



KRIMINALOMSORGEN

---

# ÅRSRAPPORT 2020



**Beriktiget**

**INNHOLD**

Del 1 - Leders beretning	side 3
Del 2 - Introduksjon til virksomheten og hovedtall	side 5
Del 3 - Årets aktiviteter og resultater	side 17
Del 4 - Styring og kontroll i virksomheten	side 82
Del 5 - Vurdering av fremtidsutsikter	side 91
Del 6 - Årsregnskap	Side 95

# DEL 1

## LEDERS BERETNING

2020 ble et år hvor covid-19-pandemien stilte oss overfor krevende dilemmaer og betydelige utfordringer. Ivaretagelse av liv og helse krevde raske endringer av hvordan kriminalomsorgen skulle løse sitt samfunnsoppdrag. Vi måtte tenke annerledes rundt hvordan vi skulle nå målene om at domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff, at kapasiteten er effektivt tilpasset behovet i kriminalomsorgen og at sikkerheten ivaretas i kriminalomsorgen. Samlet sett er jeg meget tilfreds med resultatene kriminalomsorgen leverte i 2020. Dette takket være at ansatte i kriminalomsorgen har håndtert pandemien på en svært god måte.

I 2020 gjorde vi et kvantesprang i bruken av digitale verktøy. Da pandemien krevde drastisk begrensning av sosialt samvær innførte kriminalomsorgen fjernkommunikasjon mellom innsatte i fengslene og deres pårørende. 800 nettbrett ble fordelt på landets fengsler. På den måten kunne innsatte holde kontakten med det samfunnet de skal tilbakeføres til, og barn fikk opprettholdt kontakt med sine omsorgspersoner. Digitalisering ga oss i tillegg nye muligheter for både kontroll og oppfølging av domfelte i samfunnet. Digitale løsninger bidrar til at enda flere i fremtiden kan gjennomføre straffen i samfunnet på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte. På den måten kan de ivareta sine sosiale og økonomiske forpliktelser under straffegjennomføring.

Underveis i pandemien ble straffegjennomføring med elektronisk kontroll i eget hjem også et viktig tiltak i kriminalomsorgens håndtering av situasjonen. Ved å overføre domfelte fra fengsel til straffegjennomføring med elektronisk kontroll, kunne fengslene



reducere belegget ut fra smittevernhensyn og domfelte befant seg samtidig i betryggende rammer i eget hjem.

I 2020 fortsatte trenden fra tidligere år med at vi nå iverksetter flere straffer i samfunnet enn i fengsel. Dette er i hovