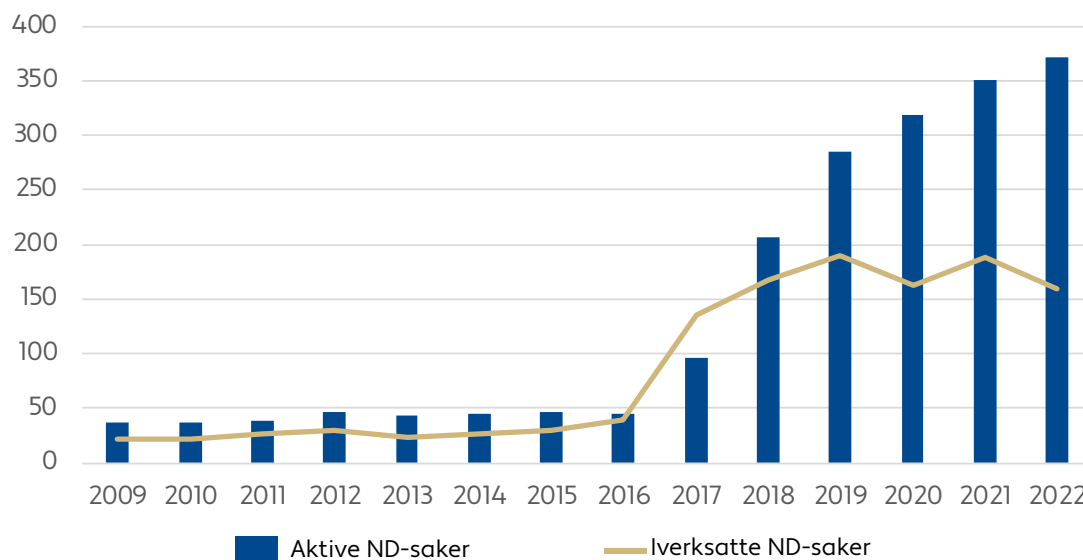
I 2022 ble det totalt gjennomført 42 000 fengselsdøgn i institusjon. Dette er en nedgang på om lag 4 500 døgn sammenlignet med 2021. Regionene rapporterer om at bakgrunnen for dette er at helseforetakene de siste årene har prioritert poliklinisk rusbehandling fremfor behandling i institusjon.

Figur 13.

Antall gjennomførte døgn i institusjon, og andel døgn i institusjon som andel av døgn i fengsel.



**Figur 14.**  
Antall iverksatte og aktive saker ND. 2009 – 2022. Absolutte tall.



### Narkotikaprogram med domstolskontroll (ND)

Gjennomføring av narkotikaprogram med domstolskontroll kan gis som vilkår for en betinget dom på fengselsstraff. Målgruppen for ordningen er gjengangere med narkotika-avhengighet.

Det ble i 2022 iverksatt 156 nye ND-dommer. Dette er en nedgang fra 187 iverksatte ND-dommer i 2021. I gjennomsnitt var det i 2022 til enhver tid 371 aktive ND-saker. Dette er en økning på 21 saker sammenlignet med 2021. Årsaken til at antallet aktive saker øker samtidig som at antallet iverksatte saker er blitt redusert, er at gjennomføringstiden i hver enkelt sak er relativt lang.

ND ble gjort landsdekkende i 2017. I perioden 2017 til 2019 økte antallet iverksatte saker fra om lag 50 til i underkant av 200 saker. Det ser nå ut til at antallet iverksatte saker per år har stabilisert seg. Antallet aktive saker har på grunn av at det er lang gjennomføringstid fortsatt å øke. Siden antallet iverksattelser nå har flatet ut, er det også rimelig å anta at antallet aktive saker de neste årene også vil stabilisere seg på mellom 350 og 400 saker.

Juristene i kriminalomsorgen har en sentral rolle når det gjelder å ivareta rettssikkerheten for innsatte og domfelte. I 2022 deltok juristene i 1 123 rettsmøter i forbindelse med gjennomføring av narkotikaprogram med domstolskontroll.

Juristene ved regionkontorene behandler de aller fleste av klagenes over forvaltningsvedtak som gjelder innsatte og domfelte – bare et fåtall saker blir forelagt KDI som klageinstans. Regionalt nivå treffer også vedtak i førsteinstans på noen særskilte områder – saker som gjelder særreaksjoner, forvaring og domfelte som gjennomfører fengselsstraff på mer enn ti år. I tillegg fører juristene ved regionkontorene saker for retten. Dette gjelder saker om brudd på prøveløslatelse og samfunnsstraff, der regionene kan begjære domfelte innsatt i fengsel som følge av brudd på vilkårene. Videre går juristene i retten med saker om soningsutsettelse.

De fleste domfelte som gjennomfører ND mottar behandling for rusproblemer. Ved utgangen av 2022 var 173 av de domfelte i poliklinisk behandling, og 62 var i døgnbehandling. 71 av de domfelte fikk legemiddelassistert behandling (LAR).

Det er som ledd i ND generelt et utstrakt samarbeid med andre etater i form av samarbeidsmøter og ansvarsgruppemøter, og en stor andel av de domfelte mottar kommunale tjenester (215 av de 316 aktive sakene ved årsskiftet). På samme tid var 47 av de domfelte i skole/opplæring, og 190 var i arbeid/arbeidstiltak.

Tallene over viser at domfelte som gjennomfører ND får et individuelt tilrettelagt tilbud under straffegjennomføringen.

I 2022 var det 39 domfelte som fikk dommen omgjort til fengsel på grunn av brudd på ND-programmet. Til sammen 25 fikk dommen omgjort på grunn av ny kriminalitet, alene eller i kombinasjon med brudd på programmet. Dette må anses som et lavt antall, sett hen til den omfattende problematikken som denne gruppen domfelte har.

### Forebygging av overdosedødsfall

Overdoseprosjektet i kriminalomsorgen i perioden 2016-2022 har vært forankret i Helsedirektoratets nasjonale overdosestrategi. Prosjektet har vært et samarbeid mellom kriminalomsorgen og helsetjenesten i fengsel, og har vært delfinansiert av Helsedirektoratet. Målet for prosjektet har vært å innføre kunnskapsbaserte tiltak for å forebygge overdosedødsfall etter løslatelse fra fengsel.

Risikoen for overdosedødsfall er spesielt høy den første uken etter løslatelse fra fengsel. KDI er derfor tilfreds med at alle landets fengsler i samarbeid med helsetjenesten nå har implementert overdoseforebyggende tiltak ved løslatelse.

I 2023 gjennomføres en pilot for et overdoseprosjekt rettet mot domfelte som gjennomfører straff i samfunnet. De kunnskapsbaserte tiltakene

som er innført i fengslene skal tilpasses til straffegjennomføring i samfunn. Piloten skal følgeevalueres, og intensjonen er på sikt å etablere overdoseprosjekter ved alle landets friomsorgskontor. Utvidelsen til straffegjennomføring i samfunn finansieres av Helsedirektoratets overdosestrategi fra 2023.

### Rusmestringsenheter/stifinneravdelinger

Det er til sammen 18 rusmestringsenheter og stifinneravdelinger med totalt 110 plasser i fengslene. Dette er avdelinger som har styrket bemanning fra kriminalomsorgens side og i tillegg bemanning fra Tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB). Ved avdelingene tilbys poliklinisk rusbehandling, i tillegg til et styrket innhold og tilbakeføringsarbeid. En viktig del av tilbudet er gjennomføring av rusprogram.

Det var i 2022 totalt 736 søknader til disse avdelingene, noe som er en økning fra 2021. Totalt 329 innsatte fikk plass i 2022. Dette er en nedgang fra 2021 da totalt 388 domfelte fikk plass. Årsaken til dette er blant annet at lengden på oppholdene i rusenhetene har økt. Kun 51 av de domfelte ble overført fra rusenhetene til rusbehandling i institusjon. Noe av bakgrunnen for denne utviklingen er en dreining i behandlingstilbudet, der spesialisthelsetjenesten ofte anbefaler poliklinisk behandling fremfor døgnopphold.

Antall deltakere i rusprogram har økt. I 2022 var det til sammen 184 domfelte i rusenhetene som gjennomførte rusprogrammet Er-vil-kan.

### Avrusningsenheten ved Bjørgvin fengsel

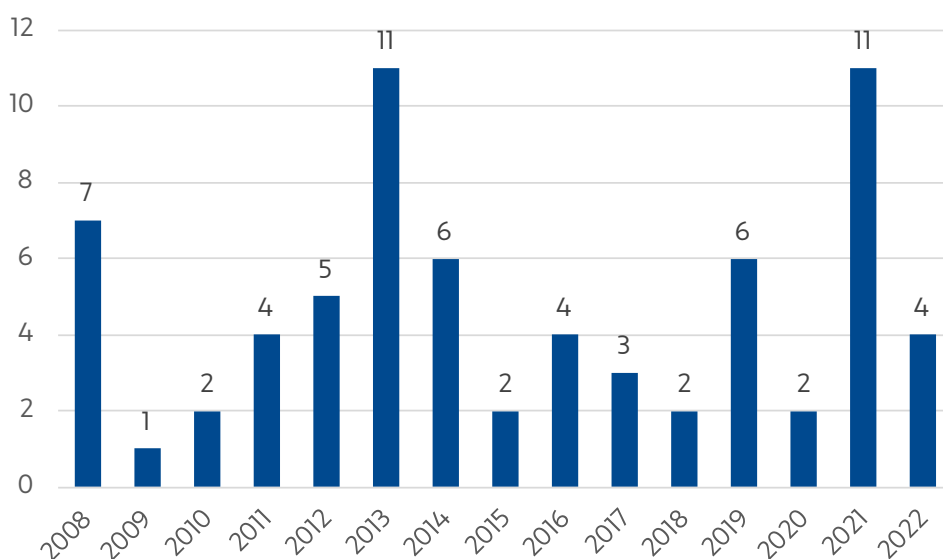
I 2021 ble det etablert lokaler for en avrusningsenhet ved Bjørgvin fengsel. Helse Bergen, avdeling for rusmedisin (AFR) er ansvarlig for det medisinske behandlingstilbudet i enheten, mens Bjørgvin fengsel er ansvarlig for den fengselsfaglige driften. Driften av enheten ble utsatt til september 2022, på grunn av forsinkelser i rekrutteringen av helsepersonell. Tilbudet ved enheten er nå etablert, og forventes i tiden fremover å bidra til en styrking av arbeidet særskilt rettet mot innsatte med rusproblemer.

**Selv mord, selvmordsforsøk og selvskading**

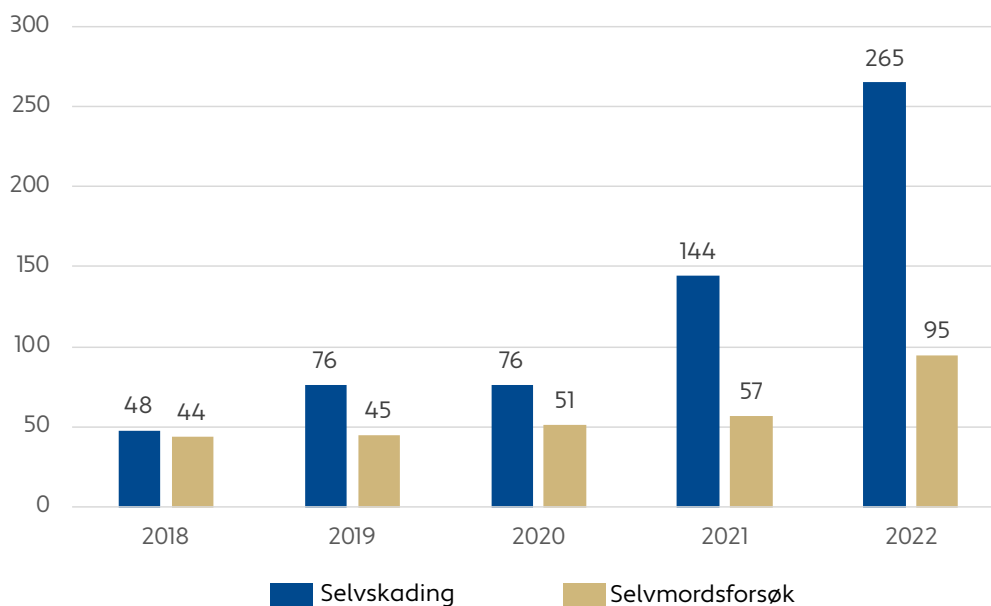
Arbeidet med å forebygge selvmord, selvmordsforsøk og alvorlig selvskading faller inn under folkerettslige forpliktelser, herunder etter EMK art. 3, og kriminalomsorgen arbeider målrettet for å høyne oppmerksomheten rundt problematikken og for å videreutvikle oppfølgingen.

Figurene under viser utviklingen i antall selvmord, selvmordsforsøk og tilfeller av selvskading blant innsatte og domfelte. Antallet selvmord har gått ned fra 2021. Det har vært en markant økning når det gjelder antall tilfeller av selvskading og selvmordsforsøk.

**Figur 15.**  
Antall selvmord 2008 - 2022. Absolutte tall.



**Figur 16.**  
Antall selvmordsforsøk og selvskading. 2020 - 2022. Absolutte tall.



### Vurdering

KDI ser svært alvorlig på økningen i antall tilfeller av selvmordsforsøk og selvskading. Alle selvmordstilfeller gjennomgås lokalt og regionalt, og rapporteres inn til KDI for vurdering, og for å sikre læring på systemnivå. En gjennomgang av rapportene viser at det i all hovedsak foretas en systematisk kartlegging av om det foreligger risiko for selvmord. KDI ser imidlertid eksempler på avvik, der nødvendig kartlegging ikke er blitt gjennomført.

I noen tilfeller er det avdekket mangelfulle eller manglende tiltaksplaner. Det er også eksempler på manglende dokumentasjon og rapportering når det gjelder selvmordsforsøk, og det er videre eksempler på manglende kvalitet i det forebyggende arbeidet, herunder svakheter i samarbeidet med helsetjenesten.

Når det gjelder årsakene til økningen i antall selvmordsforsøk og tilfeller av selvskading, er disse knyttet til at det i 2022 har vært innsatt en gruppe kvinner med omfattende psykiske lidelser. 212 av totalt 275 tilfeller av selvskading er utført av 23 kvinner. Antall tilfeller av selvskading blant mannlige innsatte har gått ned i 2022. Kvinnene som begår selvskading og selvmordsforsøk er forsøkt overført til det psykiske helsevernet, men har ikke fått plass eller er raskt returnert til fengsel. Det er eksempler på at kvinner som har begått selvmordsforsøk er blitt gjenopplivet og deretter innlagt i sykehus, men tilbakeført til fengsel samme dag. Begjæring om tvangsinnleggelse har ikke blitt tatt til følge.

KDI har også fått rapportert tilfeller som tyder på at terskelen for varetektsfengsling av kvinner med psykiske problemer og selvmordsrisiko er lav. Det er eksempler på at kvinner som er innsatt i varetekt er siktet for å ha forstyrret den alminnelige fred og orden i forbindelse med selvmordsforsøk. Det kan ikke være tvil

om at disse kvinnene burde hatt et tilbud i den psykiatriske spesialisthelsetjenesten, og at det er en høyst påtakelig risiko for at et opphold i fengsel kan bidra til å forverre deres helsetilstand. Kriminalomsorgen har i flere saker anmodet påtalemyndigheten og domstolene om at det i disse tilfellene heller burde ilegges vilkår om varetektssurrogat.

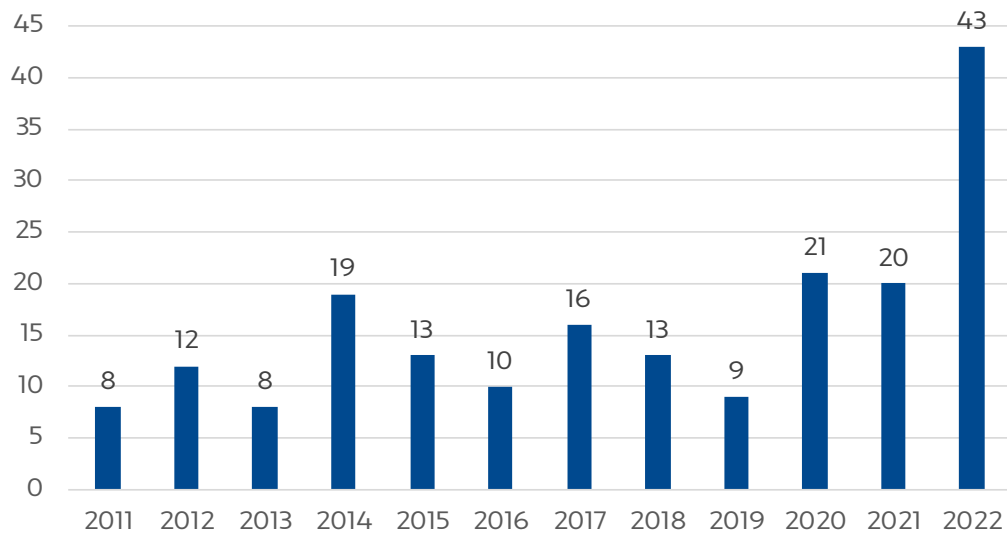
### Tiltak for å forebygge selvskading, selvmordsforsøk og selvmord

Kriminalomsorgen har i 2022 utviklet og tatt i bruk et kartleggings skjema for risikofaktorer for selvmord på ti ulike språk, som vil lette arbeidet med å kartlegge selvmordsfare blant utenlandske innsatte. Det er også gjennomført kompetansehevende tiltak, blant annet når det gjelder begjæring om tvungent psykisk helsevern. I 2022 ble det utviklet nasjonale maler for begjæringer om tvungent psykisk helsevern, og klager på manglende psykisk helsehjelp. I 2023 er det innført et krav om rapportering av antall klager, noe som vil gi et bedre statistisk grunnlag for vurdering av omfanget av behov for psykisk helsehjelp blant innsatte og domfelte.

KDI setter nå i gang et arbeid med en gjennomgang av retningslinjer og rutiner på dette området, med sikte på å presisere plikten til å kartlegge selvmordsfare, utarbeide forsvarlige tiltaksplaner der risiko blir avdekket, og sette inn forebyggende tiltak. Nye retningslinjer på dette området vil også gjelde domfelte som gjennomfører straff i samfunnet.

De tiltakene som kriminalomsorgen har til rådighet, vil likevel ikke være tilstrekkelige til å ivareta den gruppen av innsatte som har størst risiko for selvmord. En reduksjon av denne risikoen er helt avhengig av at disse får et tilstrekkelig tilbud om psykiatriske spesialisthelsetjenester.

**Figur 17.**  
Bruk av sikkerhetsseng, 2011 - 2022. Absolutte tall.



### Bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng

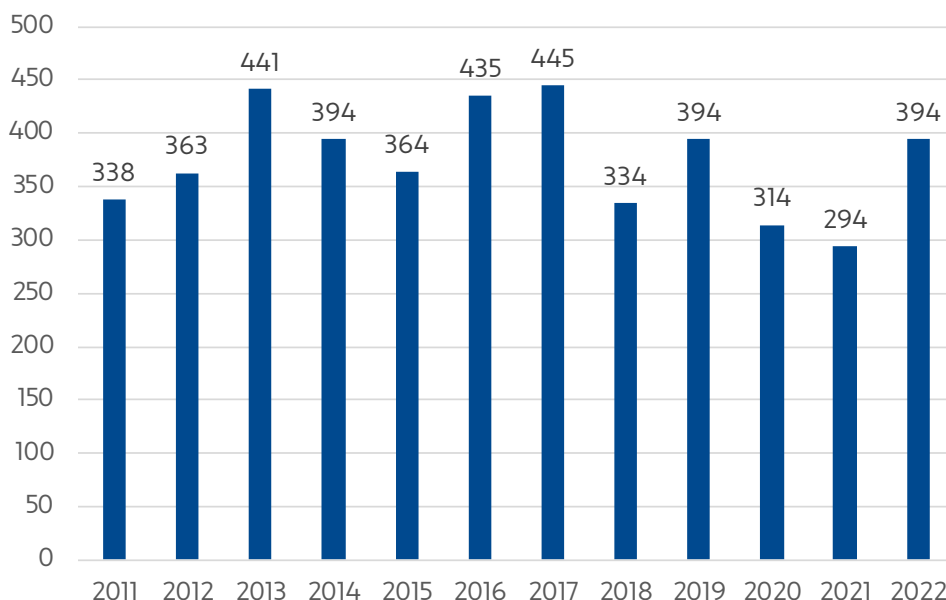
Som det fremgår av figuren over, var det en markant økning i antallet vedtak om bruk av

sikkerhetsseng i 2022. 42 av 43 vedtak i 2022 gjelder kvinnelige innsatte.





**Figur 18.**  
Bruk av sikkerhetscelle. 2011 - 2022. Absolutte tall.



Figuren over viser bruken av sikkerhetscelle. Også bruken av dette tvangsmiddelet har økt. Cirka 30 prosent av vedtakene om bruk av sikkerhetscelle i 2022 gjelder kvinner.

#### Vurdering

KDI ser svært alvorlig på at bruken av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng har økt i 2022. Denne utviklingen er en konsekvens av økningen i antall selvmordsforsøk og tilfeller av selvskading. Som det er gjort rede for foran, gjelder denne økningen i hovedsak en gruppe psykisk syke kvinner, som det ikke har vært mulig å overføre til et behandlingstilbud innen psykiatrisk spesialisthelsetjeneste. Bruken av tvangsmidler har da vært det eneste virkemiddelet som kriminalomsorgen har hatt til rådighet for å hindre disse innsatte i å ta sitt eget liv.

#### Målet er å avvike bruken av sikkerhetsseng

KDI arbeider i henhold til en handlingsplan for å avvike bruken av sikkerhetsseng i kriminalomsorgen innen 2024. I 2022 er det påbegynt et arbeid med en utredning av det rettslige handlingsrommet for innføring av nye tvangsmidler. Det er også satt i gang en utredning av mulighetene for å innføre mindre inngripende tiltak, herunder bruk av polstret celle. En forsterket innsats i arbeidet med å forebygge selvmord, herunder kompetansehevende tiltak, forventes å ha noe effekt. Uten en forsterket innsats fra helsetjenesten, vil det imidlertid etter KDIs vurdering ikke være mulig å avvike bruken av sikkerhetsseng.

### Tilbudet til kvinnelige innsatte og domfelte

I 2022 ble det totalt iverksatt om lag 1 200 straffereaksjoner mot kvinner. Dette er drøyt 200 færre enn i 2021. 75 prosent av straffereaksjonene ble gjennomført i samfunnet, en andel som har vært stabil de senere årene. Til sammenligning ble 50 prosent av alle straffereaksjoner rettet mot menn i 2022 gjennomført i samfunnet.

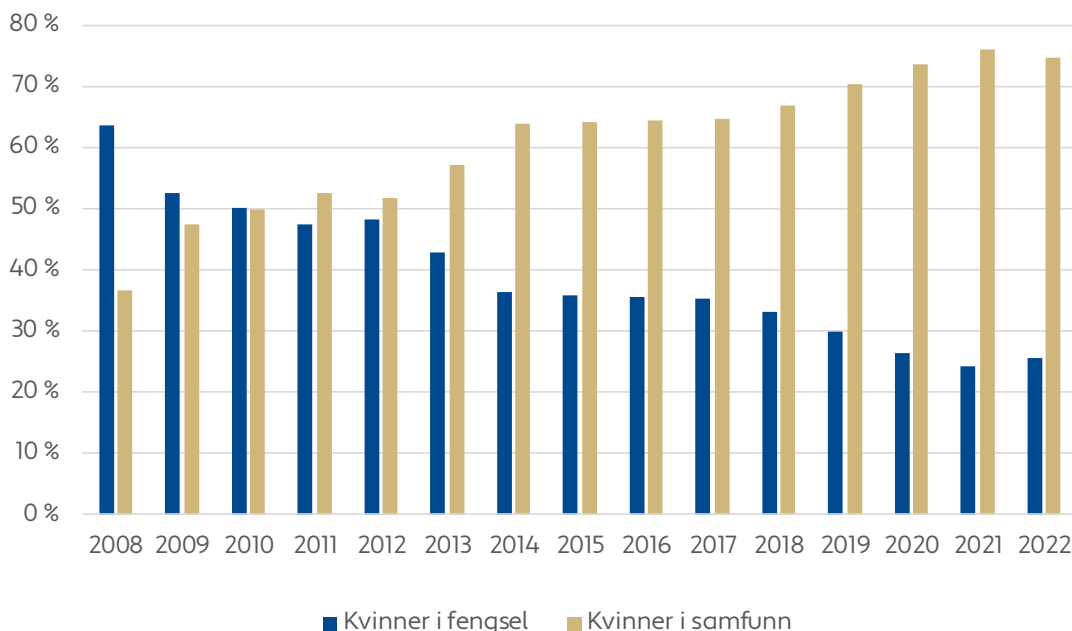
I 2022 var det i gjennomsnitt 174 kvinner i norske fengsel. Sammenlignet med 2021 er dette en økning på 9 innsatte. Andelen kvinnelige innsatte av det totale antallet

innsatte i fengsel holder seg stabilt, og har de siste 20 årene vært på mellom 5 og 6 prosent. I 2022 var denne andelen på 5,6 prosent.

I 2022 ble det iverksatt drøyt 800 ubetingede dommer mot kvinner. 58 prosent av disse, om lag 500 dommer, ble gjennomført med elektronisk kontroll. Andelen ubetingede dommer gjennomført med elektronisk kontroll har ligget stabilt rundt 60 prosent de senere årene. Til sammenligning ble 43 prosent av alle ubetingede dommer mot menn i 2022 gjennomført med elektronisk kontroll.

Figur 19.

Straffereaksjoner mot kvinner. Andel i fengsel og samfunn. 2008 - 2022. Prosent.



### Vurdering av situasjonen for kvinnelige innsatte

KDI finner grunn til å fremholde at det er betydelige utfordringer med å gi mange av de kvinnelige innsatte i fengsel et forsvarlig tilbud.

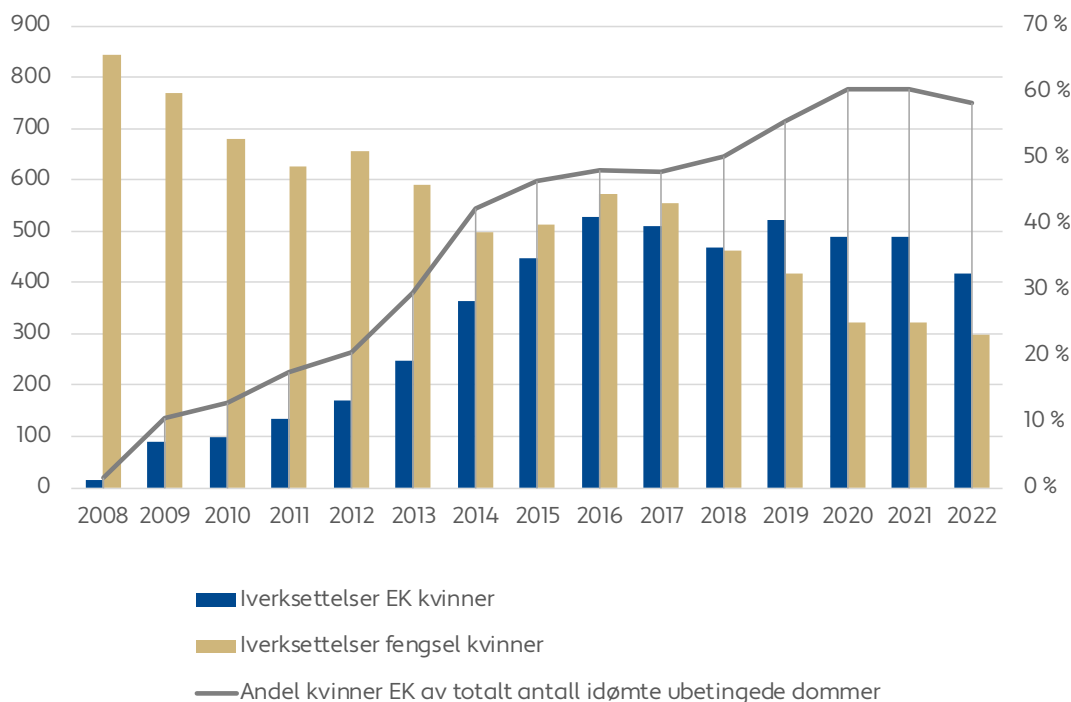
For det første har kriminalomsorgen utfordringer med å sikre et tilfredsstillende tilbud til psykisk syke, utagerende og selvskadende kvinnelige innsatte. Regionene rapporterer om en økning i antallet svært dårlig fungerende kvinnelige innsatte, og situasjonen vurderes å være betydelig forverret i 2022. Som det fremgår av redegjørelsen foran, er en økt bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng i 2022 knyttet til et økt omfang av selvskading og selvmordsforsøk blant kvinnelige innsatte.

Etter kriminalomsorgens vurdering er tilbudet om psykisk helsehjelp ved kvinnefengslene underdimensjonert, både når det gjelder primærhelsetjenestene og tilgangen på spesialisthelsetjenester. Regionene har i sine rapporter reist tvil om innsatte får den helsehjelp de har rett på, og det er videre stilt spørsmål ved om soningsforholdene kan innebære brudd på EMK art. 3.

For det andre sikrer ikke dagens bygningsmasse atskilt og likeverdig straffegjennomføring med et tilpasset innhold til alle kvinnelige innsatte. Ved Stavanger fengsel, Trondheim fengsel og Bergen fengsel gjennomfører kvinner straff i avdelinger som ikke er tilstrekkelig atskilt fra menn. I tillegg er kvinnefengslene i liten grad tilrettelagt for

Figur 20.

Iverksettelse saker med kvinnelige domfelte totalt, fengsel og elektronisk kontroll 2008-2022. Absolutte tall



å håndtere svært dårlig fungerende innsatte, noe som har gjort det nødvendig å plassere kvinner i flere mannsfengsler, etter hendelser med utagering og selvskading. For å håndtere denne gruppen kvinnelige innsatte, ble kvinneavdelingen ved Stavanger fengsel etter et hastevedtak gjenåpnet sommeren 2022.

#### **Tiltak og videre arbeid**

KDI har tatt initiativ til en tettere dialog med Helsedirektoratet og Helseforetak region sørøst, hvor hovedandelen av denne gruppen kvinnelige innsatte er hjemmehørende.

Videre har KDI nedsatt en arbeidsgruppe som våren 2023 skal gi sin tilrådning om

hvilke kortsiktige og langsiktige tiltak som er nødvendig for å sikre atskilt og likeverdig straffegjennomføring for kvinner, i tråd med internasjonale normer på området.

KDI har også satt i gang et arbeid med planer for en nasjonal forsterket fellesskapsavdeling. Det vil ikke være mulig å realisere disse planene innenfor gjeldende budsjettammer.

KDI finner grunn til å understreke at det er avgjørende at det psykiatriske tilbudet for den mest sårbare gruppen kvinner som er selvmordsnære, styrkes betydelig i årene som kommer.



### Tilbudet til barn og unge som er innsatte eller domfelte i kriminalomsorgen

KDI vedtok i 2021 en fagstrategi for unge i alderen 18-24 år som gjennomfører straff. Fagstrategien har som mål å tilby et godt tilpasset straffegjennomføringsløp for unge over 18 år. Et ledd i dette er å sørge for en styrking av tilbudet til unge innsatte som blir overført fra ungdomsenhet til ordinær fengselsavdeling etter fylte 18 år.

Antallet iverksatte straffer og innsettelser i fengsel av barn og unge under 25 år har hatt en stabil nedgang siden 2007. I 2007 var det totalt 2 200 nyinnsettelser i fengsel på dom eller overføringer fra varetekt til dom blant de unge under 25 år. I 2022 var tallet redusert til 550. Andelen de unge under 25 år utgjorde av totalt antall innsettelser er i samme periode redusert fra 24 til 14 prosent.

Deler av årsaken til nedgangen i antall nyinnsettelser i fengsel blant personer under 25 år skyldes innføringen av straffegjennomføring med elektronisk kontroll i 2008. I 2022 ble det

totalt iverksatt 700 ubetingede dommer med elektronisk kontroll blant domfelte under 25 år.

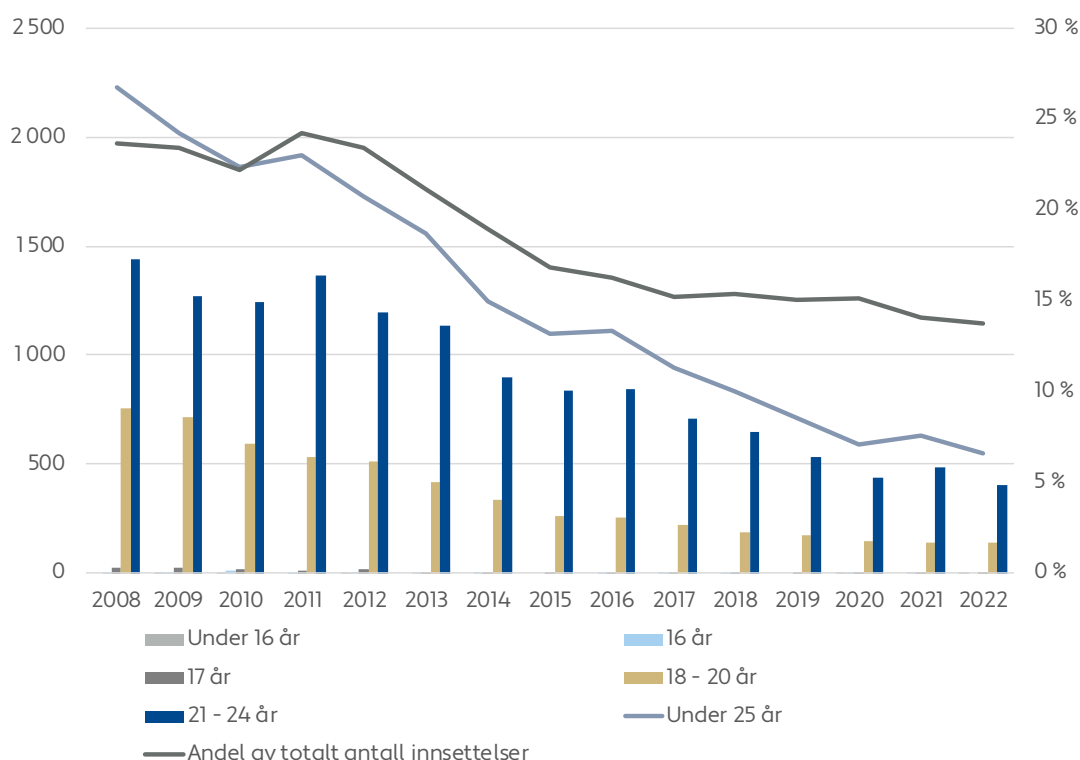
I samme periode har antallet iverksatte saker på samfunnsstraff overfor personer under 25 år blitt halvert, fra 1 259 saker i 2007 til 591 saker 2022. Samlet sett holder antall saker elektronisk kontroll og samfunnsstraff seg tilnærmet helt stabilt. Samlet ble det iverksatt 1 291 saker på elektronisk kontroll og samfunnsstraff overfor denne aldersgruppen i 2022. I 2007 var det til sammenligning 1 259 dommer på samfunnsstraff alene.

Figur 21 - 23 viser utviklingen i antall nyinnsettelser i fengsel, samt iverksettelse av straffegjennomføring med elektronisk kontroll og samfunnsstraff for personer under 25 år. I 2007 ble det iverksatt om lag 3 500 saker i denne aldersgruppen. Antallet i 2022 var på om lag 1 800 saker.

Det var i 2022 en ytterligere nedgang i innsatte i fengsel i denne aldersgruppen, fra 663 i 2021, til 552 i 2022. 28 av disse var under 18 år i 2021, og 29 i 2022.

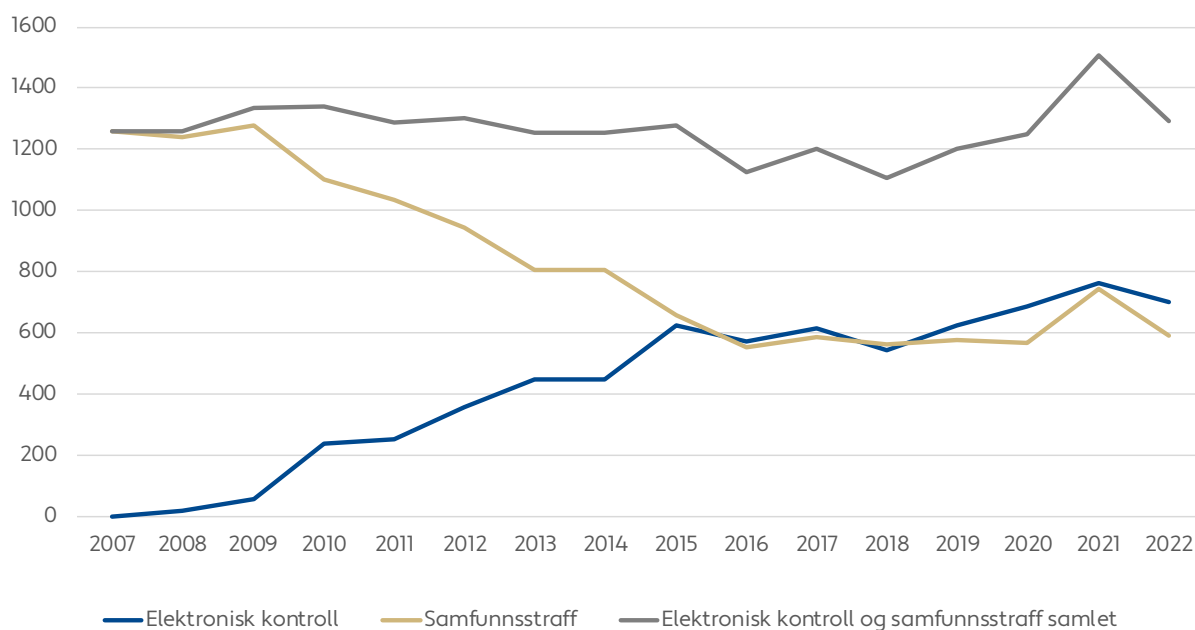
Figur 21.

Nyinnsettelser på dom og overføringer fra varetekt til dom, personer under 25 år. Andel under 25 år av totalt antall innsettelser. 2008 - 2022. Prosent og absolutte tall.

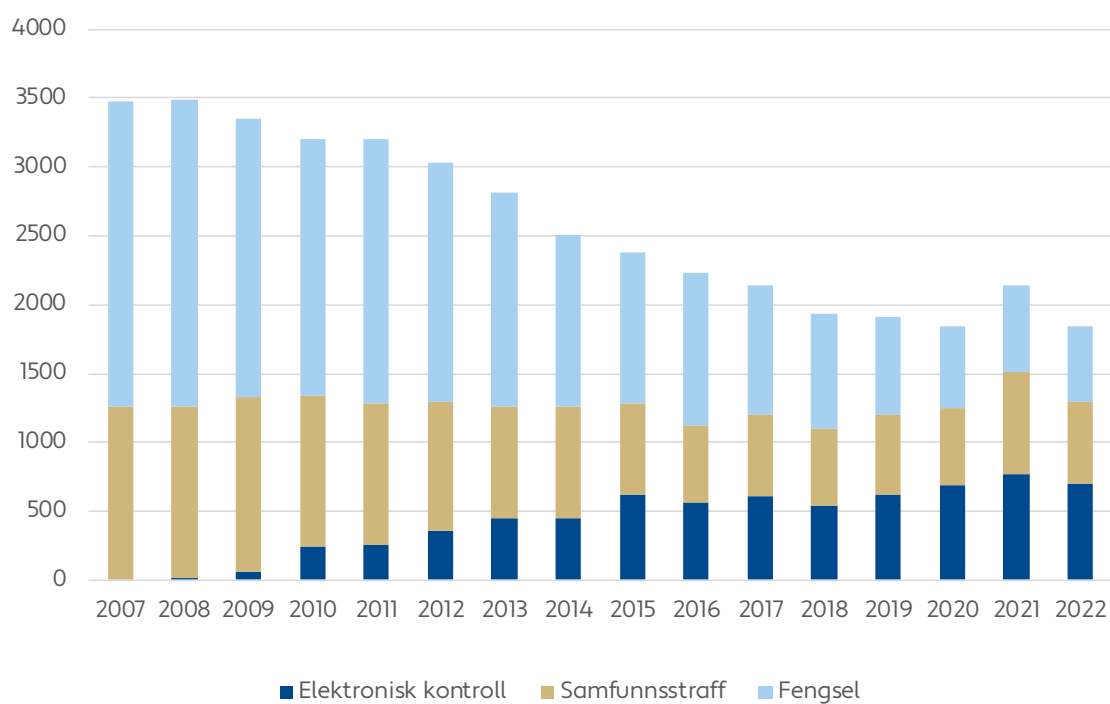


**Figur 22.**

Antall iverksettelse ubetingede dommer med elektronisk kontroll og samfunnsstraff. Personer under 25 år. 2007 - 2022. Absolutte tall.

**Figur 23.**

Antall nyinnsettelse/iverksettelse i fengsel, elektronisk kontroll, samfunnsstraff. Personer under 25 år. 2007 - 2022. Absolutte tall.



**Tiltak for å styrke tilbudet til unge**

Det er iverksatt en lang rekke tiltak under strategien for unge i alderen 18 – 24 år. De to viktigste tiltakene er etableringen av ungdomsteam ved utvalgte fengsler, og opprettelse av stillinger som ungdomsansvarlige ved friomsorgskontorene.

Det er etablert ungdomsteam i Bergen fengsel, Oslo fengsel og Trondheim fengsel. Teamene sørger for forsterket oppfølging av unge innsatte og deres livsmestring. De har et særlig ansvar for unge som er overført fra ungdomsenhetene og unge som isolerer seg fra fellesskapet med andre innsatte. Ungdomsteamene har en veilederfunksjon overfor andre ansatte i kriminalomsorgen.

Ved friomsorgskontorene er det opprettet 10 stillinger som ungdomscoordinatorer. Disse skal sikre at mindreårige og unge som gjennomfører straff i samfunnet får tilbud om tiltak av god faglig kvalitet som er tilpasset deres behov. KDI forventer også at ungdomscoordinatorene skal bidra til å redusere saksbehandlingstiden for personundersøkelser for mindreårige.

For begge ordningene utarbeides det faglige standarder og metodikk. Effektene av tiltakene følges opp og evalueres.

Videre er det utarbeidet en tilpasset versjon av kartleggingsverktøyet BRIK for mindreårige og unge som gjennomfører straff i fengsel og i samfunn. Den blir lansert i forbindelse med innføring av kriminalomsorgens nye fagsystem KODA.

KDI har også igangsatt en gjennomgang av dagens regelverk knyttet til alderstilpasning og

økt bruk av straff i samfunnet for unge, og det er satt i gang et samarbeid med Oslo kommune og politiet om å etablere tiltak som kan forebygge rekruttering til gjenger og kriminelle miljøer. Det pågår også et arbeid med å utvikle en nasjonal arbeidsmetodikk til bruk for ansatte som skal jobbe med målgruppen unge i kriminalomsorgen. Videre er det gjennomført kompetansehevende tiltak.

På departementsnivå er det opprettet en kjernegruppe for utsatte barn og unge hvor det overordnede samfunns målet for samarbeidet er at utsatte barn, unge og deres familier får nødvendig hjelp og oppfølging, uavhengig av hvilken tjeneste eller forvaltningsnivå som er ansvarlig. KDI har sammen med i alt 13 direktorater/tilsyn fått i oppdrag å utvikle nye arbeidsformer for å løse de tverrsektorielle samarbeidsutfordringene.

**Personer dømt for seksuallovbrudd**

KDI har i 2022 utarbeidet en fagstrategi om personer dømt for seksuallovbrudd, som angir retningen for videre utvikling av et kriminalomsorgsfaglig arbeid rettet mot denne gruppen domfelte. Bakgrunnen for at dette arbeidet har blitt prioritert, er at det i de siste årene har vært en sterk økning i antallet personer som er dømt for seksuallovbrudd. Hver fjerde domfelte som gjennomfører straff i fengsel er nå dømt for seksuallovbrudd.

Samtidig er det et begrenset kunnskapsgrunnlag om denne gruppen. Kriminalomsorgen trenger mer kunnskap om denne heterogene gruppen og om effektene av virkemidlene for å kunne få til et bedre tilbakeføringsarbeid. Seksuallovbrudd har store omkostninger for både ofre, pårørende og samfunnet. Det er viktig at kriminalomsorgen

ivaretar ansvaret for å tilrettelegge for at personer som er dømt for seksuallovbrudd får et tilbud under straffegjennomføringen som reduserer risikoen for tilbakefall til nye seksuallovbrudd og annen kriminalitet.

Dette arbeidet utfordres av at det er mange i denne gruppen som ikke føler seg trygge under straffegjennomføringen. For en del fører det til isolasjon, og vegring mot å jobbe med utfordringer knyttet til egen kriminalitet. Det er også utfordringer knyttet til for eksempel bosettings- og nettverksarbeid, som er viktige beskyttelsesfaktorer for å hindre ny kriminalitet.

**Innsatsområdene i kriminalomsorgens strategi for personer som er dømt for seksuallovbrudd er knyttet til:**

- Redusert isolasjon
- Styrket innhold rettet mot lovbruddet
- Enheter som tilbyr BASIS har spisskompetanse
- Samordnet kontroll og tilbakeføring
- Innholdet i samfunnsstraffen er tilpasset målgruppen
- Styrket sosialt nettverk
- Styrket progresjon
- Økt bruk av digital kontroll
- Fornærmede er bedre ivaretatt
- Kunnskapsbasert praksis

BASIS (*Behandling av seksuallovbruddsproblematikk i spesialisthelsetjenesten*) er et frivillig behandlingstilbud som gis til domfelte som har begått seksuallovbrudd, og som på bakgrunn av straffesakshistorikk antas å ha forhøyet risiko for tilbakefall.

Primær- og spesialisthelsetjenesten forestår behandlingen, mens kriminalomsorgen har ansvaret for å legge til rette for samarbeidet. Dette innebærer ansvaret for screening av samtlige seksuallovbruddsdømte i fengsel, og vurdering av om domfelte er i målgruppen for behandling.

Videre har kriminalomsorgen en viktig rolle i å motivere aktuelle domfelte til å motta behandling. BASIS ble gjort landsdekkende i 2021, og er nå godt etablert i kriminalomsorgen.

I 2022 er det særlig blitt jobbet med en videreutvikling av kognitive programmer rettet mot personer som er dømt for seksuallovbrudd. Videre er det gjennomført kompetansehevende tiltak. Kriminalomsorgen foretar også en screening av samtlige domfelte som gjennomfører straff for seksuallovbrudd, som grunnlag for en vurdering av behandling i BASIS.



## Samfunnsstraff

Samfunnsstraff kan idømmes i stedet for fengselsstraff, når det ellers ikke ville ha blitt idømt strengere straff enn fengsel i ett år, hensynet til straffens formål ikke taler mot en reaksjon i samfunnet, og lovbryteren samtykker og har bosted i Norge, eller et annet land i Norden. Kriminalomsorgen fastsetter i hvert enkelt tilfelle det nærmere innholdet i samfunnsstraffen innenfor de rammene som retten har fastsatt i dommen. Innholdet kan bestå av samfunnsnyttig tjeneste, program, eller andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet.

Figur 24 viser at utviklingen i antall dommer på samfunnsstraff har ligget relativt stabilt de siste årene.

KDI har i 2022 foretatt en gjennomgang av tilbudet til domfelte som gjennomfører samfunnsstraff, basert på regionenes rapporter.

Det fremgår av det rapporterte at friomsorgskontorene benytter seg av et bredt spekter av tiltak. Kartlegging med BRIK brukes

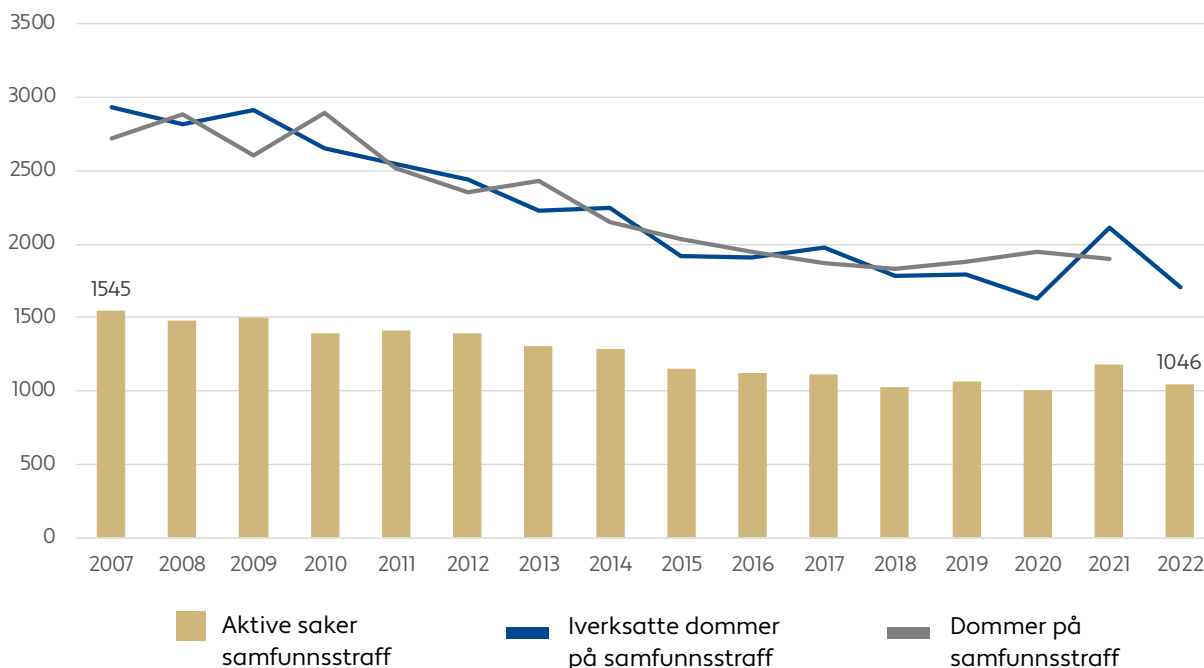
målrettet for å få iverksatt riktige tiltak, som blant annet omfatter individuelle samtaler om lovbruddet, gjennomføring av kognitive programmer og annen gruppevirksomhet, og gjenopprettende prosess i samarbeid med konfliktrådene. Friomsorgskontorene har et nært samarbeid med velferdsetater og ideelle organisasjoner, som bistår med tiltak som behandling, nettverksbygging, og sosial trening. Flere av friomsorgskontorene har samarbeid med fylkeskommunen om drift av et skoletilbud til domfelte.

Samfunnsnyttig tjeneste, som gir arbeidstrening og sosial trening, utgjør hovedvekten av gjennomførte timer med samfunnsstraff. Andelen timer med individuelt tilrettelagte tiltak har de siste årene ligget på cirka en tredjedel av antall gjennomførte timer.

Gjennomgangen viser at friomsorgskontorene sørger for et individuelt tilrettelagt innhold i samfunnsstraffen, med sikte på å redusere risikoen for tilbakefall til kriminalitet.

Figur 24.

Samfunnsstraff. Aktive saker, iverksatte saker og avsagte dommer 2007-2022.  
(Det foreligger ikke ennå tall på avsagte dommer i 2022).



### **Pilotprosjekt med livssynsmedarbeidere i kriminalomsorgen**

KDI har satt i gang et prosjekt med livssynsmedarbeidere i kriminalomsorgen.

Prosjektet er forankret i to handlingsplaner fra regjeringen:

- Tiltak 24 Livssynsmedarbeidere i kriminalomsorgen i *handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme*
- Tiltak 43 Tros- og livssynsveiledere innenfor kriminalomsorgen i *handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion*

Formålet med prosjektet er at kriminalomsorgen skal kunne legge bedre til rette for at innsatte i fengsel kan praktisere sin tro eller livssyn gjennom straffegjennomføringen. I tillegg kan et bedre livssynstjenestetilbud bidra til å redusere risiko for at opplevelsen av diskriminering og manglende tilgang på religiøs eller åndelig veiledning blir en faktor i en radikaliseringsprosess.

KDI har gitt Kriminalomsorgen region øst og Kriminalomsorgen Innlandet oppdraget med å etablere og gjennomføre et pilotprosjekt. I prosjektet skal enheten tilknytte seg representanter fra utvalgte tros- og livssynsretninger som gir innsatte tilbud om individuell religiøs og åndelig veiledning, gjennomføre fellessamlinger, religiøse seremonier og andre aktiviteter. De skal videre bidra med råd og veiledning i spørsmål om tro og livssynsspørsmål.

Det har vært utfordrende å etablere kontakt med de relevante tros- og livssynssamfunnene, noe som

har forsinket fremdriften. Prosjektet ble iverksatt i mars 2022, og har en ytre ramme på to år. KDI vil foreta en evaluering.

### **Samarbeid om arbeidet mot vold i nære relasjoner**

Oslo krisesenter har i nært samarbeid med Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt gjennomført en pilot med et tilrettelagt tiltak for innsatte som har vært utsatt for vold i nære relasjoner. Instruktørene og fengselet er svært fornøyd med de erfaringer man har fått i pilotperioden. KDI støtter dette arbeidet, og vil følge opp forslaget fra Oslo krisesenter om å utvide tilbudet til å gjelde innsatte i Ravneberget fengsel, som er landets nest største kvinnefengsel.

KDI deltar også i et tverrdirektoralt samarbeid med sikte på å foreslå samarbeidsstrukturer som skal sikre at tiltak mot vold i nære relasjoner blir samordnet og koordinert mellom direktorater som har ulike ansvarsområder.

### **Videreutvikling av samarbeid med konfliktrådene**

Kriminalomsorgen har et ansvar for å legge forholdene til rette for at det lokale konfliktrådet kan tilby gjenopprettende prosess til straffedømte i fengsel og i samfunn. I 2022 har dette samarbeidet omfattet et tilbud om gjenopprettende prosess spesielt rettet mot personer som er dømt for terrorrelaterte handlinger.

KDI og Sekretariatet for konfliktrådene har et løpende samarbeid som skal sikre bedre kvalitet i gjennomføring av ungdomsreaksjoner. I 2022 har det blant annet vært en dialog om konfliktrådenes tilgang til tiltak ved friomsorgskontorene som kan være egnet som innhold i ungdomsstraffen.

## Samarbeid med frivillig sektor

Frivillig sektor er en viktig bidragsyter i arbeidet som gjøres overfor innsatte og domfelte, blant annet når det gjelder nettverksbygging, aktivisering og isolasjonsreducerende tiltak i fengslene.

KDI forvalter tilskuddsordningen over statsbudsjettet kap 430, post 70 for frivillige og ideelle organisasjoner på kriminalomsorgens virksomhetsområde. Formålet med tilskuddsordningen er å hindre tilbakefall til ny kriminalitet gjennom å reintegrere domfelte under og etter straffegjennomføring til økt samfunnsdeltakelse og økt livsmestring. Dette gjøres ved å støtte organisasjoner som jobber aktivt med rehabilitering av domfelte i nært samarbeid med kriminalomsorgens enheter. I 2022 prioriterte KDI samarbeid med organisasjoner som arbeidet målrettet med innsatte i isolasjon, kvinnelige innsatte og domfelte, samt unge lovbrytere.

I 2022 var det kr. 36 234 000 til fordeling på post 70, hvorav 3,2 mill. kroner ble forhåndsfordelt gjennom Stortingets behandling av statsbudsjettet, til henholdsvis Frelsesarmeens prosjekt *Mellom oss* og Sammen for livet AS. 33 av de 68 organisasjonene som søkte ble tildelt midler. WayBack, Blå Kors, Steg for Steg, FRI Kirkens Bymisjon og Røde Kors *Nettverk etter soning* fikk tildelt de største tilskuddene.

### Etablering av brukerråd

I 2022 ble det etablert et sentralt brukerråd i kriminalomsorgen, med representanter fra frivillige organisasjoner. Brukerrådet skal være et rådgivende organ for KDI, og skal sikre at brukernes erfaringer med kriminalomsorgen blir tatt hensyn til i utviklingen av virksomheten. Brukerrådet skal representere bredden i kriminalomsorgen. Rådet inkluderer henholdsvis straffedømte og deres pårørende, samt ofre for kriminalitet, deriblant både pårørende og etterlatte. Rådet består av WayBack, Nettverk etter soning, Røverhuset, Foreningen for fangers

pårørende, Stine Sofies Stiftelse, Rusmisbrukernes Interesseorganisasjon, FRI Kirkens bymisjon og KDI.

## Effektkontrakter

KDI og Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvaret for et pilotprosjekt som skal prøve ut effektkontrakter som modell for utvikling og finansiering av nye tiltak for å forebygge tilbakefall til kriminalitet. Videre er formålet å bidra til å utvikle effektkontrakter som konsept i Norge, belyse modellen i norsk sammenheng og avdekke muligheter og utfordringer.

Effektkontrakter ble tidligere kalt velferdsobligasjoner. Dette er en alternativ modell for samarbeid mellom privat og offentlig sektor, som går ut på at private investorer finansierer et tiltak med et fastsatt resultatmål. Investorene får tilbakebetalt av det offentlige om målene nås.

Det er per i dag igangsatt to prosjekter; ett som forvaltes av Trondheim kommune og ett som forvaltes av Larvik kommune i et interkommunalt samarbeid med Sandefjord, Tønsberg og Færder kommune. Domfelte som deltar i prosjektene får blant annet opplæring i skogsarbeid, og arbeidspraksis i hotelldrift. Prosjektene avsluttes ved utgangen av 2023.

KDI og Arbeids- og velferdsdirektoratet deltar som observatører i styringsgruppene i begge prosjektene. En rapport etter en ekstern evaluering ble oversendt JD i juni 2022.

## Progresjon og kvalitet i straffegjennomføringen

Løslatelse direkte fra fengsel med høyt sikkerhetsnivå innebærer en økt risiko for tilbakefall. Regelverk og praksis i kriminalomsorgen hviler derfor på et prinsipp

om at domfelte skal ha en gradvis og forsvarlig progresjon gjennom et straffegjennomføringsløp.

Progresjon i straffegjennomføringen avhenger av at de tiltakene som er beskrevet foran er på plass, og fungerer med ønsket kvalitet. En forutsetning for et målrettet arbeid med domfeltes problematikk er at det blir kartlagt hvilke tiltak som domfelte har behov for. Dette kan for eksempel være skole eller arbeidstrening, som er beskrevet i omtalen av aktiviseringstilbudet i fengslene, eller det kan være behandling rettet mot rusproblematikk eller psykisk sykdom. Et annet eksempel er deltakelse i programmer, som kan bidra til motivere domfelte til å avstå fra kriminalitet. Det vises til KDIs vurdering av de enkelte tiltakene foran.

Det er en målsetting for videreutviklingen av progresjonsrettede straffegjennomføringsløp at domfelte skal sluses ut fra fengsel ved at deler av straffen gjennomføres med elektronisk kontroll. Forskning viser at dette tiltaket reduserer risikoen

for tilbakefall, i tillegg til at det innebærer en styrking av samfunnssikkerheten, ettersom domfelte er underlagt et strengere kontrollregime enn ved en direkte prøveløslatelse fra fengsel.

Figuren under viser antall iverksatte saker som gjelder delgjennomføring med elektronisk kontroll, og gjennomsnittlig antall aktive saker. I 2022 gikk antall saker ned til 285, fra 331 i 2021. Når gjennomsnittlig antall aktive saker fortsatt ligger på et relativt høyt nivå, har det årsak i at gjennomføringstiden har økt – fra 66 dager i 2019, til 97 dager i 2022.

KDI er ikke tilfreds med utviklingen i antall iverksatte saker med delgjennomføring med elektronisk kontroll. KDI har fastsatt et resultatkrav om at en andel på 20 prosent av kapasiteten på EK skal være delgjennomføringssaker. KDI har besluttet at det i 2023 skal etableres formaliserte samarbeidsstrukturer mellom fengsler og fromsorgskontor, og det forventes at dette tiltaket vil legge til rette for en mer effektiv saksflyt.

Figur 25.

Antall iverksatte saker som gjelder delgjennomføring med elektronisk kontroll 2008 - 2022.



### **Domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff - samlet vurdering av måloppnåelsen**

KDI vurderer at den samlede innsatsen til kriminalomsorgen, samarbeidende etater og frivillig sektor har påvirket måloppnåelsen i positiv retning. Denne innsatsen må vurderes i lys av at deler av året var preget av covid 19-pandemien, blant annet ved at smitteverntiltak satte begrensninger for aktivisering i fengslene.

KDI er ikke tilfreds med utviklingen knyttet til de psykisk syke innsatte, og da særlig innsatte som er selvmordsnære og har omfattende selvskadeproblematikk. Det vises til omtalen foran av de tiltakene som har vært særlig rettet mot denne gruppen i året som har gått. Videre vises det til tiltak under det isolasjonsreducerende arbeidet, som er omtalt på side 58.

Kriminalomsorgen har imidlertid ikke kompetanse, ressurser eller bygningsmasse til å sikre et forsvarlig opphold i varetekt eller under straffegjennomføring for denne gruppen.

Det vil her være et behov for alternativer til fengsel, enten i form av varetektssurrogat eller innleggelse for behandling i psykiatrisk sykehus, samt et forsterket helsetilbudet i fengslene.





## Mål 2: Lavt omfang av isolasjon i fengsel

Det er en prioritert oppgave for kriminalomsorgen å redusere omfanget av isolasjon, og å redusere skadevirkningene hos de innsatte som er isolert. Kriminalomsorgen har også et klart mål om å øke utlåsningstiden i fengslene.

### **Isolasjon**

Figuren på neste side er basert på data som er innhentet i dagsmålinger i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. KDI er tilfreds med at antallet innsatte som har vært isolert ble ytterligere redusert i 2022, og ligger på det laveste nivået siden ordningen med dagsmålinger ble innført i 2015.

Det fremgår av figuren på neste side at de viktigste årsakene til isolasjon er varetektsrestriksjoner som er besluttet av retten, vedtak om utelukkelse av hensyn til ro, orden og sikkerhet, og at innsatte selv har ønsket å være isolert. Bygnings- og bemanningsmessige forhold ligger bak kun et fåtall av tilfellene av isolasjon som er registrert i dagsmålingene.

I dagsmålingene som ble gjennomført i 2022 er det ikke avdekket tilfeller av at innsatte er isolert uten at det er truffet vedtak. Det viser at utviklingen av internkontrollen på dette området har gitt positive resultater.

Bak disse resultatene ligger etableringen av aktiviseringsteam ved flere fengsler, og et omfattende og målrettet arbeid i kriminalomsorgen med bygningsmessige endringer, en styrket internkontroll, opplæringstiltak og kulturendring.

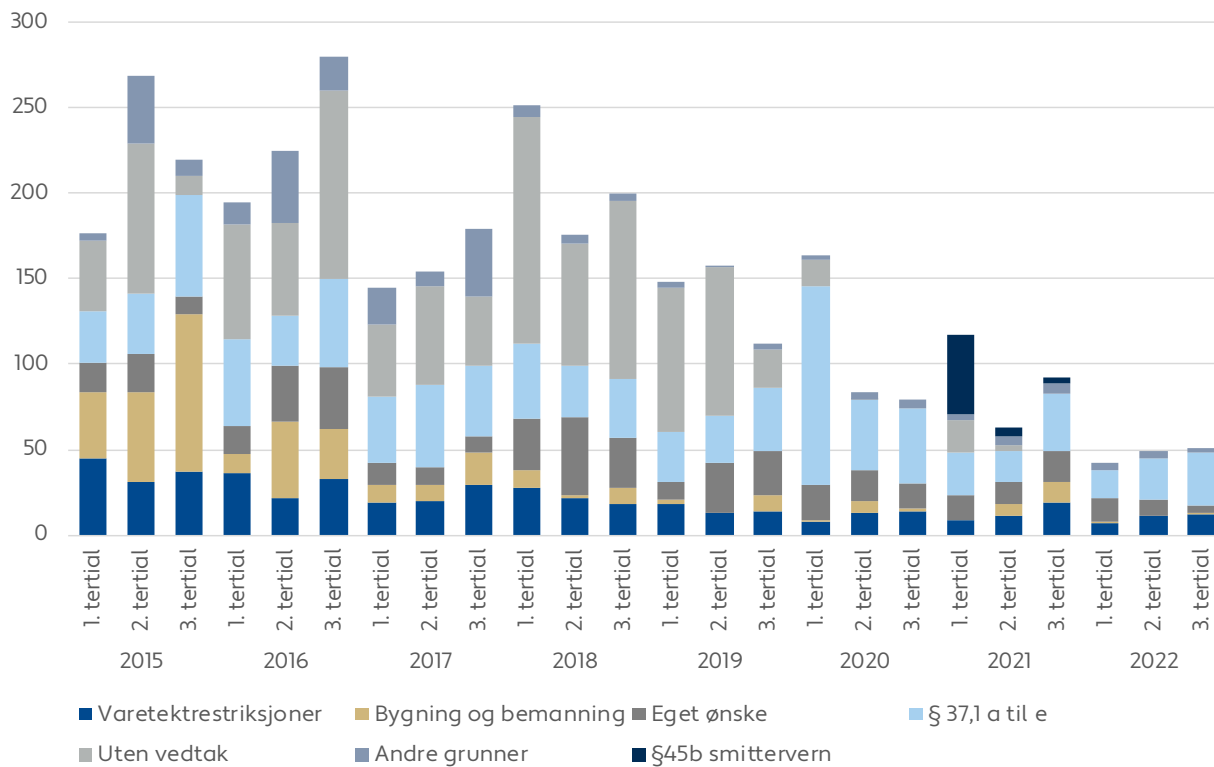
*Isolasjon* er definert som en situasjon der en innsatt i fengsel har mindre enn to timer med mellommenneskelig kontakt per døgn.

*Hva er årsakene til at innsatte er isolert?*

- Retten kan beslutte at innsatte i varetekt skal være isolert, dersom det er nærliggende fare for forspillelse av bevis.
- I noen tilfeller ønsker også innsatte selv å isolere seg fra medinnsatte.
- Kriminalomsorgen treffe vedtak om at innsatte ikke får tilgang til fellesskap
- Den viktigste årsaken til at det treffes slike vedtak er at det er nødvendig av hensyn til sikkerheten, blant annet der et er fare for vold mot ansatte eller mot andre innsatte
- Under Covid 19-pandemien var smittefare et grunnlag for utelukkelse
- I noen tilfeller er utelukkelse nødvendig som følge av akutte bygnings- og bemanningsmessige årsaker

*Utlåsningstiden* er tidsrommet der en innsatt i henhold til dagsorden i fengselet er ute av cellen. Dagsorden varierer noe mellom fengslene, på grunn av forskjeller i bemanning og bygningsmasse.

**Figur 26.**  
Isolasjon, omfang og grunnlag 2015-2022





### Tid utenfor cellen

I henhold til internasjonale anbefalinger skal innsatte i fengsel ha minst åtte timer utenfor cellen, i fellesskap med andre. Figur 27 viser antall innsatte i fengsler med høyt sikkerhetsnivå som har mindre enn åtte timer utenfor cellen. Også denne indikatoren viser en positiv utvikling fra tidligere år. I 2021 var det i snitt 673 innsatte som var mindre enn åtte timer utenfor cellen. I 2022 er antallet redusert til 664.

Kriminalomsorgen har arbeidet målrettet med en egen tiltaksplan som har omfattet opplæring, regelverksarbeid, og tett oppfølging i styringsdialogen. I tillegg har det vært et noe lavere belegg i fengsler med høyt sikkerhetsnivå enn i årene forut for covid 19-pandemien, noe som har gjort det mulig å unngå å benytte plasser ved avdelinger der det ikke er fellesskapsarealer. En annen faktor som har virket positivt inn, er at det er gjort bygningsmessige endringer ved flere fengsler de siste årene, i tillegg til at det er reist flere nye fengselsbygg som er utformet med tanke på at alle innsatte skal tilbys aktivisering og fellesskap.

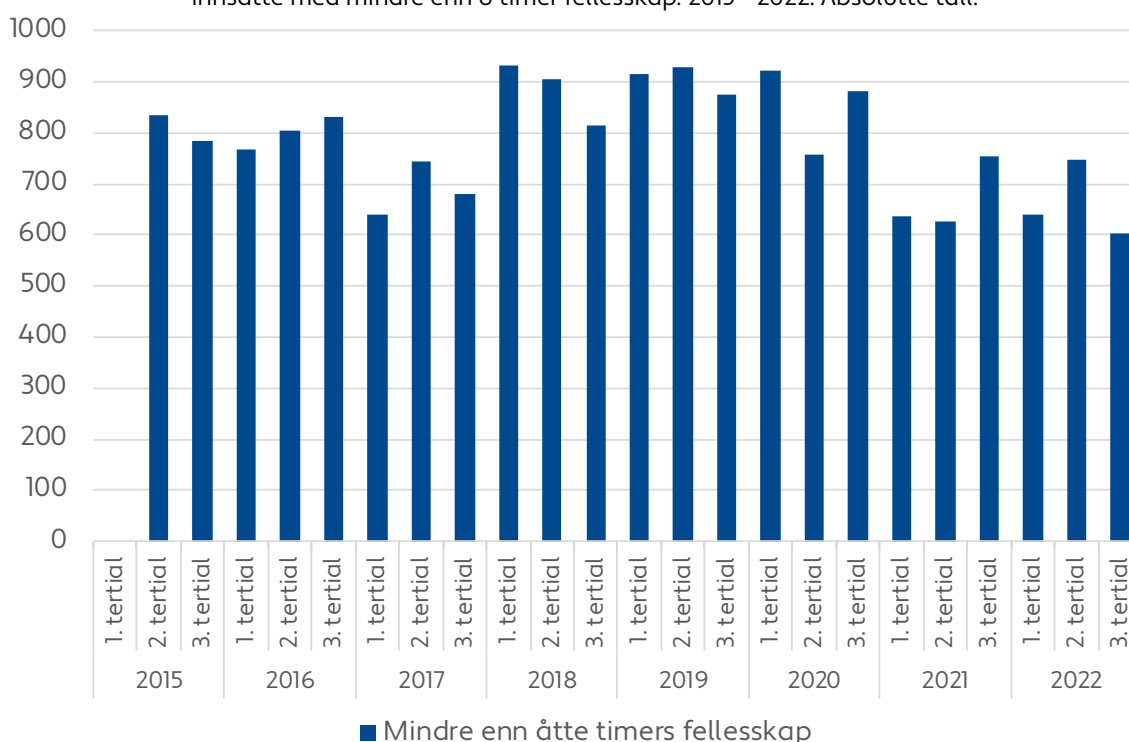
Når det gjelder tiltak for å forbedre tilstanden på

dette området, vil KDI særlig trekke frem arbeidet med en bedre utnyttelse av bemanningsressursene. I 2022 ble det foretatt en gjennomgang av aktiviteter, døgnrytmeplan, bemanningsplaner og turnuser ved fengslene, med sikte på å kartlegge om det er muligheter for å øke aktivisering og utlåsningstiden. KDI arbeider nå med en analyse av turnusplanleggingen, som vil gi et bedre kunnskapsgrunnlag for tiltak.

Noe av bakgrunnen for at det er vanskelig å øke utlåsningstiden i enkelte fengsler, er at en betydelig andel av bygningsmassen ikke er lagt til rette for aktivisering og fellesskap. Det er nå igangsatt et arbeid med å utvide fellesskapsarealene ved en avdeling ved Halden fengsel, og det er planlagt oppføring av nye aktivitetsbygg ved Bergen fengsel og Ringerike fengsel. KDI er videre i gang med en systematisk kartlegging av behovet for fellesskapsarealer i fengslene. Foreløpig er det kun tatt en gjennomgang av behovene i de største fengslene. Det er imidlertid konstatert at en oppgradering for å oppfylle dagens krav til fellesskap vil kreve betydelige investeringer til bygningsmessige endringer og nybygg. I tillegg vil det være nødvendig å øke bemanningen.

Figur 27.

Innsatte med mindre enn 8 timer fellesskap. 2015 - 2022. Absolutte tall.



### Tiltak for å redusere skadevirkningene av isolasjon

Figuren under viser at de fleste innsatte som er isolert, benytter seg av kriminalomsorgens tilbud om mellommenneskelig kontakt.

En vesentlig faktor i dette arbeidet er aktiviserings- og ressursteamene. Det ble i 2022 etablert fire nye aktiviseringsteam, slik at dette tiltaket nå er innført ved 12 fengsler.

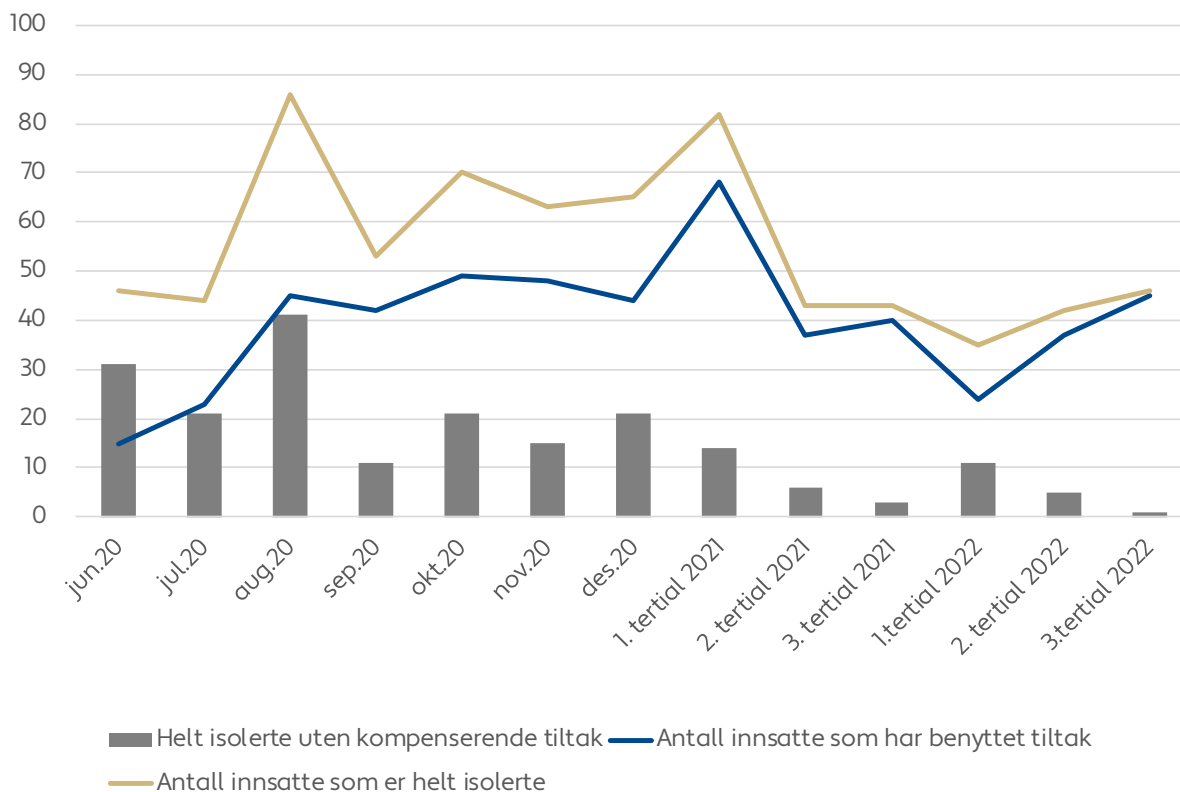
Teamene har som hovedmål å redusere og forebygge isolasjon ved å tilby innsatte økt fellesskap og aktivisering. Andre mål er å skape en positiv utvikling i atferd og psykisk helse, redusere isolasjonsskader, forebygge selvskading og selvmord blant innsatte og redusere vold og trusler mot ansatte.

I tillegg til aktiviseringsteamene, er det opprettet ressursteam ved Bergen fengsel og Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt. Ressursteamene består både av ansatte i kriminalomsorgen og ansatte i helsetjenesten.

Videre er det opprettet en forsterket nasjonal fellesskapsavdeling for menn ved Ila fengsel og forvaringsanstalt. Dette er en avdeling som er tildelt ekstra bemanningsressurser, for å kunne sørge for at svært dårlig fungerende innsatte får mellommenneskelig kontakt.

Figur 28.

Antall innsatte som har benyttet seg av isolasjonsreducerende tiltak.



Målgruppen for aktiviseringsteam og ressursteam omfatter blant annet innsatte som:

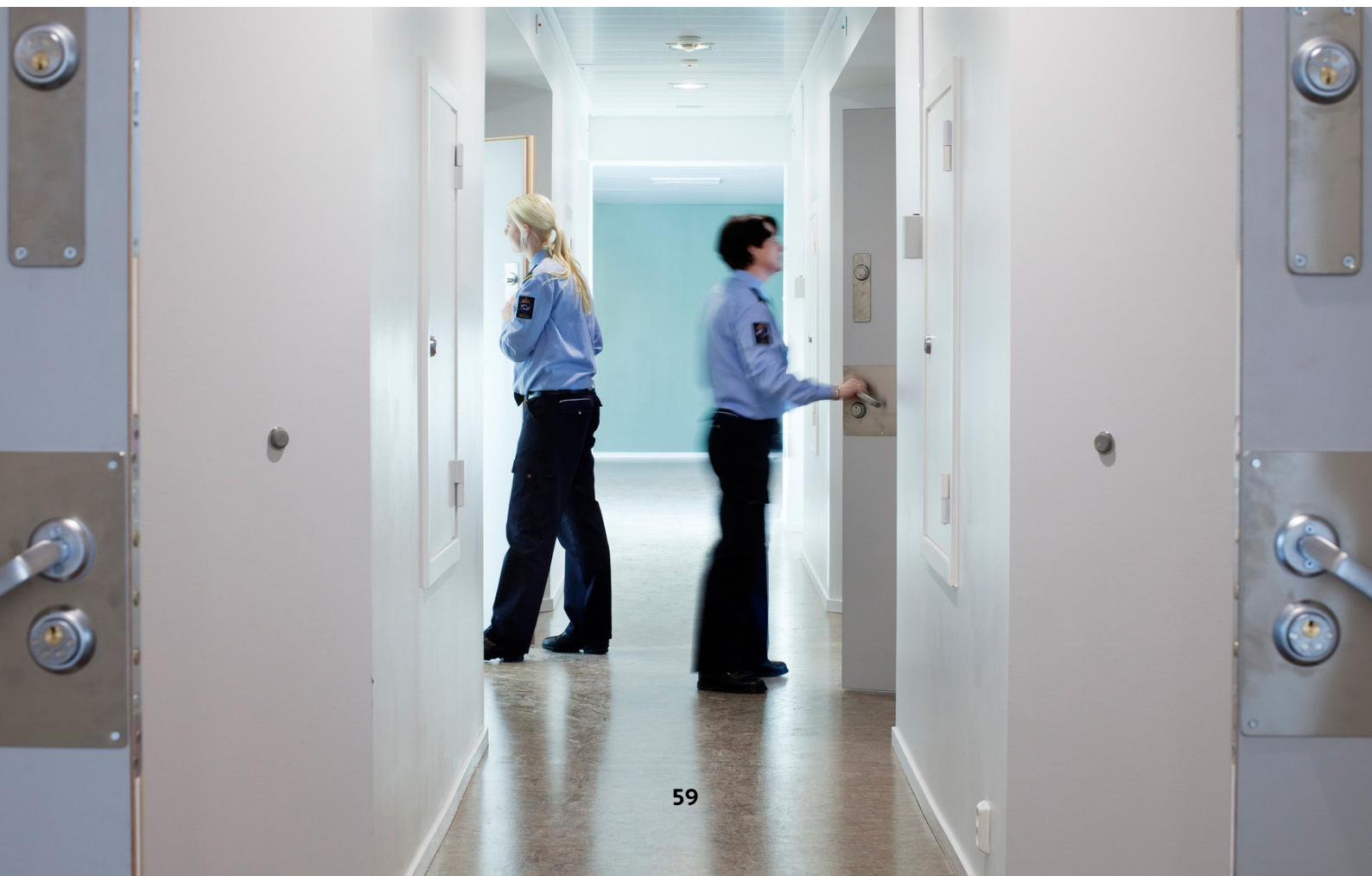
- er sårbare, ikke ønsker eller er redde for å være i fellesskapet
- ikke er i stand til å nyttiggjøre seg etablerte aktiviseringstilbud
- som er utelukket helt eller delvis etter vedtak av kriminalomsorgen
- og innsatte i varetekt som er isolert i henhold til beslutning fra domstolen

Det er gode erfaringer med arbeidet til teamene. Foruten at andelen isolerte innsatte som har fått tilbud om mellommenneskelig kontakt har økt, så registreres det effekter i form av færre tilfeller av selvskading og selvmord ved de mannsfengslene

der teamene er i drift. Ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt er det tidligere høstet positive erfaringer fra samarbeidet med helsetjenesten. I 2023 vil KDI prioritere arbeidet med å utvikle en faglig veileder for aktiviseringsteam og ressursteam som skal bidra til en nasjonal faglig standard, tydelige kvalitetskrav og en felles praksis for teamene.

### **Lavt omfang av isolasjon i fengsel - samlet vurdering av måloppnåelsen**

Tilstanden på dette målområdet er forbedret i 2022. Dette er et resultat av et målrettet arbeid på alle nivåer i kriminalomsorgen, som blant annet har omfattet prioriteringer av ressurser til aktiviseringsteam og til bygningsmessige endringer, opplæringstiltak, utvikling av internkontroll, og en tett oppfølging i styringsdialogen.



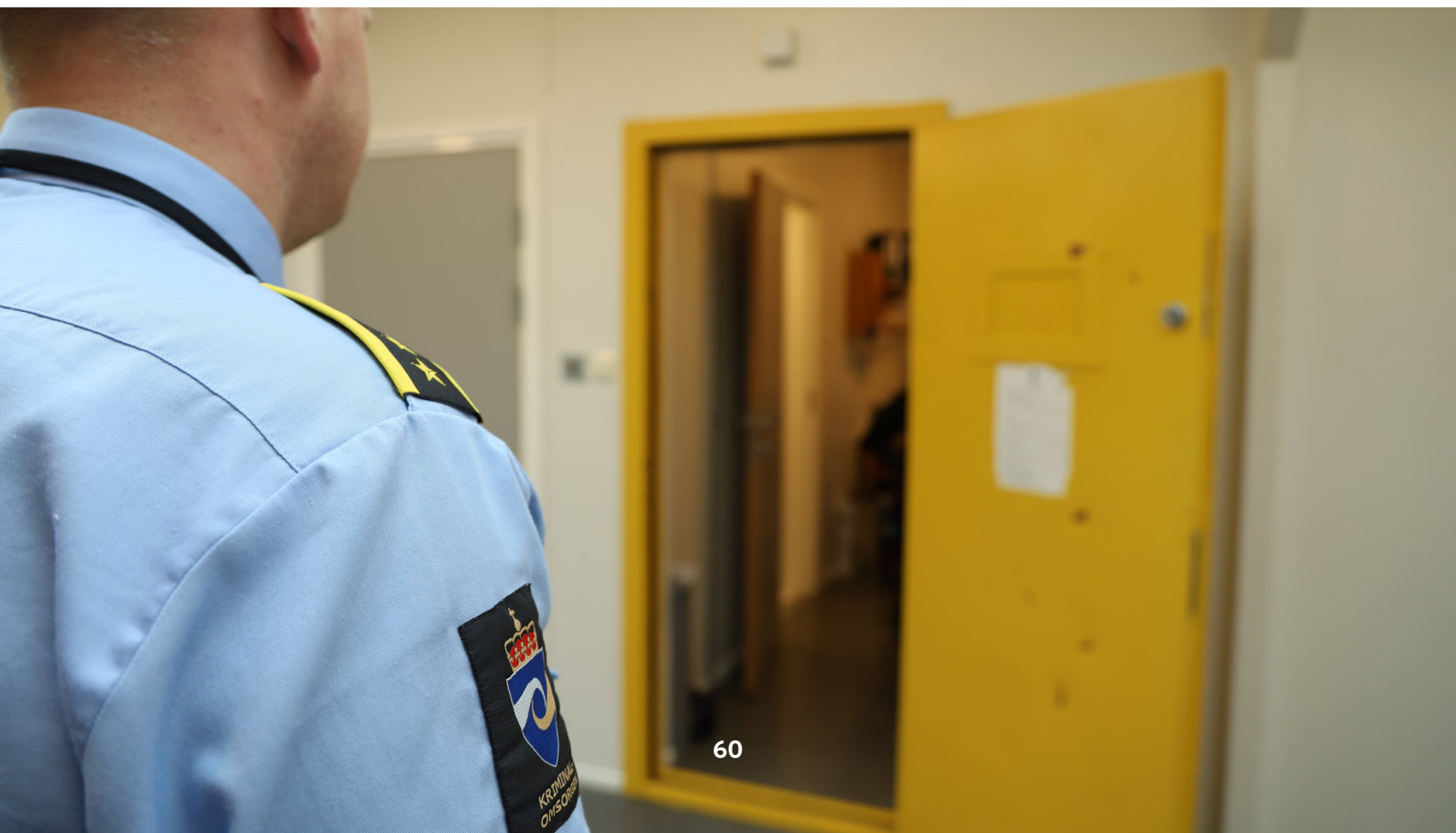
## Mål 3: Kapasiteten i kriminalomsorgen er effektivt utnyttet

Det er et overordnet mål for kriminalomsorgen å sørge for en effektiv utnyttelse av all tilgjengelig straffegjennomføringskapasitet.

Dette er nødvendig for at straffereaksjoner skal bli iverksatt raskt etter avsagt dom, slik at det ikke bygger seg opp en ny soningskø. Det er videre nødvendig å sikre at personer som er ilagt varetekt blir overført fra politiarrest til fengsel innen fastsatte frister.

Måloppnåelse krever god kapasitetsplanlegging, et nært samarbeid med de andre etatene i straffesakskjeden, og at kriminalomsorgen

tar i bruk nye digitale løsninger. Foruten at kriminalomsorgen må ha en tilstrekkelig kapasitet, må det sørges for at kapasiteten er riktig tilpasset i forhold til de forskjellige gruppene av domfelte. Dette gjelder både en bygningsmasse som er tilpasset til de tilbudene som skal gis, og til at kriminalomsorgen har et tilstrekkelig antall ansatte, som har den kompetansen som oppgavene krever.



### Generelt om utnyttelsen av straffegjennomføringskapasiteten

Figur 29 viser gjennomsnittlig antall innsatte og domfelte fordelt på de enkelte straffereaksjoner og straffegjennomføringsformer i 2022.

I figur 30 er det totale antallet aktive saker fordelt mellom straffegjennomføring i samfunnet og i fengsel. I 2022 utgjorde straffegjennomføring i samfunnet 47 prosent av alle aktive saker. Andelen var til sammenligning på 41 prosent i 2014.

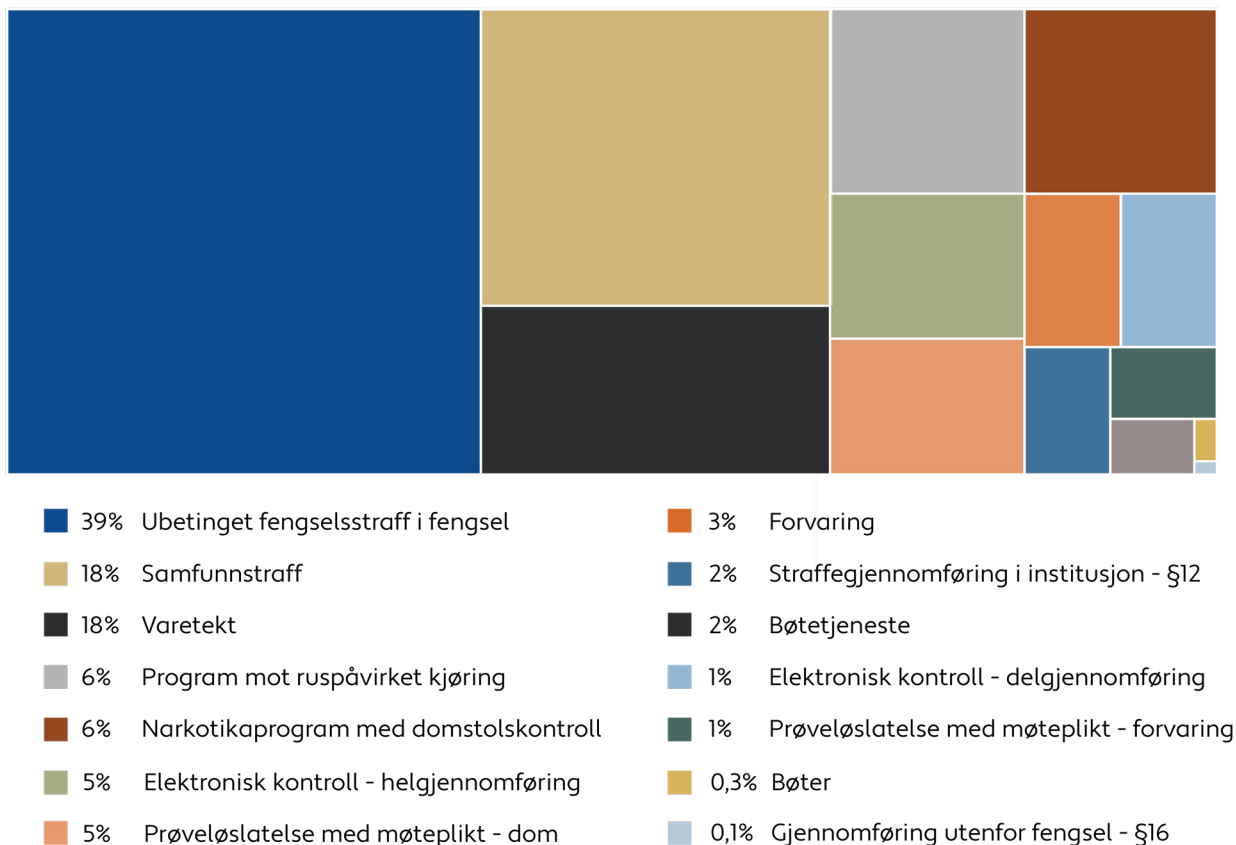
Bakgrunnen for at straffegjennomføring i fengsel utgjør den største andelen av aktive

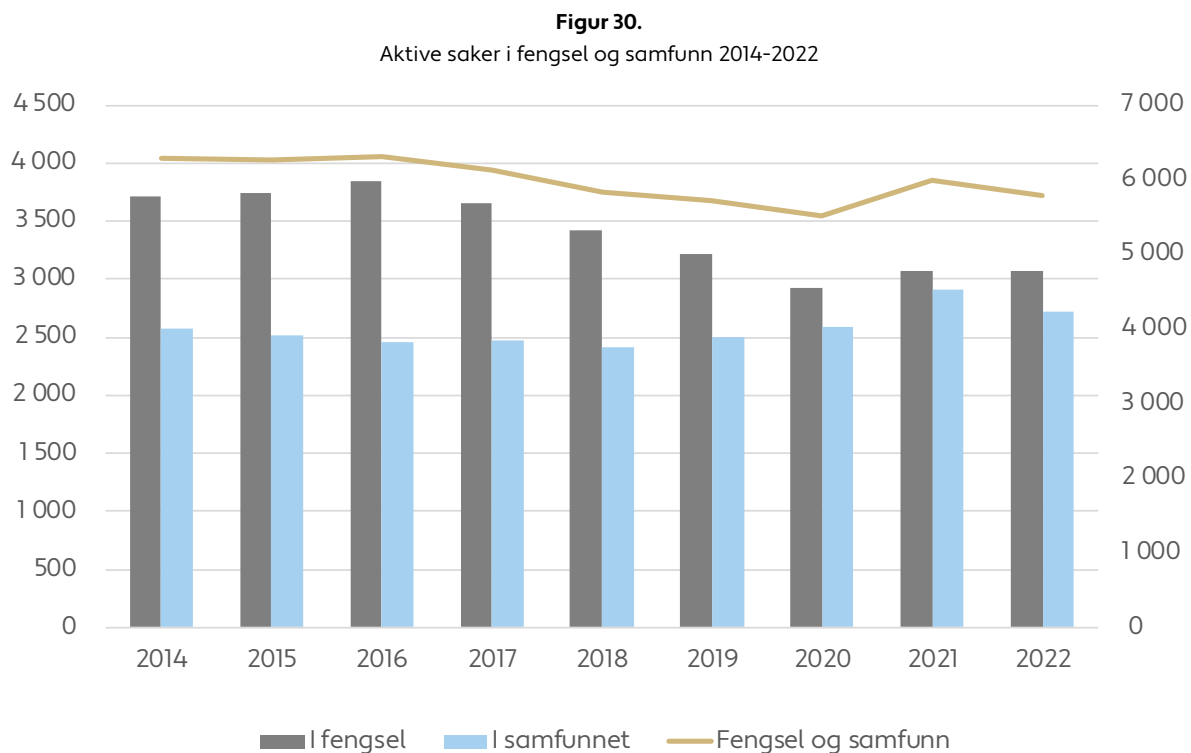
saker, er at dommer på fengselsstraff ofte skal gjennomføres i fengsel over flere år, mens de fleste straffereaksjoner i samfunnet vil være av kortere varighet. Som figuren under viser, blir de fleste straffereaksjoner som idømmes nå iverksatt i samfunnet.

I tråd med utvidelsene av kapasiteten for straffegjennomføring med elektronisk kontroll, økte antall iverksatte saker i samfunnet frem mot 2014. Siden 2014 har antallet iverksatte saker i samfunnet ligget mer eller mindre stabilt på rundt 5 500 saker. Antallet iverksatte ubetingede dommer i fengsel har blitt mer enn halvert i årene etter 2007.

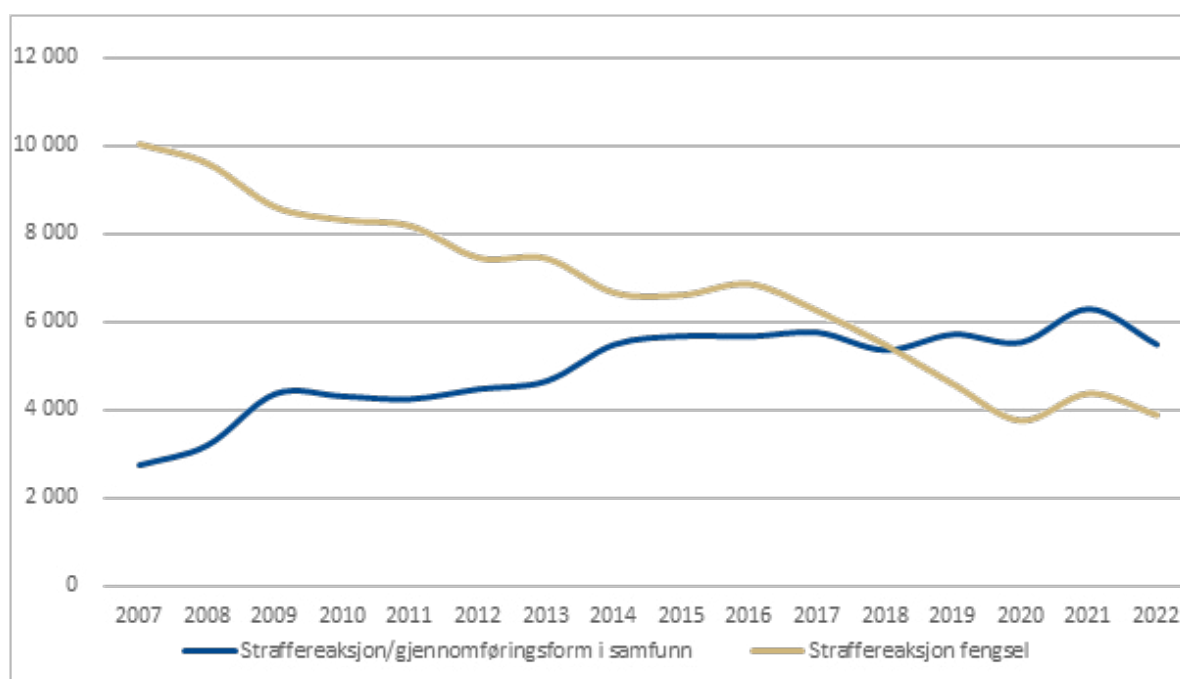
**Figur 29.**

Gjennomsnittlig antall innsatte og domfelte fordelt på de enkelte straffereaksjoner og straffegjennomføringsformer, samt varetekt i 2022.





**Figur 31.**  
Iverksette saker. Fengsel og samfunn. 2007 - 2022. Absolutte tall



### Kapasitetsutnyttelse – fengsel og straffgjennomføring med elektronisk kontroll

Figur 32 viser utviklingen i antall mottatte dommer til straffgjennomføring. I tillegg til totalt antall, er det gjort en fordeling på dommer på straff som skal gjennomføres i henholdsvis fengsel og i samfunnet.

Kriminalomsorgen mottok i 2022 totalt 7 436 ubetingede dommer fra domstolene. Dette er 871 færre dommer enn i 2021, noe som utgjør en nedgang på 10 prosent. Om lag 60 prosent av de mottatte dommene skal gjennomføres i fengsel.

Sammenlignet med 2016 mottok kriminalomsorgen totalt 3 100 færre dommer i 2022. Dette utgjør en nedgang på 37 prosent. Sammenlignet med 2016 mottok kriminalomsorgen over 300 000 færre

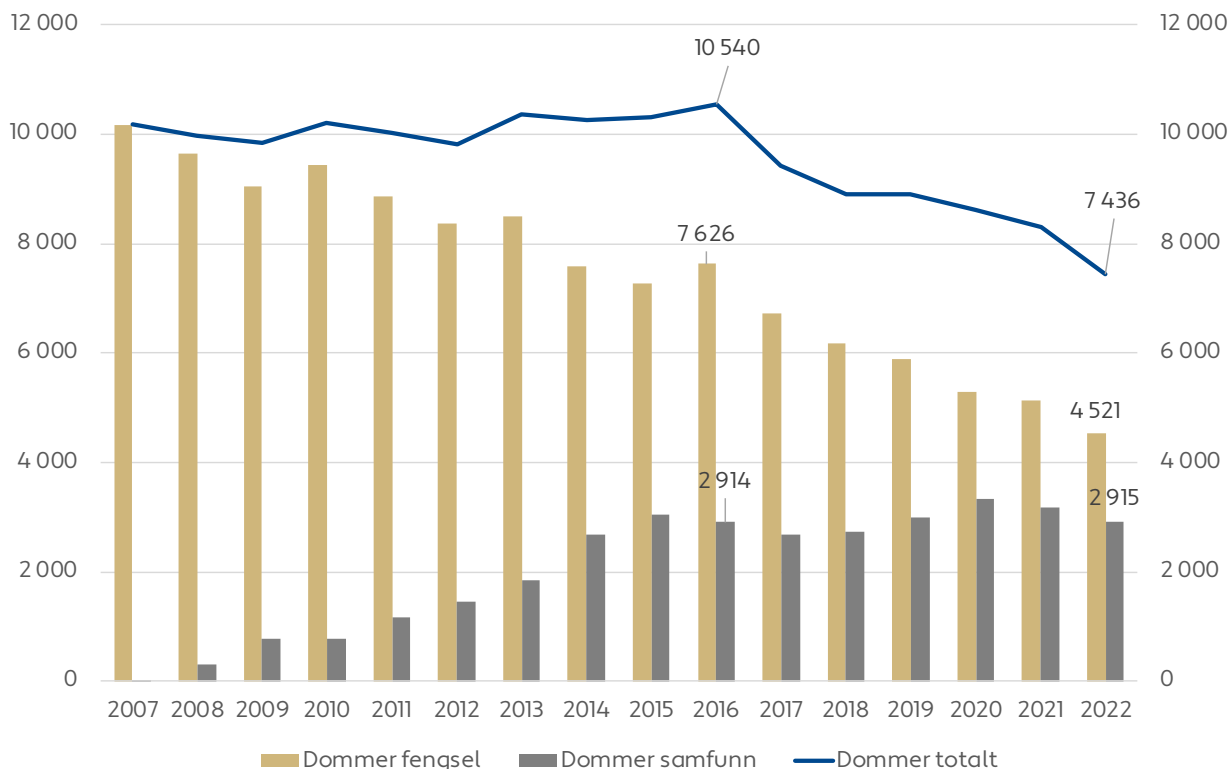
straffgjennomføringsdøgn i 2022. Dette tilsvarer over 800 helårsplasser, og utgjør en nedgang på 25 prosent.

Figur 33 på neste side viser utviklingen i antall innsettelse i varetekt. I 2022 hadde kriminalomsorgen i gjennomsnitt 616 innsatte i varetekt. Dette er i gjennomsnitt 23 flere innsatte i varetekt sammenlignet med 2021. Økningen mellom 2021 og 2022 må sees i sammenheng med åpningen av samfunnet etter covid 19-pandemien. Antallet innsatte i varetekt var i 2021 på det laveste nivået siden år 2000.

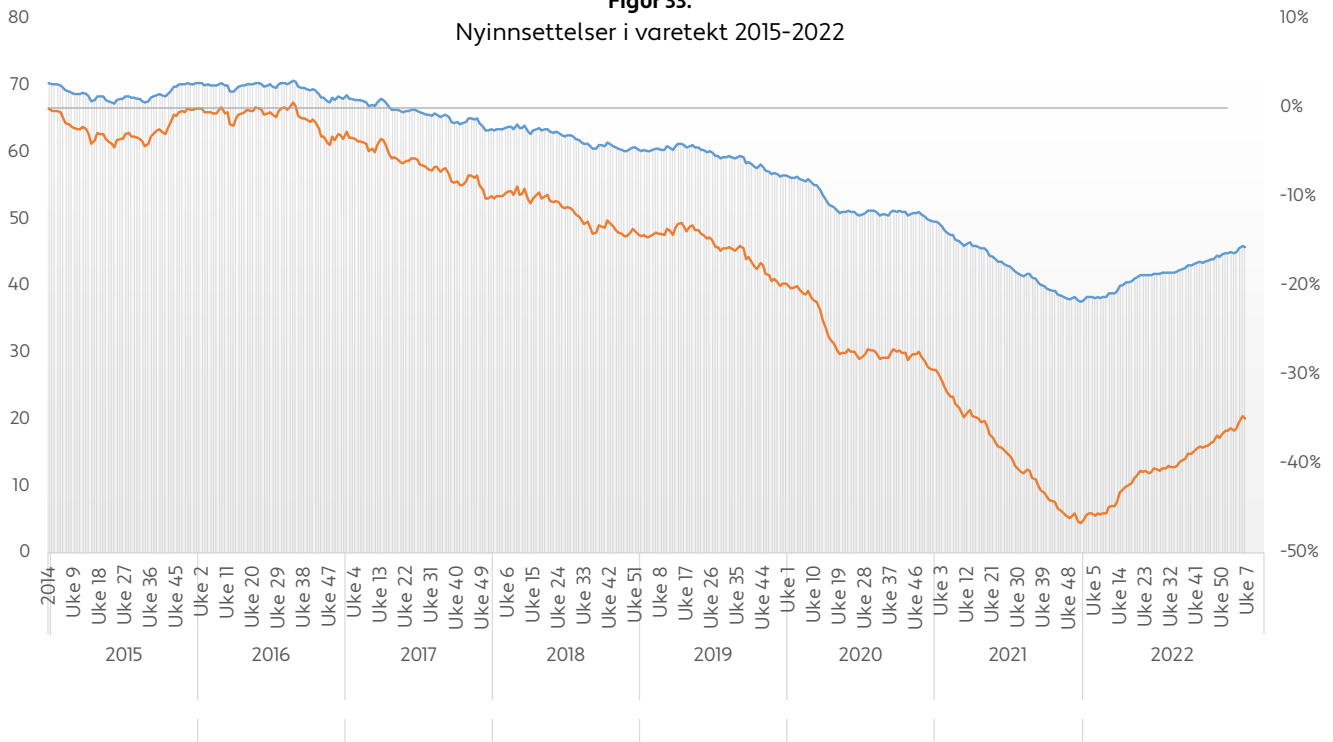
Sammenlignet med gjennomsnittlig antall innsatte i varetekt i 2016, er fremdeles antall innsatte i varetekt på et svært lavt nivå. I 2016 var det i gjennomsnitt 998 innsatte i varetekt.

Figur 32.

Dommer fengsel og samfunn 2007 - 2022. Absolutte tall.



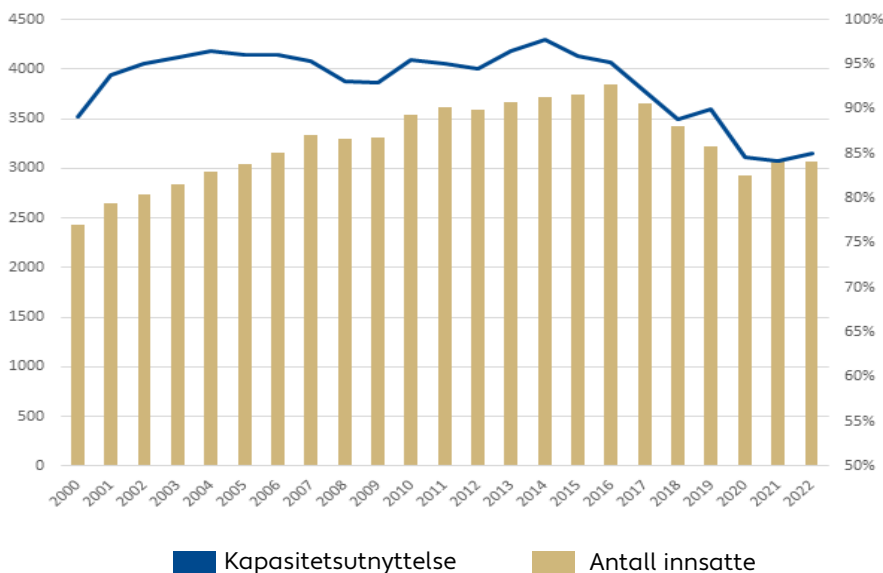
**Figur 33.**  
Nyinnsettelse i varetekt 2015-2022



Utviklingen i antall mottatte dommer og varetektinnsettelse som er beskrevet foran, har medført en forholdsvis lav kapasitetsutnyttelse både av fengsel og av plasser for straffegjennomføring med elektronisk kontroll (EK). Den gjennomsnittlige kapasitetsutnyttelsen i fengslene var i 2022 på 85 prosent. Kapasitets-

utnyttelsen lå på samme nivå i fengsler både med høyt og lavere sikkerhetsnivå. I gjennomsnitt var det totalt 3 072 innsatte i fengsel, noe som tilsvarer det gjennomsnittlige belegget i 2021. Figuren under viser hvordan dette resultatet står i forhold til kapasitetsutnyttelsen i fengslene de siste 20 årene.

**Figur 34.**  
Antall innsatte i fengsel. Kapasitetsutnyttelse i prosent. 2000 - 2022



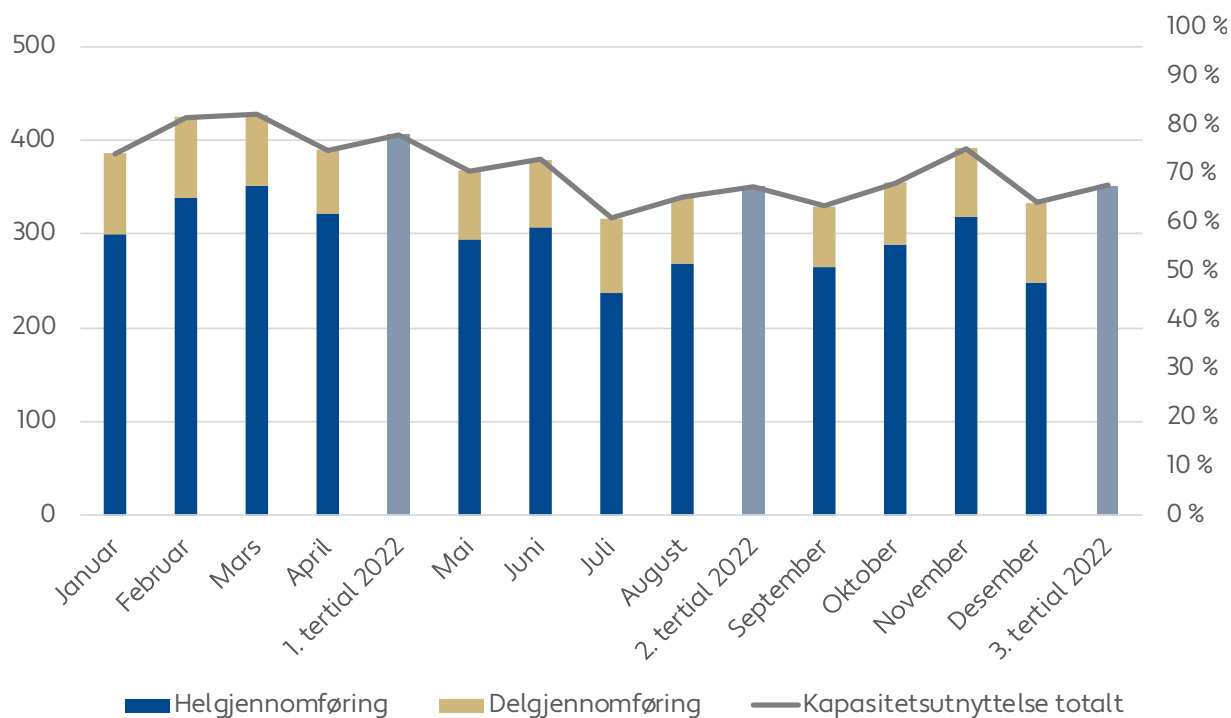
Det er i perioden blitt både opprettet og lagt ned fengselsplasser. Dette er bakgrunnen for at utviklingen i antall innsatte noen tilfeller ikke korresponderer med utviklingen i kapasitetsutnyttelsen.



Også kapasitetsutnyttelsen av plasser for elektronisk kontroll har blitt påvirket av nedgangen i antall mottatte dommer, og har gått ned gjennom året. I første tertial var kapasitetsutnyttelsen på 82 prosent, men endte totalt for 2022 på 73 prosent. Dette er

8 prosentpoeng lavere enn i 2021. Det var i gjennomsnitt 380 domfelte som gjennomførte straff med elektronisk kontroll til enhver tid, noe som i gjennomsnitt er 26 færre enn i 2021.

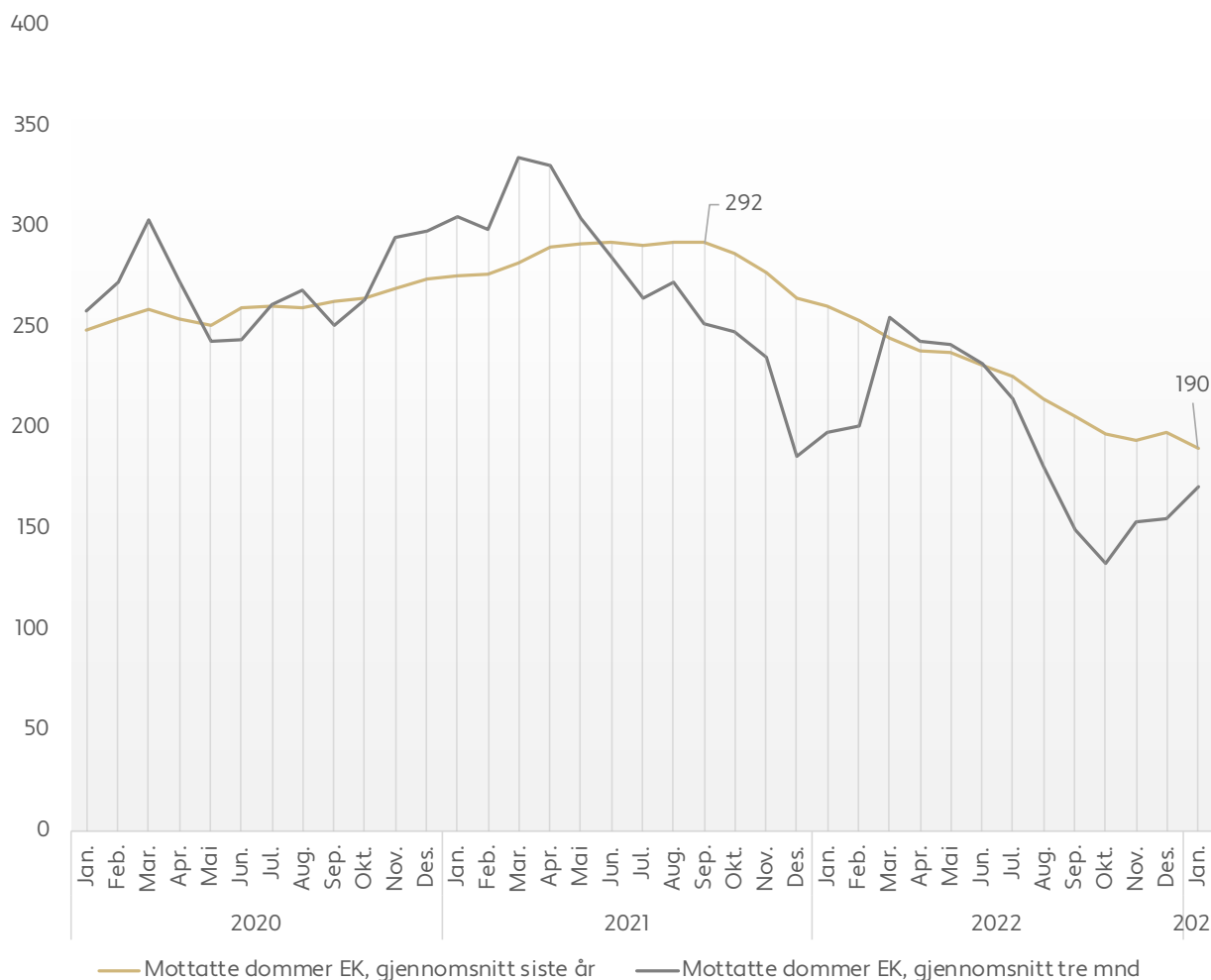
**Figur 35.**  
Andel hel- og delgjennomføring elektronisk kontroll og total kapasitetsutnyttelse 2022



Utviklingen i kapasitetsutnyttelsen for elektronisk kontroll forklares nærmere av figuren under, som viser antall mottatte dommer som skal gjennomføres med EK i perioden 2019 til 2022 (helårlig gjennomsnitt og glidende gjennomsnitt per tre måneder). Kriminalomsorgen mottok

i 2022 i gjennomsnitt 198 saker per måned til gjennomføring med EK. Dette er en nedgang på rundt 30 prosent sammenlignet med gjennomsnittet i perioden september 2020 - 2021.

**Figur 36.**  
Mottatte dommer EK 2020-2022



### Vurdering

Kriminalomsorgen er siste ledd i straffesakskjeden. Den viktigste faktoren som ligger bak utviklingen i kapasitetsutnyttelsen, er prioriteringer og innsats i tidligere ledd i kjeden. De prioriteringer som gjøres vil ha betydning for hvilken type kapasitet i kriminalomsorgen det vil være behov for. Omfanget av innsats/ressursbruk som settes inn av politiet og domstolene, vil ha avgjørende betydning for behovet for antallet plasser for varetekt og straffegjennomføring.

Som det fremgår av redegjørelsen foran, har det over tid vært en nedgang i antall mottatte dommer og i antall innsettelser i varetekt. Dette er årsaken til en forholdsvis lav kapasitetsutnyttelse både av fengselsplasser og av plasser for straffegjennomføring med EK i 2022. I tillegg kan det nevnes at kapasitetsutnyttelsen i fengslene var noe redusert som følge av smitteverntiltak i de første månedene av året, noe som satte begrensninger for utnyttelsen av flersengsrom i fengslene.

I en situasjon der kriminalomsorgen mottar færre dommer som kan gjennomføres med EK i sin helhet, er det viktig å øke antall delgjennomføringer for dermed å øke kapasitetsutnyttelsen. Dette har vist seg å være vanskelig i en situasjon der en stor andel av de innsatte er dømt for seksuallovbrudd og gjentatte voldslovbrudd, og derfor i henhold til lov og forskrift ikke kan overføres til delgjennomføring med EK.

Riksadvokaten informerte i brev av 20. oktober 2022 om at det var avdekket feil ved politiets rutiner for beslutning om gjennomføring av subsidiær fengselsstraff etter bøter. På bakgrunn av dette ble det besluttet

løslatelse/straffavbrudd for alle personer som på dette tidspunktet gjennomførte subsidiær straff uten at det forelå en lovlig beslutning om fullbyrdelse. Dette gjaldt 22 personer som gjennomførte subsidiær fengselsstraff etter bøter i fengsel, og 139 personer som gjennomførte bøtetjeneste. Kriminalomsorgens enheter ble også bedt om å tilbakekalle alle utsendte innkallinger til gjennomføring av bøtestraff i fengsel eller bøtetjeneste der det ikke forelå lovlig fullbyrdelsesbeslutning. Denne situasjonen har i begrenset utstrekning påvirket den totale kapasitetsutnyttelsen.

### Tiltak

KDI har satt et ambisiøst resultatkrav om andel delgjennomføringer med elektronisk kontroll overfor regionene. Et sentralt tiltak i 2023 er etableringen av formaliserte samarbeidsstrukturer som omfatter fengsler og friomsorgskontor. Dette forventes å bidra til et tettere samarbeid om å identifisere og motivere innsatte i fengsel som kan være aktuelle for straffegjennomføring med EK, og sørge for at vedtak om dette blir truffet på et tidligst mulig tidspunkt.

I 2022 har flere fengselsavdelinger vært midlertidig stengt, og dette tiltaket videreføres i 2023. Dette gir muligheter for en mer effektiv utnyttelse av personalressursene, ved at ansatte kan bli overført til avdelinger der det er behov for kapasitet. En god utnyttelse av de mulighetene for effektiv drift som ligger i dette tiltaket, vil kreve et økt samarbeid om overføring av innsatte mellom fengsler på tvers av regionene.

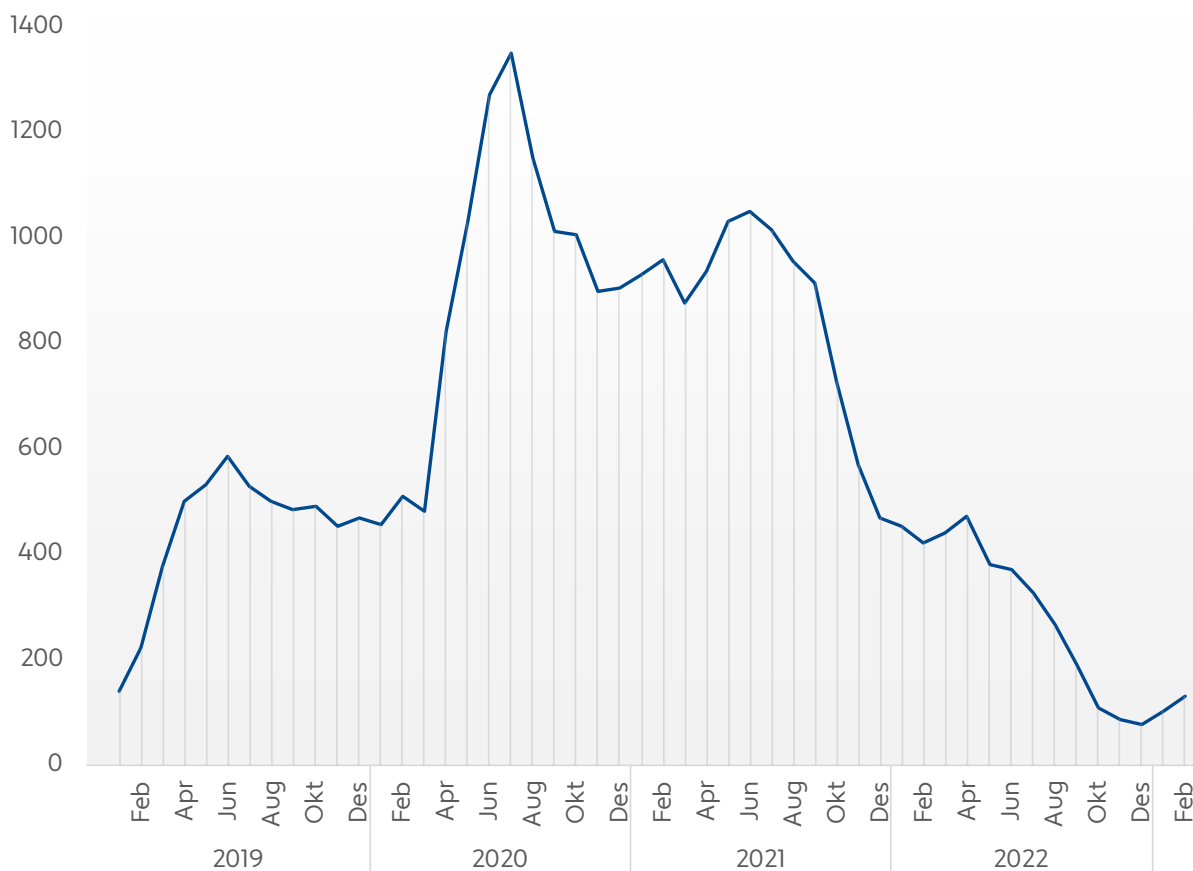
Videre er det besluttet å legge ned ny kapasitet på EK som ble etablert i 2022.

## Soningskø

Figur 37 viser utviklingen i soningskøen til fengsel. Etter utbruddet av covid 19-pandemien ble innsettelse i fengslene sterkt redusert, og under pandemien var det nødvendig å redusere kapasitetsutnyttelsen ut fra smittevernhensyn. Dette resulterte i at soningskøene til fengsel bygde seg opp. Per 1. januar 2021 var soningskøen på 454 dommer. Ved utgangen av 2022 var soningskøen nede i 103 dommer, som er et historisk lavt nivå. Køen til gjennomføring av samfunnsstraff ble redusert gjennom 2022, og var på 130 dommer ved utgangen av året.

På bakgrunn av det lave antallet mottatte dommer i 2022, og et fortsatt relativt lavt antall innsettelse i varetekt, finner KDI at det er en forholdsvis lav risiko for at det bygger seg opp nye soningskøer nå. KDI følger imidlertid utviklingen nøye, og vil ved behov beslutte gjenåpning av fengselskapasitet som er midlertidig stengt.

**Figur 37.**  
Soningskø til fengsel 2019-2022



## Manglende forvaringsplasser

Kriminalomsorgen har i dag 100 forvaringsplasser. I tillegg til forvaringsplasser i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, er det 12 progresjonsplasser i fengsler med lavere sikkerhetsnivå. Som det fremgår av figur 38 på neste side, har antallet forvaringsinnsatte de senere årene økt kraftig, og per 31. januar 2022 var det 156 forvaringsdømte som var innsatt i fengsel. Som følge av for få forvaringsplasser, må forvaringsdømte innsettes i vanlige fengselsavdelinger med høyt sikkerhetsnivå.

Forvaringsordningens formål er først og fremst å beskytte samfunnet mot ny alvorlig kriminalitet fra den domfeltes side. Samfunnsbeskyttelsen forutsettes ivaretatt ved at den forvaringsdømte under gjennomføring av straffen gis muligheter for å endre sin atferd og redusere sine risikofaktorer. Dette krever et særskilt tilrettelagt tilbud. Det er opprettet forvaringsplasser ved Ila fengsel og forvaringsanstalt, Trondheim fengsel og Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt.

Forvaringsstraffen er den eneste straffen i Norge som er tidsubestemt. Det tidsubestemte elementet innebærer at forvaringens tidsramme kan forlenges så lenge den domfelte lever, forutsatt at vilkårene for forlengelse er oppfylt. Løslatelse fra forvaring skal ikke skje før risikoen for gjentakelse av nye alvorlige straffbare handlinger er tilstrekkelig redusert.

Selv om forvaringsstraffen er tidsubestemt er det et grunnleggende prinsipp at alle domfelte skal tilbakeføres til samfunnet, også forvaringsdømte. For forvaringsdømte forutsetter imidlertid tilbakeføring at de gis muligheter til å endre sin atferd, fordi løslatelse krever en reduksjon i gjentakelsesfaren. Dette gjør det nødvendig med

en individuell tilrettelegging og dokumentasjon av tilbudet under straffegjennomføringen, og forvaringsdømte skal derfor i henhold til gjeldende regelverk settes inn i en fengselsavdeling som er særskilt tilrettelagt for dette. Forvaringsdømte skal som hovedregel ikke plasseres sammen med domfelte som ikke er idømt forvaring.

Kvinnelige forvaringsdømte gjennomfører straffen ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt. Det er ikke opprettet en egen separat forvaringsavdeling her.

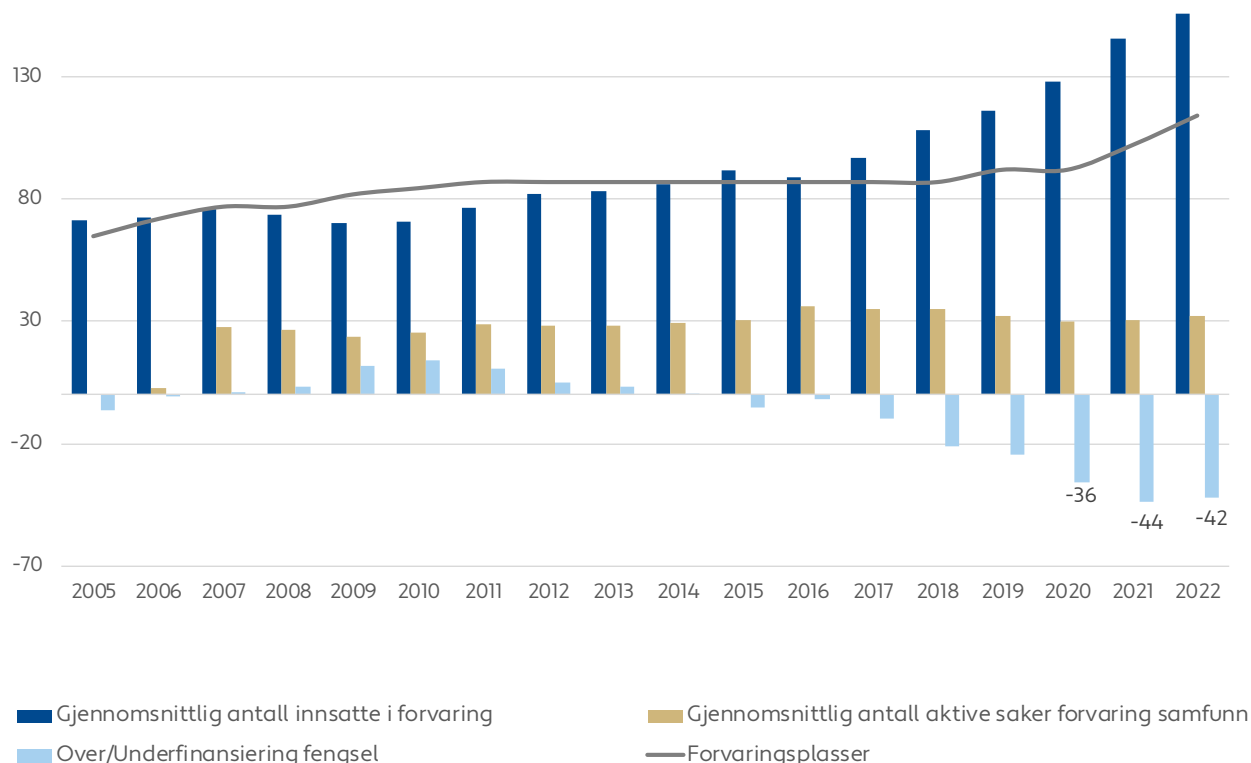
Den første forvaringsdømte som er prøveløslatt med vilkår om bruk av elektronisk fotlenke har i 2022 blitt fulgt opp av kriminalomsorgen. Retten besluttet dette vilkåret på bakgrunn av domfeltes historikk, med blant annet brudd på bestemmelser om innetid etter prøveløslatelse fra en tidligere forvaringsdom. Kriminalomsorgen har ikke selv hjemmel i lov til å beslutte bruk av elektronisk fotlenke ved prøveløslatelse fra forvaring, men domstolen har myndighet til å ilegge et slikt vilkår i henhold til straffeloven § 45 første ledd bokstav a jf. § 37 første ledd bokstav k.

KDI vurderer elektronisk fotlenke som vilkår ved prøveløslatelse fra forvaring som et hensiktsmessig tiltak for å styrke sikkerheten og forhindre nye straffbare forhold. Tiltaket er ett av flere som anbefales i rapporten *Utvidelse av straffegjennomføring med elektronisk kontroll og bruk av digitale kontrolltiltak*, som ble oversendt JD den 12. juli 2021.

Som det fremgår av figur 38, har antallet forvaringsdømte som er prøveløslatt og som følges opp av friomsorgskontorene, ligget stabilt på i overkant av 30 domfelte de siste årene. Disse sakene krever en særskilt oppfølging, både for å ivareta samfunnsvernet gjennom kontrolltiltak, og for å koordinere et samarbeid med andre

etater for å sikre at domfelte får bolig, arbeid eller utdanning, behandling og bistand med å etablere et nettverk. Ofte er dette arbeidet svært krevende, fordi den forvaringsdømte er stigmatisert etter å ha begått svært alvorlig kriminalitet.

**Figur 38.**  
Antall domfelte i forvaring i fengsel og samfunn 2005-2022



## Felles statistikk i straffesakskjeden

Det vises til vedlagte notat om utviklingen i saksmengden for etatene i straffesakskjeden, som er basert på et samarbeid mellom etatene.

## Fengselsbygg

På tross av at det de senere år er gjort store investeringer i både nybygg og vedlikehold ved fengslene, er det fortsatt et omfattende vedlikeholdsetterslep. Behovet for egnede lokaler for aktivitet og felleskap for de innsatte, og nye og bedre lokaler til kriminalomsorgens forvaltningssamarbeidspartnere, gir store utfordringer ved flere enheter.

Flere bygge- og vedlikeholdsprosjekter er igangsatt for å møte disse utfordringene.

I Bodø er det i 2022 igangsatt et prosjekt for å gi helsetjenesten bedre lokaler. Dette er planlagt ferdigstilt i 2024.

Ved Bjørgvin fengsel fortsetter rehabiliteringen av hele bygningsmassen med finansiering av kriminalomsorgen. Dette er en prosess med flere delprosjekter som vil pågå de neste 3-5 årene.

For å kunne tilby kvinnelige innsatte likeverdige forhold, er Sarpsborg kommune i prosess med å utarbeide en ny reguleringsplan for nybygg ved Ravneberget fengsel. Prosjektet er vesentlig for å kunne avvikle de siste firesengsrommene i kriminalomsorgen, og erstatte disse med nye enerom med eget bad.

Det største pågående prosjektet er rehabilitering av Ila fengsel og forvaringsanstalt. I tillegg til teknisk rehabilitering av fengselet, bygges også en vesentlig større helseavdeling, og enkelte boavdelinger blir bygget om for at innsatte skal gis mulighet for mer felleskap med andre innsatte. Samtidig som rehabiliteringsprosjektet

gjennomføres, bygges også ny nasjonal forsterket felleskapsavdeling. Ila fengsel og forvaringsanstalt skal igjen være i full drift fra 1. mai 2023.

I 2022 har KDI i samarbeid med Statsbygg og regionalt og lokalt nivå i kriminalomsorgen gjort et omfattende arbeid med prosjektering av nybygg og bygningsmessig rehabilitering ved flere fengsler, som skal gjennomføres i årene fremover. Disse prosjektene er kort omtalt nedenfor:

I Trondheim fengsel skal Statsbygg starte rehabilitering av forlegningsbygg E med 72 plasser, hvor det også skal etableres toalett på cellene. I tillegg skal det igangsettes rehabilitering av verkstedbygget, inkludert utvidelse av skoleareal og aktivitetstilbud. Begge disse prosjektene er planlagt ferdigstilt i 2024.

Oslo fengsel er lite funksjonelt og svært nedslitt. Statsbygg har tidligere varslet at de ikke kan garantere for videre drift dersom det ikke igangsettes totalrehabilitering. Regjeringen vedtok i 2022 en samlet plan for erstatning av Oslo fengsel. Planen innebærer etablering av ny kapasitet ved fengslene Romerike, avdeling Ullersmo, (76 plasser) Innlandet avdeling IIseng (96 plasser) og nytt fengsel på Grønland i Oslo (cirka 140 plasser). Det skal vurderes om utbygging på IIseng kan danne grunnlag for nedleggelse av annen fengselskapasitet, herunder avdeling Hamar. Først ut av prosjektene er utvidelsen ved Romerike fengsel med byggestart første halvår 2023, og forventet ferdigstilling første halvår 2026.

Frem til etableringen av Agder fengsel ble alle større fengsler bygget med en avdeling uten fellesskapsarealer for de innsatte. Disse avdelingene var tiltenkt varetektinnsatte underlagt restriksjoner fra domstolene. Det siste fengselet som ble bygget med en slik avdeling var Halden fengsel, som har en stor boavdeling uten egnede fellesskapsarealer. Tilsvarende

avdelinger finnes ved Bergen fengsel og Ringerike fengsel. Det er igangsatt et prosjekt for å bygge om denne avdelingen ved Halden fengsel. Videre skal det bygges nye aktivitetsbygg ved Bergen og Ringerike fengsel.

### **Utvikling av digitale løsninger for ansatte, innsatte og publikum**

I 2022 ble selvbetjening for publikum rullet ut til alle fengselsenheter i kriminalomsorgen. Løsningen består av en portal for publikum og en saksbehandlingsapplikasjon for ansatte. Publikumsportalen tilbyr foreløpig en digital tjeneste hvor pårørende og andre som ønsker å besøke innsatte kan søke om klarering av vandel. Portalen har et stort potensiale for videreutvikling av andre tjenester. Det er startet utvikling av tjenester for domfelte hvor man blant annet kan søke digitalt om straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Selvbetjening for innsatte i fengsel som piloteres i Agder fengsel videreføres i forbindelse med KODA-prosjektet.

### **Elektroniske samhandlingsløsninger i straffesakskjeden (ESAS)**

ESAS er et samarbeid mellom politiet, Domstolsadministrasjonen og KDI som bidrar til effektivisering av straffesakskjeden. Kriminalomsorgen drifter Justishub, som er samhandlingsplattformen som er utviklet og etablert av domstolene, politiet og kriminalomsorgen. I 2022 er tjenesten for å sende løpende straffegjennomføringsmeldinger til Kripos videreutviklet. Alle fengsler og politidistrikter tok i bruk tjenesten for digital oversendelse av innsettelses- og løslatelsesordre i 2022, og prosessene rundt innsettelses- og løslatelsesordre ble standardiserte i samarbeid mellom kriminalomsorgen og politiet

### **Digital skole - digitalisering av skolehverdagen for innsatte**

Tilgang til digitale læringsmidler og internett er en sentral del av undervisningen. Prosjekt Digital Skole er et felles prosjekt mellom KDI, Statsforvalteren i Vestland og Vestland fylkeskommune. Målet med prosjektet er å gi innsatte som går på skole i fengslene tilgang til internettbaserte læringsplattformer som er nødvendig for å drive undervisning i tråd med opplæringsloven og som samtidig sikrer kriminalomsorgens behov for sikre løsninger.

En pilot ved Agder fengsel, avdeling Mandal vil iverksettes og evalueres i 2023. På bakgrunn av resultatene fra denne vil videre utrulling vurderes. KDI mener at løsningen som nå prøves ut legger til rette for at dagens skoleløsning i fengslene, kan erstattes med en nytt og bedre system for de som driver undervisning og for kriminalomsorgen.

### **Nytt fagsystem i kriminalomsorgen - KODA**

KDI inngikk i 2019 en kontrakt med leverandør (det britiske firmaet Unilink) om å utvikle et nytt fagsystem for kriminalomsorgen.

KDI viser til egen rapport om KODA som ble oversendt JD den 7. februar 2023. Leverandør meldte etter sommeren 2022 om forsinkelser i prosjektet. KDI gikk etter dette i forhandlinger med leverandør om en ny tidslinje i prosjektet, og om kompensasjon for forsinkelsen. Per 31. januar 2023 var det enighet om ny tidslinje og en ny leveringsmodell. Leveransen deles i to, og første leveranse vil komme i første tertial 2023 og siste leveranse vil komme mot sommeren 2024. Mellom de to leveransene vil det være et tett samarbeid mellom kriminalomsorgen og leverandøren, med utstrakt grad av produktoppdateringer og testing. KDI mener at en modell med delleveranser vil gi en mer



kontrollert fremdrift i prosjektet enn det som så langt er erfart. I tillegg gir det en mulighet til å teste leverandørens leveranseevne, og gjøre vurderinger av videre løp raskere enn i en modell hvor all leveranse skjer lenger frem i tid.

### **Samlet vurdering av måloppnåelsen – en effektiv utnyttelse av kapasiteten**

I 2022 har det vært en nedgang i antall straffedommer. I denne situasjonen har kriminalomsorgen holdt fengselsavdelinger midlertidig stengt, samtidig som soningskøen til

fengsel er redusert til et historisk lavt nivå. Dette er et resultat av god styring, herunder effektiv utnyttelse av straffegjennomføringskapasitet på tvers av regionene, og gode prognoser for kapasitetsbehov og køutvikling. KDI vil også trekke frem arbeidet som er gjort med å utvikle digitale løsninger, som vil gi mer effektive arbeidsprosesser i tiden fremover. Det er også gjort et vesentlig arbeid med å utbedre fengselsbyggene, og med å prosjektere videre arbeid på dette området.



## Mål 4: Sikkerheten ivaretas i kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen skal ivareta en sikkerhetsmessig forsvarlig straffegjennomføring, som motvirker planlegging og gjennomføring av nye straffbare handlinger. Særlig viktig er det å forhindre vold og trusler mot ansatte i kriminalomsorgen og i samarbeidende etater, og vold og trusler mellom innsatte i fengsel. En annen viktig oppgave er å forhindre at innsatte og domfelte inntar rusmidler under straffegjennomføringen. Et forsvarlig sikkerhetsnivå skal forhindre rømninger og brudd på vilkårene for straffegjennomføring i samfunnet. Det er også et mål for kriminalomsorgen å hindre radikalisering blant innsatte og domfelte.

### **Vurdering av sikkerhetstilstanden i kriminalomsorgen**

I 2022 har KDI vedtatt en ny sikkerhetsstrategi, med en tilhørende handlingsplan med tiltak for å styrke den dynamiske, statiske og organisatoriske sikkerheten i kriminalomsorgen, i tillegg til krisehåndtering, beredskap og informasjonssikkerhet. En forbedring av sikkerhetskulturen er et prioritert område. Arbeidet med prioritering og implementering av tiltakene vil fortsette i 2023.

### **Undersøkelse av sikkerhetstilstanden**

KDI gjennomfører årlig en undersøkelse av sikkerhetstilstanden i kriminalomsorgen, basert på rapportering fra samtlige enheter og regioner. Undersøkelsen benyttes aktivt av enhetene og regionene for å identifisere forbedringsområder, utvikle tiltak og prioritere mellom disse.

Friomsorgskontorene melder om behov for fysisk sikring, utbedring av kameraovervåking og om behovet for et personalalarmsystem. Flere av friomsorgskontorene har også pekt på behovet for tilknytning til en ekstern vaktentral. KDI konstaterer at det er et betydelige investeringsbehov blant annet knyttet til utbedring av manglende perimetersikring ved enkelte fengsler, utbedring av kameraovervåking i fengsler og ved friomsorgskontor, og for å få på plass nye slusebygg for å styrke adgangskontrollen. Det rapporteres også at enkelte fengselsbygg mangler arealer for å kunne legge godt til rette for arbeidet med dynamisk sikkerhet, herunder arealer til aktivisering.

Fengslene har rapportert om at det er en økende andel av de innsatte som har psykiske lidelser, noe som medfører en økning i tilfeller med

utagering, samt selvskading og selvmordsforsøk. Særlig trekkes det frem at det er en økning av antall kvinnelige innsatte som lider av psykisk sykdom. Det pekes på at det ikke er tilstrekkelig kapasitet til å håndtere denne gruppen, og at det er behov for å styrke den faglige oppfølgingen av disse i samarbeid med helsetjenesten.

Det er også rapportert om driftsutfordringer ved enkelte enheter grunnet manglende bemanning, og enhetene rapporterer om at ansatte har lite tid til målrettet arbeid med innsatte. Undersøkelsen viser at det fortsatt er en tredjedel av enhetene, både fengsler og friomsorgskontor, som opplever behov

for å forbedre systemer for risikostyring. Kriminalomsorgen jobber systematisk med sikkerhetsstyring, samt å implementere det i etaten.

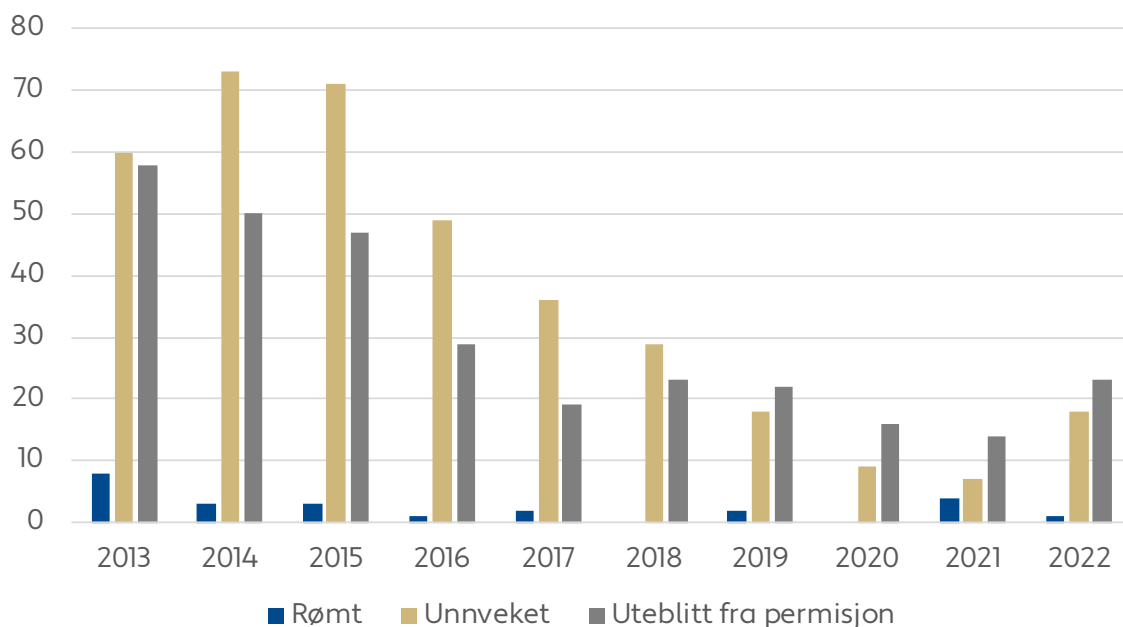
Samtlige regioner melder om økt aktivitet når det gjelder trening og øvelser, etter at denne var vesentlig redusert under covid 19-pandemien.

Undersøkelsen viser at det er behov for økt kunnskap og kompetanse knyttet til personvern og informasjonssikkerhet. Dette vil bli ivaretatt gjennom utvikling av styrende dokumenter i KDI og opplæringstiltak som er planlagt gjennom 2023.



Figur 39.

Antall rømninger, unnvikelser og uteblivelser 2013-2022



### Rømninger, unnvikelser og uteblivelser

I 2022 var det én rømning fra fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Det er i tillegg registrert fire forsøk på rømning fra fengsel med høyt sikkerhetsnivå.

Det var fem rømninger utenfor fengsel, i forbindelse med fremstillinger og opphold på sykehus. Antallet må ses i forhold til at det i 2022 ble gjennomført 51 622 fremstillinger fra fengsler.

I 2022 var det 18 unnvikelser fra fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Antallet ligger på samme nivå som forut for pandemien.

Disse tallene indikerer at det gjøres gode sikkerhetsmessige vurderinger ved plassering av innsatte, og i forbindelse med vedtak om fremstillinger.

### Beslag av ulovlige gjenstander i fengsel

For å ivareta sikkerheten i fengslene, er det viktig å avdekke gjenstander som kan bli brukt

som våpen. Videre er det viktig å avdekke kommunikasjonsutstyr, som kan gi innsatte mulighet til ukontrollert kommunikasjon, noe som innebærer risiko for straffbare handlinger.

Det fremgår av tabell 1 på neste side at det i 2022 har vært en markant økning i funn av mobiltelefoner og annet kommunikasjonsutstyr, og av våpen/våpenlignende gjenstander.

KDI antar at det er flere årsaker til økningen. En viktig del av forklaringen ligger i en styrket adgangskontroll, etter at det er installert gjennomlysningsmaskiner og sikkerhetsskannere ved en rekke fengsler de siste årene. KDI har også fremmet et økt fokus på adgangskontrollen, og dette har blant annet resultert i en bedre rapporteringskultur. KDI vil følge utviklingen på dette området nøye.

Tabell 1.

Funn av elektronisk kommunikasjonsutstyr og våpen/våpenlignende gjenstand i fengsel 2018-2022

År	Mobiltelefonutstyr eller annet elektronisk kommunikasjonsutstyr	Våpen/våpenlignende gjenstander
2018	56	14
2019	44	28
2020	18	20
2021	57	17
2022	97	98

### Ruskontroll i kriminalomsorgen

Det er forbudt for innsatte og domfelte å bruke enhver form for alkohol, narkotika eller andre rusmidler, bedøvelsesmidler, hormonpreparater eller andre kjemiske stoffer som ikke er lovlig foreskrevet. Mange innsatte og domfelte har til dels omfattende rusmiddelproblemer. Kriminalomsorgen jobber sammen med helsemyndighetene for å sikre et behandlingstilbud til denne gruppen. Det vises til beskrivelsen av tilbudet på side 32-37. Foruten at kriminalomsorgen skal forhindre nye lovbrudd under straffegjennomføringen som illegalt inntak av rusmidler innebærer, er avdekking av rusmiddelinntak nødvendig for å kunne lykkes med behandlingstiltak, og for å kunne ivareta sikkerheten under straffegjennomføringen.

Tabell 2 viser utviklingen i antall rusprøver i fengsler og under straffegjennomføring i samfunnet. Kriminalomsorgen har intensivert kontrollvirksomheten i 2022, og antall prøver har økt. Andelen positive prøver har de siste årene ligget på mellom 10 – 14 prosent, med en tendens til en økning de siste to årene. Det antas at denne økningen har sammenheng med at det tas flere prøver. En økt bruk av spyttprøver, som er en enklere prøveform enn urinrøver, ligger bak denne utviklingen.

Kriminalomsorgen har en egen hundetjeneste med narkotikahunder som foretar søk i fengselsarealer, i kjøretøy som ankommer fengslene, og personsøk. Det er totalt 14 ekvipasjer (hund og hundefører) i kriminalomsorgen.

Hundetjenesten har økt kontrollvirksomheten i 2022, etter at den var noe redusert under covid 19-pandemien.

- I 2022 ble det utført 8 749 kontroller
- Hundene gjorde 2 478 markeringer av funn
- Det ble gjort 478 beslag av narkotika og 587 beslag av brukerstyr
- Kriminalomsorgens hundetjeneste har bistått politiet 11 ganger

Tabell 2.

Antall rusprøver, antall positive rusprøver og andel positive rusprøver av totale antall prøver

År	Antall rusprøver	Positive rusprøver	Andel positive rusprøver
2017	18 619	2 104	11,3 %
2018	15 366	1 524	9,9 %
2019	13 804	1 613	10,6 %
2020	9 071	894	9,9 %
2021	13 504	1 859	13,8 %
2022	17 333	2 188	12,62 %

### Brudd på vilkår for straffegjennomføring i samfunnet

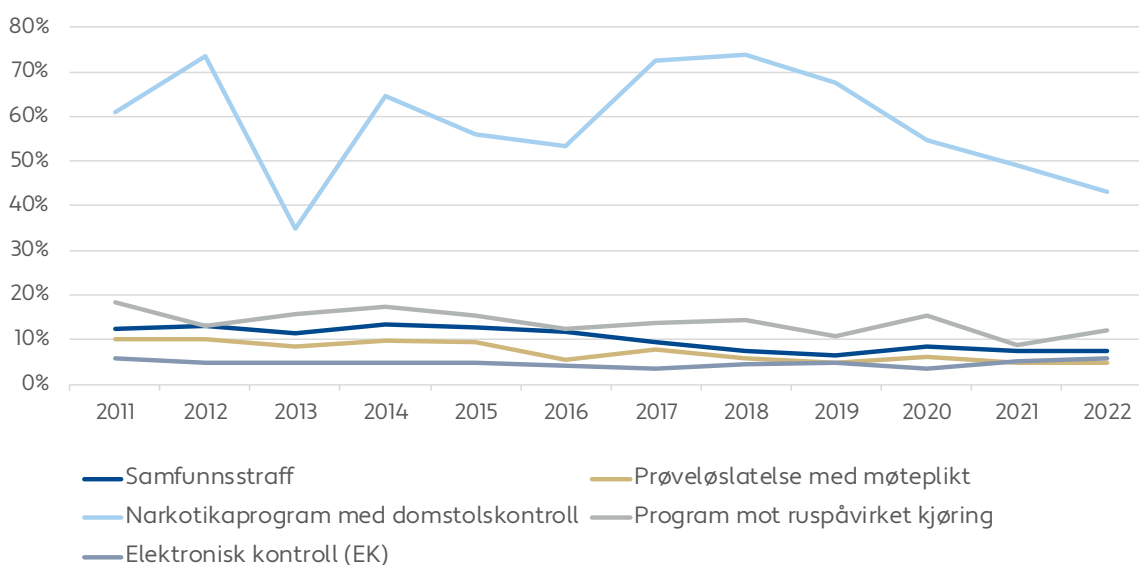
Figuren under viser utviklingen når det gjelder brudd på vilkårene for gjennomføring av straff i samfunnet. Statistikken viser andel dommer med brudd på vilkårene, herunder nye straffbare forhold. Det er en relativt høy andel brudd på vilkårene for gjennomføring av narkotikaprogram med domstolskontroll (ND), noe som skyldes at

domfelte som gjennomfører denne reaksjonen har en særlig høy risiko for inntak av narkotika. Andelen brudd på vilkårene for ND har gått ned over flere år.

KDI er tilfreds med at andelen brudd på vilkår for øvrige straffereaksjoner/straffegjennomføringsformer i samfunnet har ligget stabilt på et lavt nivå over tid.

Figur 40.

Brudd på vilkårene for straff i samfunnet 2011 - 2022. Andel i prosent.



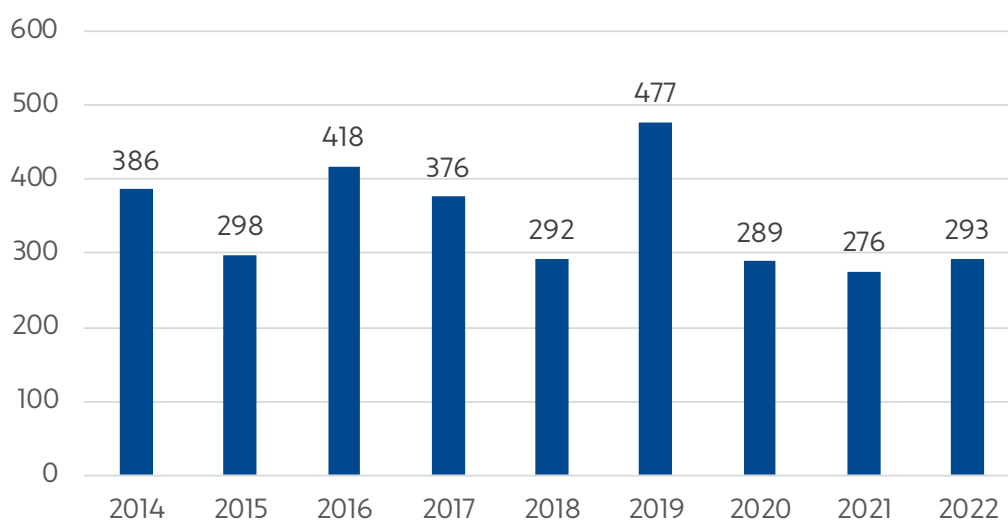
**Vold og trusler mellom innsatte**

Antall hendelser med vold og trusler mellom innsatte i fengsel har ligget relativt stabilt de siste tre årene.

Analyser som KDI har gjort på dette området viser at mange av hendelsene oppstår plutselig og uten noen kjent bakenforliggende

årsak, noe som gjør det vanskelig å sette inn målrettede tiltak. Enkelte av hendelsene kan likevel forebygges ved at kriminalomsorgen foretar gode risikovurderinger ved plassering av innsatte. En videreutvikling av individuelle risikovurderinger er et sentralt målområde i den nye sikkerhetsstrategien.

**Figur 41.**  
Vold og trusler mellom innsatte 2014 - 2022. Absolutte tall.



### Vold og trusler mot ansatte

Antall hendelser som omfatter vold og trusler mot ansatte i kriminalomsorgen ligger på samme nivå som i 2021.

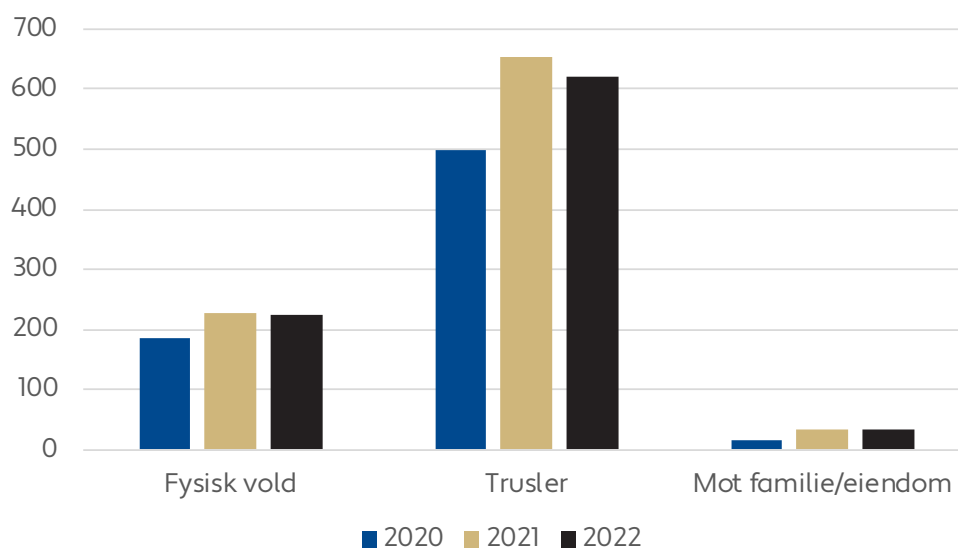
KDI ser alvorlig på situasjonen, og har en nøye oppfølging. En økende andel av hendelsene er knyttet til problematikken rundt psykisk syke kvinnelige innsatte som er beskrevet foran. Hele 88 av hendelsene er registrert ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt, som kun har 45 plasser med høyt sikkerhetsnivå.

Kriminalomsorgen jobber i henhold til en egen handlingsplan på dette området.

I 2023 skal KDI gjennomføre en kartlegging av psykiske belastningsreaksjoner hos ansatte i kriminalomsorgen.

I 2022 ble det registrert fire avvik som gjelder vold eller trusler mot helsepersonell. Det er ikke registrert hendelser som gjelder ansatte hos øvrige samarbeidende etater. I 2021 ble det registrert 15 slike avvik. Ansatte i andre etater melder i utgangspunktet avvik til egen arbeidsgiver, slik at det faktiske antallet hendelser kan være høyere.

**Figur 42.**  
Vold og trusler mot ansatte 2020 - 2022. Absolutte tall.





### Arbeidet med handlingsplanen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme

Ved utgangen av 2022 var det totalt 18 personer i målgruppen for arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme i kriminalomsorgen. Av disse er 14 siktet, tiltalt, eller dømt for terrorhandlinger eller hatefulle ytringer, eller vurdert å være sårbare for radikaliserings. Fire er fremmedkrigere. Ved utgangen av 2022 var det seks domfelte som var inne i kriminalomsorgens mentorordning, mens to domfelte ble vurdert for dette tiltaket.

Kriminalomsorgen og Sekretariatet for konfliktrådene har etablert et samarbeid om å gi et tilbud om gjenopprettende prosess til domfelte som er i målgruppen for tiltak mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Tilbudet inngår i det ordinære samarbeidet mellom konfliktrådene og enhetene i kriminalomsorgen. Det har i 2022 ikke vært domfelte som har vært aktuelle for tiltaket.

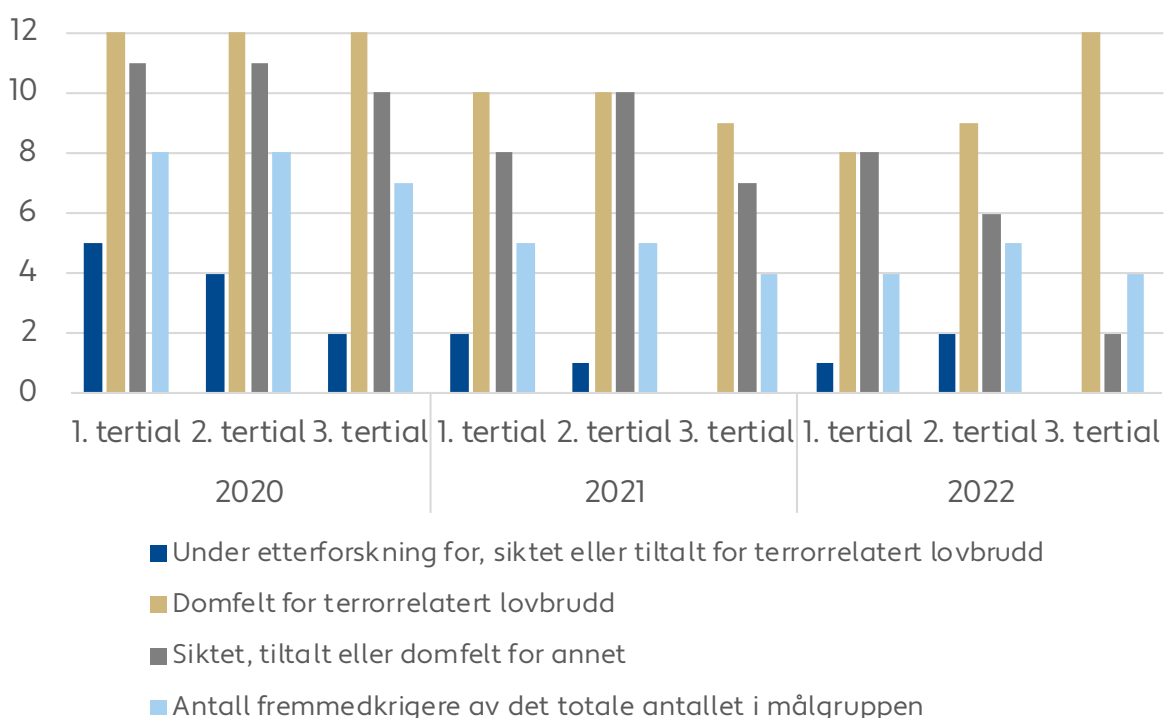
KDI har fått i oppdrag å iverksette en evaluering av arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme i kriminalomsorgen. Evalueringen ble

gjennomført av Rambøll Consulting, som leverte sin rapport i desember 2022. Evalueringen viser til flere forbedringsområder som bør prioriteres. Et sentralt funn er at fenomenkunnskapen i kriminalomsorgen ikke er tilfredsstillende. Det er videre avdekket manglende kunnskaper om ordningen med radikaliseringskontakter og radikaliseringskoordinatorer. Videre viser rapporten at det er behov for bevilgning av ressurser til arbeidet, noe som er utfordrende sett hen til en allerede stram økonomisk situasjon i kriminalomsorgen. KDI vil utarbeide en handlingsplan med tiltak for å følge opp funnene i rapporten.

### Sikkerhetskultur

I 2022 har KDI gjennomført en analyse av sikkerhetskulturen i kriminalomsorgen. Analysen viser at det er flere faktorer som støtter opp under en god sikkerhetskultur. Kriminalomsorgens virksomhetsstrategi angir «Trygghet» som en av virksomhetens verdier, og «Trygghet og sikkerhet» er et eget strategisk område i strategien. Det er også utarbeidet en egen

**Figur 43.** Domfelte og innsatte i målgruppen for regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. 2020 - 2022



sikkerhetsstrategi som presiserer målene for arbeidet på dette området. Kriminalomsorgen har en egen utdanningsinstitusjon som ivaretar grunnutdanning og etter-/videreutdanning til de ansatte. Dette er med på å skape en felles situasjonsforståelse og et felles utgangspunkt for metodebruk. Videre er den formelle reguleringen på plass - det foreligger styrende dokumenter som regulerer sikkerhetsarbeidet, herunder beskrivelser av hvordan organisasjonen skal jobbe for å identifisere og håndtere risiko. Kriminalomsorgen har også verktøy for å motta og behandle avviksmeldinger og varslinger.

Analysen avdekker at det er et behov for utvikling på enkelte områder. Særlig gjelder dette for kriminalomsorgens arbeid med å innhente kunnskap om sårbarheter og risiko, hvordan kunnskapen omsettes til tiltak for å forebygge nye uønskede hendelser, og hvordan det jobbes med kontinuerlig forbedring. Tiltak for å utbedre dette vil bli iverksatt i det videre arbeidet med å følge opp sikkerhetsstrategien.

### **Beredskap**

KDI startet i 2022 arbeidet med å kartlegge og systematisere egenberedskapen i kriminalomsorgen med bakgrunn i den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa. Arbeidet med å systematisere beredskapsarbeidet vil fortsette i 2023.

### **Tiltak for å forbedre sikkerhetstilstanden**

I 2022 har det blitt iverksatt flere tiltak for å sikre en tilfredsstillende adgangskontroll ved fengslene. Sikkerhetsskanner er nå installert og tatt i bruk ved til sammen 30 fengsler, og det er utarbeidet et nytt regelverk med føringer for adgangskontrollen. Videre har det vært en intensivering i arbeidet med ruskontrollen, både i fengslene og ved friomsorgskontorene.

Det er også gjort bygningsmessige endringer ved flere fengsler, som bidrar til å styrke sikkerheten. Dette omfatter installering av kjøretøysperre,

ny kameraovervåkning, nytt callinganlegg og brannvarslingsanlegg.

Pust- og bevegelsessensorer i fengslene gjør det mulig å forhindre dødsfall, blant annet som følge av selvmord og overdose. Men installasjon av utstyret krever omfattende bygningsmessige endringer, og dette er kun mulig å få til i forbindelse med nybygg og større bygningsmessige rehabiliteringsprosjekter ved fengslene. I 2022 er pust- og bevegelsessensorer installert ved Ila fengsel og forvaringsanstalt.

Som det ble nevnt i redegjørelsen for undersøkelsen av sikkerhetstilstanden i kriminalomsorgen, så er det enkelte fengsler som peker på at manglende bemanning gir liten tid til å følge opp innsatte, noe som går ut over den dynamiske sikkerheten. Etableringen av nye aktiviseringsteam ved flere fengsler i 2022 er et målrettet tiltak for å ivareta de mest sårbare innsatte, som ofte har størst risiko for både utagering og selvskading. En videre utvikling av stedlige spesialisthelsetjenester i psykiatri ved flere fengsler har også styrket oppfølgingen av disse innsatte.

I 2022 har KDI prioritert arbeidet med å utvikle og ta i bruk digitale kontrolltiltak. Slike løsninger oppleves mindre inngripende for innsatte og domfelte, samtidig som de innebærer en bedre utnyttelse av ressursene. En utvidelse av bruken av GPS-sporing under straffegjennomføring med elektronisk kontroll, bruken av sikkerhetsskannere i stedet for kroppsvisitasjon i fengslene og fjernalkoholtesting er eksempler på slike tiltak.

I 2023 vil det bli iverksatt tiltak som vil styrke sikkerheten på de områdene som er løftet frem foran i rapporten. Et av tiltakene under sikkerhetsstrategien er en videreutvikling av virkemidler i arbeidet med forebygging av selvskading, selvmordsforsøk og selvmord. En revisjon av regelverket på dette området vil bli prioritert i 2023, og vil blant annet ta sikte på at friomsorgskontorene i større grad blir inkludert i det forebyggende arbeidet. Videre vil

KDI fortsette å styrke arbeidet med individuelle risikovurderinger, og bruken av verktøyet Sikker jobbanalyse.

Et langsiktig arbeid med etablering av sikre soner ved friomsorgskontorene blir videreført i 2023. Sikkerheten ved friomsorgskontorene skal også styrkes ved at det innføres personalalarmer.

KDI er nå i gang med å utarbeide en ny løsning for innsattes tilgang til digital skole, som skal gi innsatte i fengsel en sikkerhetsmessig forsvarlig tilgang til internett i forbindelse med undervisning. Videre er KDI i gang med en utredning av om overvåking med teknisk utstyr delvis kan erstatte fysisk kontroll av fellesskapet uten at dette svekker sikkerheten.

Forpliktelser i henhold til internasjonale menneskerettigheter krever en omlegging av praksis i kriminalomsorgen; fra generelle kontrolltiltak over til individuelle vurderinger av behovet for å foreta blant annet rusprøver,

visitasjoner og avlytting av innsattes telefonsamtaler. KDI vil revidere retningslinjene for kontrollvirksomheten for å oppnå dette.

### **Sikkerheten ivaretas i kriminalomsorgen - samlet vurdering av måloppnåelse**

De aktivitetene som KDI har iverksatt i 2022, må anses å ha virket positivt inn på målet om at sikkerheten ivaretas i kriminalomsorgen. Antall rømninger fra fengsel er fortsatt lavt, og antall hendelser med vold og trusler ligger på samme nivå som tidligere år. Ruskontrollen viser at omfanget av illegalt inntak av rusmidler ligger på om lag samme nivå som tidligere, noe som viser at adgangskontroll og andre tiltak som settes inn for å forhindre rusmisbruk under straffegjennomføringen fungerer.



KDI vil særlig fremheve at det er vedtatt en ny sikkerhetsstrategi i 2022. Denne vil gi kriminalomsorgen et godt utgangspunkt for et systematisk arbeid med å styrke sikkerheten i årene fremover.

### **Øvrig rapportering**

#### **Internasjonalt arbeid**

Etter en lengre periode med pandemi og reiserestriksjoner, har det i 2022 gradvis blitt åpnet for å fortsette med implementering av fysiske prosjektaktiviteter, i tillegg til pågående digitale aktiviteter. Dette skapte stor lettelse og optimisme på starten av året, men dessverre ble gleden kortvarig. Russlands invasjon av Ukraina den 24. februar 2022 førte til at kriminalomsorgen umiddelbart måtte stoppe det mangeårige bilaterale samarbeidet med Russland, i likhet med andre statlige aktører. Krigen i Ukraina medførte også at KDIs prosjekt i Ukraina måtte stanses. Norske ansatte ble evakuert i forkant av invasjonen, og lokalt ansatte ble tvunget på flukt. Dette har ført til at KDI nå samarbeider med åtte land, i stedet for de tidligere ti.

I 2022 har KDI hatt seks stillinger tilknyttet internasjonalt samarbeid. Alle stillingene er eksternt finansiert gjennom EØS-midler (tre stillinger), Utenriksdepartementet (to stillinger) og den amerikanske prosjektorganisasjonen Amend ved «the Criminal Justice and Health Program» ved Universitetet i California, San Francisco (en stilling). Videre har til sammen 21 norske partnere (fengsler eller friomsorgskontor) fra alle fem regioner vært involvert i internasjonalt prosjektsamarbeid. Alle utgifter i forbindelse med deltakelse i internasjonalt arbeid av ansatte fra disse enhetene er eksternt finansiert.

#### **EØS-samarbeidet**

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

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

Samtlige mottakerland som har planlagt byggeprosjekter står overfor store utfordringer med å ferdigstille prosjektene innen utløpet av programperioden 30. april 2024. Forsinkelsene skyldes blant annet prisstigning, anbudsprosedyrer og materialmangel. Per 31. desember 2022 var det kun Polen og Bulgaria som hadde igangsatt byggeprosjekter.

KDI har etter pandemien bidratt til å omstrukturere planer i tett samarbeid med myndigheter i mottakerland, Financial Mechanism Office og UD. Inneværende programperiode avsluttes 31. april 2024, og alle pågående prosjekter skal ferdigstilles innen denne dato.

KDI har i 2022 i tillegg fortsatt implementeringen av to store multilaterale prosjekter. I samarbeid med Center for prison studies ved Cambridge University, er det i april 2022 gjennomført opplæring i den kvalitative forskningsmetoden «Measuring the Quality of Prison Life» (MQPL) for Latvia, Litauen, Bulgaria, Polen, Romania og USA. Foruten dette ble det under pandemien igangsatt et digitalt opplæringsprosjekt med Latvia, Litauen og Bulgaria i samarbeid med KRUS.

#### **Russland**

Samarbeidet mellom norsk kriminalomsorg og russisk straffegjennomføringstjeneste ble stoppet grunnet Russlands krigshandlinger mot Ukraina 24. februar 2022. Dette er i tråd med Utenriksdepartementets henstilling om avslutte alt offisielt statlig samarbeid med Russland.

**Ukraina**

Aktiviteter under NORLAU-prosjektet i Ukraina ble i praksis stanset fra 24. februar 2022, som en konsekvens av Russlands invasjon av landet. NORLAU-prosjektet ble formelt avsluttet 30. juni 2022, i tråd med opprinnelig avtale med Utenriksdepartementet. Sluttrapport ble levert innen fristen 2. november 2022, og siste innbetaling fra UD for prosjektutgifter relatert til 2022 ble gjort den 12. desember 2022.

**USA**

Etter at USA åpnet opp for reiser etter covid 19-pandemien, har kriminalomsorgen gjennomført opplæring i statene Washington, Oregon, California og Nord-Dakota. Videre er det bygget opp en ressursbank med undervisningsfilmer og skriftlige treningskonsepter, og det er rekruttert flere norske instruktører.

**Klager over vedtak om soningsoverføring**

JD delegerte myndigheten til å avgjøre klager over enkeltvedtak etter overføringsloven til KDI med virkning fra 1. januar 2022. Delegeringen forutsatte at førsteinstansbehandlingen i disse sakene ble delegert videre til regionalt nivå i kriminalomsorgen. KDI besluttet å delegere avgjørelsesmyndigheten i enkeltsakene til Kriminalomsorgen region sørvest, som fikk tildelt to nye stillingshjemler for å håndtere merarbeidet som følge av delegasjonen. Alle nye saker om soningsoverføring etter 1. januar 2022 er henvist til regionen for behandling.

En noe lengre saksbehandlingstid i første halvår av 2022 var en konsekvens av delegeringen. KDI har en tett erfaringsutveksling med Kriminalomsorgen region sørvest i sakene om soningsoverføring, og opplever at regionen håndterer sakene på en god måte.



Del 4

# Styring og kontroll

# KDIs styling og kontroll

KDI baserer styling og kontroll av kriminalomsorgen på bestemmelsene i økonomireglementet, på instruks fra JD og på føringene som gis i det årlige tildelingsbrevet fra JD. Mål, oppdrag, rapporteringskrav og økonomisk tildeling fastsettes i årlige disponeringsbrev til henholdsvis regionene og KRUS.

Styrimodellen er basert på mål- og resultatstyring. Regionene og KRUS rapporterer per tertial til KDI om resultater og regnskap. Det gjennomføres tertialvise styringsmøter der måloppnåelse, regnskap og andre aktuelle saker er tema. I tillegg gjennomføres det månedlige etatsledermøter, der ledergruppen i KDI og regiondirektørene, samt direktøren for KRUS deltar.

Internkontrollen er dokumentert i *Kriminalomsorgens internkontrollsystem (KIKS)*, som også har en modul for registrering av avvik. Systemet inneholder videre blant annet en modul for risikovurderinger. KDI gjennomfører risikovurderinger som en del av den årlige planleggingen, og har god oversikt over de vesentligste risikoene på et overordnet nivå. De vurderinger som gjøres løftes jevnlig frem i rapporter til JD, og legges også frem i forbindelse med dialogen rundt tildelingsbrevet. Videre legges risikovurderingene til grunn for prioriteringene i kriminalomsorgens langtidsplan, den årlige virksomhetsplanen og i disponeringsbrevene. Regionene er pålagt å oversende sine risikovurderinger i forbindelse med den tertialvise rapporteringen. KDI anser metodikken som godt innarbeidet i kriminalomsorgen, og den brukes generelt i etaten.

Det er videre etablert internrevisjon, som organisatorisk er direkte underlagt direktøren for KDI. Videre gjennomfører KDI inspeksjoner ved regionene. I disponeringsbrevene gis det

føringer for regionenes inspeksjonsvirksomhet ved underliggende enheter, blant annet med sikte på å fremme likebehandling på områder der det er identifisert risiko for ulik praksis.

I tillegg styrer KDI etaten gjennom regelverksutvikling. I noen grad regulerer også KDI rettsanvendelsen i etaten gjennom oppgaven som klageinstans, men dette ansvaret gjelder i henhold til straffegjennomføringsloven § 6 bare et snevert utvalg av de vedtak som treffes i etaten.

## **Overordnet vurdering. Utfordringer**

Kriminalomsorgen har i hovedsak en tilfredsstillende måloppnåelse, og utfører de oppdrag som gis i tildelingsbrevene innen fastsatte frister. Etter KDIs vurdering gir kriminalomsorgens system for styling og kontroll en rimelig sikkerhet for korrekt rapportering, effektive tjenester og budsjettkontroll, og etterlevelse av lov- og regelverk.

Det er imidlertid utfordringer på flere områder som KDI må møte med tiltak i 2023.

I 2023 vil kriminalomsorgen måtte håndtere innsparingskrav på mellom 170-200 mill. kroner, som følge av blant annet en ekstraordinær prisvekst. Det er i denne situasjonen innført en forsterket styling av regionenes arbeid med tiltak for å holde budsjettbalansen, med krav om en månedlig rapportering.

Riksrevisjonens rapport fra 2022 om tjenestetilbudet til innsatte i fengsel har avdekket et behov for en bedre styring og kontroll. Dette har foreløpig resultert i at det i disponeringsbrevet til regionene for 2023 er innført nye rapporteringskrav om tilstanden ved fengslene, og det er også gitt oppdrag om at det utarbeides rutinebeskrivelser på en rekke områder.

En stor utfordring er at kriminalomsorgens fagsystemer er utdaterte. En følge av dette er at kriminalomsorgen mangler styringsinformasjon på enkelte områder, noe som har blitt kritisert av tilsynsmyndigheter. Planen var å ta i bruk det nye fagsystemet KODA i 2023. Dette systemet er tilpasset moderne straffegjennomføring, med overføring av domfelte mellom fengsler og samfunnet, og vil gi mulighet for å ta ut styringsinformasjon på nye områder. Det ble i 2022 klart at det er vesentlige forsinkelser hos leverandøren av KODA, og at systemet derfor ikke vil kunne tas i bruk før tidligst i 2024. Enkelte moduler i systemet vil imidlertid kunne tas i bruk i 2023, noe som både vil gi nyttig erfaring med funksjonaliteten som er utviklet i prosjektet, og et bedre datagrunnlag for styringen av de aktuelle fagområdene.

Det er et stort moderniseringsbehov av IKT-infrastruktur og applikasjoner i kriminalomsorgen. Etatens omfattende tekniske gjeld forsinker realiseringen av endringspotensialet som ligger i nye teknologiske muligheter. I 2022 ble det gjennomført analyser og laget målbilder for infrastruktur og sikkerhetsarkitekturen, og det ble utarbeidet en konseptanalyse av den fremtidige infrastrukturen med ulike alternative forslag til utviklingsløp. KDI skal i 2023 følge opp konseptanalysen med en grundigere økonomisk analyse, og legge et langsiktig løp som sikrer at nødvendige moderniseringsgrep fremover blir tatt.

KDI gjennomfører en årlig egnevaluering av internkontrollen. Evalueringen i 2022 ga et ganske likt resultat som foregående år. De grunnleggende systemene er på plass, men det oppleves at det er

behov for forbedring på flere områder. Svakheterne er størst i områdene knyttet til *Tydeliggjort ansvar, Myndighet og roller, Formalisert og dokumentert, Kommunisert og tilgjengeliggjort* og *Enhetlig og helhetlig*.

En utfordring ligger i at det er strukturelle skiller mellom friomsorgskontor og fengsler. Dette vanskeliggjør en samordning av innsatsen rundt den enkelte domfelte, som i et vanlig straffegjennomføringsløp vil være under ansvar av både et fengsel og et friomsorgskontor. KDI har derfor besluttet at det i 2023 skal etableres formaliserte samarbeidsstrukturer mellom fengselsenheter med ulikt sikkerhetsnivå, og friomsorgskontor.

En stor utfordring for kriminalomsorgen er at regelverk og praksis ikke har fulgt utviklingen i internasjonale menneskerettigheter. Dette innebærer en risiko for at kriminalomsorgen ikke ivaretar ansvaret for innsattes og domfeltes rettssikkerhet på en tilfredsstillende måte. Et ledd i arbeidet med å møte disse utfordringene, er at KDI endrer praksis for kontrolltiltak i samsvar med internasjonale menneskerettigheter, slik at det gjøres individuelle vurderinger ved beslutninger om kontrolltiltak. KDI vil komme med oppdaterte føringer når det gjelder blant annet kroppsvisitasjoner og innsattes telefonsamtaler, som skal ivareta dette. KDI har også iverksatt en gjennomgang av gjeldende regelverk for straffegjennomføring, for å sikre at det er i samsvar med menneskerettigheter, internasjonal rett og annet lovverk.

#### **Særlig om styring og kontroll når det gjelder informasjonssikkerhet**

KDI gikk i 2021 til anskaffelse av et nytt styringssystem for informasjonssikkerhet. Systemet gir mer omfattende data, og letter arbeidet med revisjoner og øvelser med sikte på å styrke informasjonssikkerheten. Implementeringen av styringssystemet ble påbegynt i 2021, og integrering med andre IKT-verktøy planlegges gjennomført de neste årene.



Det er gjennomført to revisjoner i 2022 innenfor informasjonssikkerhet i kriminalomsorgens fremtidige etatssystem KODA, med mål om å validere personvern og informasjonssikkerheten fra eksterne leverandør.

Det ble i 2022 påbegynt arbeid med et kurs på virksomhetsplattformen for «Digital Sikkerhet», for å heve kompetansen på dette området de neste årene.

Videre har det blitt arbeidet med sentrale styrende dokumenter, samt en forbedring av prosessen for registrering og håndtering av avvik når det gjelder informasjonssikkerhet. Det har også blitt arbeidet med en forbedring av prosessen for risikovurderinger på dette området.

#### **Særlig om styling og kontroll når det gjelder personvern**

Datatilsynet fullførte et tilsyn med kriminalomsorgen i oktober 2022. Dette medførte krav om at kriminalomsorgen skal skape klarere ansvars- og myndighetsforhold for en helhetlig ivaretagelse av personvernet, samt en bedring av internkontrollsystemet for personvern og informasjonssikkerhet. KDI arbeidet gjennom 2022 med nye rutinebeskrivelser for personvern, samt med en bedring av internkontrollsystemet innenfor de nevnte områder. Arbeidet bygger på instruks utarbeidet av KDI i desember 2021 om behandlingsansvar for personopplysninger. Nye rutiner tilrettelegger for en praktisk ivaretagelse av de oppgaver som følger av behandlingsansvaret. Kriminalomsorgen behandler personopplysninger på alle nivåer i organisasjonen og ved alle enheter. Dette forutsetter tydelighet i hvilke

oppgaver som skal ivaretas hvor, samt sikring av at oppgaveutførelsen er lik uavhengig av hvor den utføres. Arbeidet med personvern ble gjennom 2022 forankret i kriminalomsorgens ledelse, og skal de første måneder av 2023 forankres på enhetsnivå gjennom opplæringstiltak.

#### **Bemannings situasjonen**

En stor andel av de ansatte i kriminalomsorgen utdannes ved etatens egen høyskole. KRUS har ansvar for utdanningen av fengselsbetjenter, og gir tilbud om videre- og etterutdanning til alle ansatte i etaten.

I en situasjon med endringer i domfeltepopulasjonen er det avgjørende at ansatte utvikler sin faglige kompetanse. I 2022 var det totalt 2 253 deltakere på kurs og konferanser i regi av KRUS. Dette er en økning fra 2021, da det var 1 596 deltakere. Omtrent halvparten av arrangementene i 2022 ble gjennomført digitalt.

I likhet med andre offentlige etater har kriminalomsorgen i 2022 hatt utfordringer med å rekruttere blant annet IT-medarbeidere, ledere og jurister. I tillegg har det vært utfordringer å rekruttere medarbeidere i førstelinjen ved fengsler og friomsorgskontor.

Kriminalomsorgen står overfor økende utfordringer med å rekruttere, utvikle og beholde kompetente medarbeidere i årene fremover.

Det vises til redegjørelsen for perspektivene på dette området i Del 5 *Vurdering av fremtidsutsikter*.

**Tabell 3.**  
Sykefravær i kriminalomsorgen. 2018 - 2022

	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Alle</b>	<b>7,9 %</b>	<b>7,9 %</b>	<b>8,5 %</b>	<b>8,9 %</b>	<b>9,8 %</b>
Straffegjennomføring	8,2 %	8,4 %	9,0 %	9,5 %	10,6 %
Arbeidsdrift	6,8 %	9,1 %	5,8 %	9,7 %	10,4 %
Ledelse/administrasjon	6,8%	6,4%	5,8 %	6,4 %	7,7 %

KDI har i 2022 ferdigstilt arbeidet med en ny HR-strategi. Formålet med strategien er å skape en kultur som fremmer nytenking og samarbeid, aktive og ansvarlige medarbeidere og ledere, og å sikre fremtidsrettet kompetanseutvikling. Et målområde i strategien er at kriminalomsorgen skal være en attraktiv arbeidsplass, med utviklingsmuligheter for ansatte og et godt arbeidsmiljø. Dette er viktige forutsetninger for å kunne rekruttere og beholde medarbeidere i årene som kommer. Det er startet opp et arbeid med å sikre rekruttere og beholde-perspektivet i kriminalomsorgen.

I 2022 er det utviklet et helhetlig lederutviklingsprogram som har som mål å styrke lederrollen. Programmet har oppstart våren 2023, og vil bidra til å knytte ledelse enda tettere opp mot strategien og verdiene i kriminalomsorgen, og gi deltakerne praktiske verktøy innenfor blant annet kommunikasjon og endringsledelse.

### Sykefravær

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

### Likestilling

Tabellen under viser den faktiske kjønnslikestillingen i kriminalomsorgen vedrørende kjønnsbalanse generelt, midlertidig

ansatte, foreldrepermisjon og faktisk deltid. Tallene under viser at kriminalomsorgen har oppnådd kjønnsbalanse totalt sett i 2022. Kvinneandelen har en økning på 1 prosentpoeng fra 2021. Andel midlertidige ansatte har økt i 2022. Kvinneandelen i midlertidige stillinger er på 15 prosent mot 12 prosent i 2021, og andelen midlertidig ansatte blant menn er på 11 prosent mot 10 prosent i 2021. Når det gjelder foreldrepermisjon har kvinnene i snitt 21,7 uker og menn 13,7 uker, noe som utgjør en differanse på 8 uker. Differansen i antall uker mellom kvinner og menn har gått ned sammenlignet med 2021, da differansen var på 9 uker i snitt. Antall ansatte i deltidsarbeid har gått ned totalt sett i 2022 (284 ansatte) sammenlignet med 2021 (321 ansatte). Samtidig er andelen menn som jobber i deltidsstilling halvert sammenlignet med 2021, mens andelen kvinner som jobber deltid har økt.

Kriminalomsorgen har som mål å oppnå en kvinneandel i lederstillinger på minimum 40 prosent. KDI, KRUS og to av fem regioner har oppnådd målet om en kvinneandel i lederstillinger på minimum 40 prosent i 2022. Tre av fem regioner har oppnådd målet om en kvinneandel på minimum 40 prosent for øvrig uniformert personell.

Det vises for øvrig til vedlegg 1, der det er gitt en redegjørelse for kriminalomsorgens arbeid med likestilling og ikke-diskriminering.

**Tabell 4.**

Likestilling og kjønnsbalanse - generelt, midlertidig ansatte, uttak av foreldrepermisjon og deltidsarbeid

Kjønnsbalanse		Midlertidig ansatte		Uttak av foreldrepermisjon		Deltidsarbeid faktisk	
Antall kvinner	Antall menn	Midlertidig ansatte kvinner	Midlertidig ansatte menn	Kvinner uttak av foreldrepermisjon (gjennomsnitt antall uker)	Menns uttak av foreldrepermisjon (gjennomsnitt antall uker)	Deltid kvinner	Deltid menn
2971	2940	865	632	21,7	13,7	207	77



## Eksterne tilsyn

### Riksrevisjonen

Riksrevisjonen hadde ingen merknader til kriminalomsorgens regnskap for 2021.

KDI og samarbeidende direktorater er nå gang med arbeidet med en felles plan for oppfølging av funn og anbefalinger i Riksrevisjonens rapport om tjenestetilbudet til innsatte i fengsel, som ble utgitt høsten 2022. Det vises til nærmere omtale i Del 3.

### Sivilombudet

På bakgrunn av Sivilombudets rapport fra 2020 om bruken av sikkerhetsseng i kriminalomsorgen, har KDI i 2022 utarbeidet en handlingsplan for å avvikle bruken av sikkerhetsseng innen utgangen av 2024. Arbeidet med tiltakene i planen er iverksatt, men som det fremgår av redegjørelsen på side 41 har disse så langt ikke gitt noen effekt. Dersom tilbudet om psykiatriske spesialisthelsetjenester til innsatte ikke blir styrket, er det usikkert om bruken av sikkerhetsseng kan avvikles i henhold til planen.

Når det gjelder Sivilombudets særskilte melding om problemet med isolasjon i fengslene fra 2019, vises det til en nærmere omtale i Del 3 av kriminalomsorgens oppfølging av planverket som ble utformet på bakgrunn av kritikken som ble fremsatt i meldingen.

### Datatilsynet

Datatilsynet gjennomførte et stedlig tilsyn hos KDI høsten 2021. Dette ble fulgt opp med tilsyn ved tre av kriminalomsorgens enheter våren 2022. Datatilsynets endelige rapport forelå i oktober 2022. Det fremkom her at det er behov for en klarere plasseringen av behandlingsansvaret og en bedre internkontroll innenfor personvern og informasjonssikkerhet. Kriminalomsorgen ble derfor pålagt å

sørge for at det etableres klarere ansvars- og myndighetsforhold, samt foreta en gjennomgang av internkontrollsystemet for informasjonssikkerhet, og oppdatere dette.

KDI startet i 2022 arbeidet med å innfri påleggene, og vil avslutte dette arbeidet innen fristen som er satt av Datatilsynet.

### Arkivverkets tilsyn

Arkivverket utførte et tilsyn med kriminalomsorgen i 2021 som medførte at kriminalomsorgen gjennom 2022 måtte svare ut enkelte krav fra Arkivverket. Det siste pålegget fra Arkivverket hadde en frist for besvarelse innen utgangen av 2022. Kriminalomsorgen skulle innen årets utgang oversende Arkivverket en plan for gjennomføring av rydding, listeføring, mediekonvertering og avlevering av kriminalomsorgens eldre papirarkiv til Arkivverket. Denne planen ble oversendt innen fristen, og medfører at kriminalomsorgen gjennom 2023 må gjøre et arbeid med rydding og klargjøring, slik at arbeidet med mediekonvertering og avlevering kan starte opp i 2024.

## REGJERINGENS FELLESFØRINGER

### Konsulentbruk i staten

Det har vært en økning i bruken av konsulenttenester i kriminalomsorgen de siste årene; fra et regnskapsført beløp på 48,6 mill. kroner i 2021 til 68,2 mill. kroner i 2022. Det vesentligste av økningen gjelder konsulenttenester på IKT-området. KDI er i gang med utviklingen av et nytt etatssystem (KODA), og har et stort behov for kompetanse innen IKT-utvikling og prosjektstyring. Behovene er i utgangspunktet av midlertidig karakter, og det forventes at konsulentbruken på dette området vil bli redusert når KODA er etablert i 2024.

Samtidig ser KDI en utvikling der det blir stadig mer utfordrende å konkurrere om medarbeidere med nødvendig kompetanse til å ivareta en forsvarlig drift av kriminalomsorgens IT-systemer. Kriminalomsorgen kan ikke tilby tilsvarende lønnsbetingelser som i privat sektor, og har i flere omganger lyst ut stillinger som krever IKT-kompetanse uten å få kvalifiserte søkere. Dette gir grunn til å anta at det i tiden fremover vil være behov for å bruke konsulenter til å ivareta oppgaver på dette området.

Bruken av konsulenttenester til rekruttering er blitt vesentlig redusert. Kriminalomsorgen har ikke brukt konsulenttenester til kommunikasjonsrådgivning i 2022.

### Lærlinger

Regionene og KRUS er i respektive disponeringsbrev gitt i oppdrag å øke antall lærlinger i kriminalomsorgen. Det har vært fem lærlinger ansatt i kriminalomsorgen i 2022. Opplæringskontoret for statlige virksomheter er en sentral samarbeidspartner.

### FNs bærekraftsmål

KDI satte i 2021 i gang et langsiktig arbeid med å fremme FNs bærekraftsmål i kriminalomsorgen. Som grunnlag for videre prioriteringer er det i 2022 foretatt en innsiktsoppsummering. Formålet med dette innsiktsarbeidet er både å bidra til større bevissthet på et komplekst område, og å oppnå en større trygghet ved at det nå foreligger et kunnskapsgrunnlag som står seg på litt sikt. KDIs analyse viser at den retningen som KDI har valgt gjennom virksomhetsstrategien, fag- og områdestrategier og prioriteringen av utviklingstiltak i direktoratets langtidspan, står seg godt sett opp mot flere av bærekraftmålene. Samtidig fremgår det at tyngdepunktet i de aktiviteter og tiltak som kriminalomsorgen leverer på i

hovedsak er sosiale bærekraftsmål; som bedre tilrettelegging for å redusere omfanget av isolasjon i fengslene, håndtering av psykiske lidelser og rusmiddelproblemer, tilrettelegging for undervisning under straffegjennomføring, og arbeidstrening for å gi domfelte bedre forutsetninger for å komme i arbeid.

I samfunnet generelt forsterkes oppmerksomheten omkring FNs bærekraftsmål og virksomhetenes ansvarlighet. Det er i økende grad en forventning om et positivt bidrag til bærekraftig vekst og håndtering av negative effekter i drift og tjenesteleveranser. For kriminalomsorgen kan dette innebære et krav om i større grad å understøtte de økonomiske og miljømessige områdene i tillegg til sosiale bærekraftsmål. KDI vil på dette grunnlaget jobbe videre med å vurdere hvilke tiltak som vil styrke en mer bærekraftig virksomhetsstyring på sikt.

Del 5

# Vurdering av fremtidsutsikter

# Vurdering av fremtidsutsikter

Kriminalomsorgens samfunnsoppdrag er å bidra til at domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter endt straffegjennomføring. Kriminalomsorgens strategiske mål for fremtidig straffegjennomføring er å bidra til at domfelte og innsatte er aktive og tar ansvar, og at tilbakefall reduseres gjennom målrettet rehabilitering og tilbakeføringsarbeid i samarbeid med andre aktører. Kriminalomsorgens drivkraftanalyse, som virksomhetsstrategien 2021 – 2026 bygger på, beskriver faktorer i omgivelsene som påvirker kriminalomsorgen frem mot 2030.

Nedenfor trekkes det frem noen utviklingstrekk og forhold som påvirker kriminalomsorgens evne til å løse samfunnsoppdraget på noe lengre sikt.

## **Endrede og forsterkede utviklingstrekk som påvirker kriminalomsorgen**

Den sikkerhetspolitiske situasjonen er skjerpet gjennom krig og energikrise i Europa. Denne situasjonen påvirker kriminalomsorgen på flere måter; ikke minst det økonomiske handlingsrommet. Økte energi- og matvarepriser gir virksomheten betydelige merkostnader sammenlignet med normalår, og det forventes at det økonomiske handlingsrommet vil være krevende også på sikt. Energisituasjonen øker også behovet for oppmerksomhet knyttet til klima- og miljøtiltak og kriminalomsorgen må se hen til faglige råd og kunnskap som bidrar til målrettede og effektive tiltak.

Trusselvurderinger gjort av andre fagmyndigheter er viktige kunnskapsgrunnlag for kriminalomsorgen. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) viser til at

man i Norge fra 2019 til 2021 har sett en tredobling i alvorlige cyberoperasjoner mot norske myndigheter og virksomheter. Sett i lys av sikkerhetssituasjonen stilles økte krav til kriminalomsorgens sikkerhets- og beredskapsplaner og kompetanse. Som en samfunnskritisk aktør må kriminalomsorgen jobbe for en bevisst sikkerhetskultur og god informasjonssikkerhet. Sikkerhets- og beredskapsarbeidet kan forventes å få større plass også i det tverrsektorielle arbeidet.

Kriminalomsorgens sikkerhetsstrategi peker blant annet på at radikaliserings- og voldelig ekstremisme (RVE) er en trussel mot samfunnet. Skadepotensialet av kriminalitet knyttet til RVE er stort og bidrar i tillegg til polarisering og økt frykt i samfunnet. I PSTs trusselvurdering er terrortrusselnivået i Norge tilbake fra høyt til moderat nivå. Videre forventes ifølge PST fortsatt ekstrem islamisme og høyreekstremisme

å utgjøre de største terrortruslene mot Norge. KDI har nylig mottatt en evaluering av forebyggingstiltak mot radikaliserings under straffegjennomføring. Denne viser behovet for både kunnskap, kompetanse og ressurser til dette arbeidet i kriminalomsorgen.

### **Samarbeid om tjenester, med domfelte i sentrum**

Domfeltes og innsattes utfordringer bidrar til at tilbakeføringsarbeidet krever god koordinering og samordning av offentlige virkemidler på tvers av etater og departementer. Mange innsatte har ikke tilstrekkelig tilgang til hjelp fra NAV. Det er et faktum at en stor andel av de domfelte har sammensatte helseutfordringer, i tillegg har mange levekårsutfordringer. Innsatte med rusmiddelproblemer og psykiske lidelser får ikke fullgod tilgang til helsetjenester. For å redusere tilbakefall til kriminalitet må andre sektorer ivareta sitt ansvar for helse- og omsorgstjenester, bolig, opplæring, og arbeidsrettede- og sosiale tjenester til domfelte. Kriminalomsorgen skal videreutvikle tilbudet i arbeidsdriften slik at det kvalifiserer domfelte og innsatte til et arbeidsmarked i endring.

De ulike tjenesteleverandørene er strategiske samarbeidspartnere i utførelsen av kriminalomsorgens samfunnsoppdrag og inngår i et kompleks økosystem. Derfor er det avgjørende for kriminalomsorgen å kjenne til prioriteringer i andre etater og sektorer som kan ha innvirkning på kriminalomsorgens tilbakeføringsarbeid. Kriminalomsorgen skal i samarbeid med andre etater etablere nødvendige og forbedrede samarbeidsavtaler og annet rammeverk som sikrer tydelig rolleforståelse og arbeidsdeling mellom forvaltningssamarbeidspartnere.

Kriminalomsorgens evne til å utvikle nye arbeidsmåter, styrke samarbeid med eksterne, ta i bruk teknologi og standardisere metoder er avgjørende for å være godt rustet for å håndtere endringer i samfunnet og i domfeltpopulasjonen. Sammensatte utfordringer krever i stadig økende grad tverrfaglig samarbeid blant ansatte som har direkte kontakt med innsatte og domfelte i de ulike straffegjennomføringsenhetene. For å sikre felles retning og styrket innsats overfor utvalgte målgrupper med særskilt sammensatte utfordringer har kriminalomsorgen egne strategier og handlingsplaner. Sentrale tiltak er blant annet etablering av spesialiserte, tverrfaglige team som også inkluderer kriminalomsorgens samarbeidspartnere. Kriminalomsorgen prioriterer implementering av formaliserte samarbeidsstrukturer mellom enheter for straffegjennomføring i samfunn og i fengsel. Målet er å sikre god kvalitet i oppfølging av den domfelte, progresjon og overganger, enhetlig og strukturert tilbakeføringsarbeid, samt effektiv bruk av kriminalomsorgens samlede ressurser og kompetanse.

### **Digitale løsninger for bedre straffegjennomføring og straff som endrer**

En ny forskningsrapport om rettsoppfatning viser historisk lav oppslutning om strengere straffer og sterk støtte til bruk av alternativer til tradisjonell fengselsstraff, herunder straffegjennomføring med elektronisk kontroll. 81 prosent støttet samfunnsnyttig arbeid som erstatning for fengselsstraff. På spørsmål om straffens formål, mente 64 prosent at rehabilitering var det sentrale. Befolkningens oppfatning om straffenivået er en viktig del av legitimiteten til straffesystemet. Funnene i rapporten vil kunne ha kriminalpolitiske implikasjoner, men vil også ha betydning for kriminalomsorgens strategiske valg i fremtiden.



Teknologi er den viktigste muliggjøreren for fremtidsrettet straffegjennomføring, og det er behov for digitaliseringsvennlig regelverk slik at det blir god balanse mellom innovasjon, regulering og sikkerhet. Bruk av digitale løsninger under straffegjennomføring skaper gode arenaer for endring innenfor sikkerhetsmessig forsvarlige rammer. Digitale løsninger gir muligheter for å skreddersy straffegjennomføring, der hensynet til både domfeltes rehabilitering og samfunnets behov for beskyttelse ivaretas.

Domfelte har samme rett til offentlige velferdstjenester som resten av landets innbyggere. Det er i dag mangler i tjenestetilbudet, og kriminalomsorgen tilrettelegger ikke godt nok for innsattes tilgang til forvaltningssamarbeidspartneres digitale løsninger. For å sikre brukerorienterte tjenester må digitale tjenester henge sammen på tvers av sektorer. Økt tilgjengelighet av tjenester krever økt digital samhandling og tjenesteutvikling, og store IKT-investeringer. For å fremme en fremtidsrettet straffegjennomføring ser kriminalomsorgen behov for statlige finansieringsmodeller som stimulerer til tverrsektorielle satsninger.

### **Langsiktig utviklingsarbeid i tråd med menneskerettigheter**

Kriminalomsorgen skal gjennomføre varetektsfengsling og straffereaksjoner på en måte som er betryggende for samfunnet og som motvirker straffbare handlinger. I utøvelsen av samfunnsoppdraget er det behov for å utøve makt, og samtidig skal maktutøvelsen være i tråd med menneskerettighetene og ivareta juridiske krav til individuelle og begrunnede vedtak. Dette kan innebære krevende dilemmaer.

Både FNs torturkomité og Sivilombudet har synliggjort utfordringer blant annet om utstrakt bruk av isolasjon og manglende psykisk helsehjelp i norske fengsler. Det har også vært søksmål om isolasjon, tvangsmiddelbruk og rutinemessig kroppsvisitasjon. Det er en prioritert oppgave for kriminalomsorgen å sikre at retningslinjer og praksis er i tråd med internasjonale forpliktelser og Grunnloven. KDI har igangsatt et langsiktig arbeid med en helhetlig gjennomgang av straffegjennomføringsloven i lys av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK).

### **Kompetanse og trygghet for ansatte**

Trygghet og sikkerhet for ansatte er et høyt prioritert mål i kriminalomsorgen. Medarbeiderundersøkelsen og den løpende avviksregistreringen viser at en høy andel av de ansatte i kriminalomsorgen har vært utsatt for vold og trusler. Det arbeides målrettet for å få mer kunnskap om de psykiske belastningsskadene hos våre ansatte. Det må etableres bedre systemer for ivaretagelse av ansatte, samt målrettede tiltak som bidrar til å redusere vold og trusler.

En viktig forutsetning for å lykkes med en god og effektiv kriminalomsorg, er at ansatte på alle nivå innehar de kvalifikasjonene og kompetansen som kreves for oppgavene som skal løses. Analyser av demografiutviklingen i Norge viser en økning i antallet eldre og en reduksjon i antallet i arbeidsfør alder. Denne utviklingen forventes å få direkte betydning for arbeidet som utføres i offentlig forvaltning generelt, og i kriminalomsorgen. Antall medarbeidere i kriminalomsorgen i alderen 59-62 er stigende, og prognoser viser at antallet avganger av ansatte vil øke betydelig i årene fremover.

En offentlig utredning om de fremtidige helse- og omsorgstjenestene beskriver et økende sprik mellom forventningene i befolkningen knyttet til omfang, kvalitet og utbredelse av helse- og omsorgstjenestene, og tjenestenes mulighet til å møte forventningene, som følge av personellmessige og finansielle begrensninger. Tilsvarende gap vil også treffe kriminalomsorgen, og det er derfor behov for å både styrke og anvende kompetansen i grunnbemanningen. For å møte dagens og fremtidens kompetansebehov må kriminalomsorgen lykkes enda bedre med å rekruttere, utvikle og beholde kompetente medarbeidere.

Kriminalomsorgens strategiske kompetanse- og bemanningsutvikling må altså sees i sammenheng med tilsvarende utvikling i andre sektorer. Endringer i forvaltningens prioriteringer for øvrig vil kunne påvirke grenseflater mot fremtidens bemanning i kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen arbeider derfor med analyser av fremtidige kompetanse- og bemanningsbehov i forbindelse med vurderingen av utvidelse av grunnutdanningen til bachelornivå. Videre arbeides det med å sikre medarbeidere i faste stillinger med rett kompetanse og med et lønnsnivå som er konkurransedyktig.



Del 6

# Årsregnskap

# Ledelseskommmentar til årsregnskapet for 2022

## Formål

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

## Bekreftelse

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

## Vurdering av vesentlige forhold

KDI mener at ressursbruken i kriminalomsorgen har vært effektiv i 2022, og at budsjettdisiplinen i etaten generelt er god. Samlet sett har kriminalomsorgen god måloppnåelse, men virksomhetens forbruk har vært preget av pandemien på lønssiden, og av kostnadsøkningene i samfunnet på driftssiden. KDI hadde kjennskap til risiko for merforbruk i 2022 ved prognoser gjennom året. På tross av iverksatte tiltak var det ikke mulig å oppnå budsjettbalanse. Tilleggstilføringen som kom i nysaldering i desember var helt nødvendig for å balansere mot budsjetttramme i 2022.

### Kapittel 430 Kriminalomsorgsdirektoratet, post 01 driftsutgifter:

I 2022 har KDI samlet disponert tildelinger på utgiftssidens post 01 tilsvarende 5 225 mill. kroner, og har i tillegg tillatelse til å belaste kapittel 118, post 21 med 0,9 mill. kroner og kapittel 0410 post 01 med inntil 5,215 mill. kroner.

KDI disponerer bevilgninger på to kapitler og flere budsjettposter. Den største budsjettposten er kap. 430, post 01 driftsutgifter. Merforbruket ved post 01 driftsutgifter ble i 2022 på 7,2 mill. kroner. Det er samtidig merinntekter ved post 03 og post 04, slik at resultatet for post 01 som det er gitt fullmakt for gir et positivt resultat

på 8,8 mill. kroner. Til sammenligning var det et merforbruk i 2021 på 1,4 mill. kroner når mindreinntekter ble medregnet.

Kriminalomsorgen ble i nysalderingen, vedtatt i Stortinget i desember 2022, tildelt 100 mill. kroner, samt parallelljustering med 10 mill. kroner fra post 04. Med et resultat for året svært nær justert budsjetttramme, viser dette at kriminalomsorgen hadde en krevende økonomisk situasjon i 2022.

Lønnsutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet viser en økning fra 2021 til 2022 på 3,4 prosent eller 125 mill. kroner. Økning i overtid utmerket seg i 2021, og overtidskostnader har holdt seg høye i 2022. Dette må ses mot økning i korttidssykefraværet på grunn av pandemien. Oppfølging av overtidskostnader i 2022 gav resultater og dette videreføres i 2023. Refusjonsinntektene i kriminalomsorgen er i 2022 på nivå med pandemiårene, slik at det fremdeles er betydelig fravær som må dekkes opp i turnus. Ny pensjonsmodell fra SPK har gjennom året gitt svært variable avregninger. Resultat fra lønnsoppgjør var svært forsinket, men ble klart i tide innen utsatt frist og ble dermed utbetalt i 2022.

Driftskostnadene har vært preget av økningen i husleie og energikostnader. For kriminalomsorgen, som er helt avhengig av svært stor bygningsmasse og produksjon i arbeidsdrift, gir høye strømpriser store utslag. Energiforbruk under pandemien var noe lavere enn tidligere år (2020-2021) slik at året 2022 derfor har en økning på hele 53 mill. kroner sammenlignet med 2021. I nysaldering 2022 fikk kriminalomsorgen økt tildeling ved post 01 for å dekke merutgifter som følge av eldre bygningsmasse. Statsbygg er i gang med kartlegging av energibruken i fengslene. Det vil bli inngått flere «grønne avtaler» med

kriminalomsorgen de kommende årene, med sikte på å redusere energibehovet i flere fengsler. Husleie er den største driftsutgiften for Kriminalomsorgen, og fra 2021 til 2022 øker utgiftene her med 8 prosent som tilsvarer 73,6 mill. kroner. Deler av differansen mellom årene kommer av kreditnota fra Statsbygg for nye Agder i 2021.

Det ble tatt i bruk en felles mal for utarbeidelse av økonomiske prognoser i kriminalomsorgen som ga bedre oversikt for å forutsi resultat i 2022.

#### **Kap. 430, post 21 Spesielle driftsutgifter og Kap. 3430 Post 02 Arbeidsdrift inntekter:**

Arbeidsdriftens utgifter omfatter materialer, rutinemessige utskiftninger av mindre maskiner og utstyr, kursing av tilsatte spesifikt mot hjelpemidler som brukes i arbeidsdriften, samt vedlikehold og drift av maskinparken.

Overført beløp fra 2021 til rammen for 2022 var 5,655 mill. kroner. Samlet bevilgning for året er da 109,539 mill. kroner. Regnskapsførte utgifter på posten overstiger budsjett med 12,7 mill. kroner. Høye energikostnader er del av de økte utgiftene. Den største økningen er ved varer og tjenester for videresalg fra gartneri, samt oppstart av butikker i fengsel.

Arbeidsdriftens inntekter ved kapttel post 343002 er motpost for utgiftene ved post 21, og i 2022 er det regnskapsført 124,368 mill. kroner ved kap. 3430 post 02 som gir merinntekter mot budsjett på 20,6 mill. kroner. Salg fra butikk i fengsel står for omtrent 45 prosent av inntektene i arbeidsdriften. Økningen i salgsinntekter fra 2021 til 2022 er i hovedsak fra nye butikker i fengsel med 9,5 mill. kroner, samt cirka 5 mill. kroner fra salg av celleinnredning produsert ved Ringerike fengsel for Ila fengsel og forvaringsanstalt. Samlet har arbeidsdriften en merinntekt på 7,9 mill. kroner i 2022.

**Kapittel 430, post 45 større utstyrsanskaffelser, kan overføres:**

Samlet disponibel tildeling i 2022 er på 85,956 millioner kr og posten har et mindreforbruk på 12,629 mill. kroner for året. Større prosjekter som Ila fengsel med brukerstyr og rehabilitering, samt nytt sømløst, digitalt straffegjennomføringssystem – KODA - står for 65 prosent av kostnadene i 2022, og disse prosjektene fortsetter i 2023.

KODA er et stort løft for kriminalomsorgen som gjennomføres ved å avsette betydelige ressurser innenfor bevilgningen. Som følge av en forsinket fremdrift i prosjektet, vil utgifter til KODA som var forventet å påløpe i 2022 påløpe i år 2023 og 2024.

Når det gjelder rehabiliteringsprosjektet på Ila fengsel og forvaringsanstalt er det gitt fullmakt fra Stortinget til å pådra staten forpliktelser utover budsjettåret for å anskaffe brukerstyr til rehabiliteringsprosjektet innenfor kostnad rammen for brukerstyr på 40 mill. kroner. Faseforskyvning av utgifter til Ila-prosjektet skyldes at prosjektet ble noe forsinket i 2021 pga. tid brukt til å beslutte endret gjennomføringsplan. Dette medførte at en større andel av utgiftene påløp i 2022 og 2023. Det er utbetalt omtrent 25 mill. kroner til anskaffelse av bl.a. teknisk brukerstyr (sikkerhetsutstyr mv.) i 2022 og det er foreløpig påløpt 2,6 mill. kroner i regnskap 2023.

Det har vært nødvendig å videreføre en avsetning ved post 45 over år til avklaring av avtale om alarmanlegg ved Agder fengsel. Det er behov for å overføre disse midlene videre til 2023. I 2022 har det vært flere nødvendige byggeprosjekter der kriminalomsorgen dekker brukerstyr, og i enkelte tilfeller også bygningsmessige arbeider. Dette gjelder blant annet prosjektering av helseavdeling ved Bodø fengsel, økt sikkerhet ved innkjøp

av sikkerhetsskannere, samt utvidelse av Ungdomsenhet øst.

Posten har stikkord «kan overføres», og KDI ber om at restbeløp 2022 overføres til 2023-rammen.

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

Region nord administrerer refusjonsordningen. Budsjettramme ble økt med 13,6 mill. kroner i 2022, og viser et merforbruk mot total ramme på 13,55 mill. kroner. Det er hvert år usikkerhet knyttet til hvor store utbetalinger det vil bli på posten, da dette avhenger av avgjørelser i domstolen og tidspunkt for utbetaling av refusjoner til kommunene.

**Kapittel 430, post 70, Tilskudd**

Post 70, tilskuddsordning for frivillige organisasjoner, hadde budsjett på 36,234 mill. kroner. Midlene er i 2022 i sin helhet delt ut etter søknader.

**Kapittel 432 KRUS, post 01 Driftsutgifter**

Bevilgningen på post 01 dekker ordinære driftsutgifter til Kriminalomsorgens høyskole og utdanningscenter (KRUS). Driftsutgiftene består av lønn- og personalkostnader til ansatte og aspiranter, drift og leie av lokaler, reiser (inkl. kursdeltakere og aspiranter), faglitteratur, anskaffelser av inventar og utstyr, lisenser og leieutgifter, og uniformer til aspiranter.

Året 2022 avsluttes med et forventet merforbruk som endte på 11,3 mill. kroner. Ved KRUS er omtrent 80 prosent av utgiftene lønn. Lønnsutgiftene i årene 2020 og 2021 er preget av pandemien og endret opptakstidspunkt for aspirantene, og er lave sammenlignet med årene før og etter. Lønnsutgifter i 2022 er til sammenligning omtrent 27 mill. kroner lavere enn året 2019, som var før pandemien. Midlertidig lønn (aspiranter) utgjør 92 mill.

kroner i 2022. Budsjettrammen for KRUS er redusert ved kutt over år, og fra 2021 oppstod merforbruk i forhold til den reduserte rammen. Det er merinntektsfullmakt knyttet til posten slik at resultat ved kap. 3432, post 03 bidrar til noe forbedring av resultatet til -9,7 mill. kroner.

#### **Kapittel 343 Post 02 Arbeidsdriftens inntekter**

Posten omfatter inntekter fra salg ved butikk i fengsel, av arbeidsdriftens produkter og tjenester samt drifts- og vedlikeholdsoppgaver som utføres på bestilling fra Statsbygg. Regnskap 2022 er omtalt under arbeidsdriftens utgiftskapittel 0430 post 21.

#### **Kapittel 343 Post 03 Andre inntekter**

Regnskap ved post 03 i 2022 er på nivå med 2021 og har merinntekter målt mot budsjettramme. Her føres refusjon for pasientreiser, salg fra kantine og kjøkken, samt leieinntekter. Inntekter fra fylkeskommune for prosjektarbeid med digital skole utgjør 10,2 mill. kroner i 2022.

#### **Kapittel 343 Post 04 Tilskudd**

Post 04 omfatter tilskudd fra deltakelse i internasjonalt fengselsamarbeid under EØS finansieringsmekanisme, og tilskudd i forbindelse med samarbeid med andre internasjonale organisasjoner og andre land. For 2022 ble budsjettet oppjustert med 10 mill. kroner i nysalderingen og årets resultat viser merinntekter.

#### **Mottatte belastningsfullmakter**

KDI har mottatt en belastningsfullmakt fra Utenriksdepartementet på 0,9 mill. kroner på kap. 118, post 21 som er belastet i sin helhet. KDI har mottatt belastningsfullmakt fra Domstoladministrasjonen på 5,215 mill. kroner på kap. 0410 post 01. KDI har regnskapsført 2,272 mill. kroner på 0410 01 i 2022.

#### **Statens kapitalregnskap**

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

#### **Kommentarer til artskontorrapporten og noter i regnskapsrapporten**

Artskontorrapporten viser at netto rapporterte driftsmidler utgjorde 5 365 mill. kroner. Utbetalinger til lønn utgjorde 3794 mill. kroner. Lønnsandel av sum utbetalinger til drift utgjorde 68 prosent jf. opplysninger i note 2. Andre utbetalinger til drift utgjorde 1752 mill. kroner eller 32 prosent. Den største driftsutgiften for kriminalomsorgen er husleie som utgjør 1013 mill. kroner som utgjør 58 prosent av andre utbetalinger til drift, jf. opplysninger i note 3.

Fra 1. juli 2017 betaler kriminalomsorgen pensjonspremie til Statens pensjonskasse (SPK). For 2022 utgjør arbeidsgivers andel av pensjonspremien 331 mill. kroner. Dette fremgår av note 2.

Note 5 viser utbetaling til investeringer. Dette er en post som kan variere betydelig fra år til år avhengig av omfanget av byggevirksomhet som pågår i kriminalomsorgen. I 2022 var utbetalinger her 32 prosent lavere enn i 2021, da investeringer i Agder fengsel ble avsluttet. Investeringer i 2022 er gjort ved Ila fengsel, ved Ungdomsenhet øst, prosjektering av helseavdeling ved Bodø fengsel, samt oppgradering av sikkerhet og teknisk brukerstyr. For KODA-prosjektet er investeringer på nivå med 2021, og går i hovedsak ved kapittel 0430 post 45. Note 8 viser tilskudd ved kap. 0430 post 60 og 70, her er det en økning i refusjoner til kommuner mv. fra 2021 til 2022 på 15 mill. kroner.



Mellomværendet med statskassen utgjorde per 31.12.2022 -191 mill. kroner. Deler av bevegelsen i året på 86,8 mill. kroner mot mellomværende 2021 skyldes ny pensjonsmodell. Oppstillingen av artskontorapporteringen viser hvilke eiendeler og gjeld mellomværendet består av, jf. note 9.

Det vises til vedlagte årsrapport 2022 fra Økonomisystemet Unit4 for en nærmere oversikt over bevilgningsrapport og artskontorapport med tilhørende noter.

### Revisjon

Riksrevisjonen er ekstern revisor og bekrefter årsregnskapet for KDI. Årsregnskapet er ferdig revidert i andre kvartal 2023.

Lillestrøm 31. mai 2023



Lise Sannerud  
direktør



Jøn-Erik Sandlie  
assisterende direktør

### Prinsippnote til årsregnskapet 2022

Årsregnskap for Kriminalomsorgsdirektoratet er utarbeidet og avlagt etter nærmere retningslinjer fastsatt i bestemmelser om økonomistyring i staten («bestemmelsene»). Årsregnskapet er i henhold til krav i bestemmelsene punkt 3.4.1, nærmere bestemmelser i Finansdepartementets rundskriv R-115 av desember 2022 og eventuelle tilleggskrav fastsatt av overordnet departement.

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

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

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

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

**Bevilgningsrapporteringen**

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

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

**Artskontorrapporteringen**

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

Regnskapstall i bevilgnings- og artskontorrapportering med noter viser regnskapstall rapportert til statsregnskapet. I tillegg viser noten til artskontorrapporteringen Sammenheng mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen bokførte tall fra virksomhetens kontospesifikasjon i kolonnen Spesifisering av bokført avregning med statskassen. Notene viser forskjellen mellom beløp virksomheten har bokført på eiendels- og gjeldskontoer i virksomhetens kontospesifikasjon (herunder saldo på kunde- og leverandørreskontro) og beløp virksomheten har rapportert som fordringer og gjeld til statsregnskapet og som inngår i mellomværendet med statskassen.

Virksomheten har innrettet bokføringen slik at den følger kravene i bestemmelser om økonomistyring i staten. Dette innebærer at alle opplysninger om transaksjoner og andre regnskapsmessige disposisjoner som er nødvendige for å utarbeide pliktig regnskapsrapportering, jf. bestemmelsene punkt 3.3.2, og spesifisering av pliktig regnskapsrapportering, jf. bestemmelsene punkt 4.4.3, er bokført. Bestemmelsene krever blant annet utarbeiding av kundespesifikasjon og leverandørspesifikasjon. Dette medfører at salgs- og kjøpstransaksjoner bokføres i kontospesifikasjonen på et tidligere tidspunkt enn de rapporteres til statsregnskapet, og innebærer kundefordringer og leverandørgjeld i kontospesifikasjonen.

Vedlegg:

1. Regnskapsrapport med noter
2. Statistikk over bruk av tvangsmidler
3. Oversikt over utvikling i utgifter
4. Felles statistikk for straffesakskjeden
5. Likestillingsredegjørelse for kriminalomsorgen





KRIMINALOMSORGEN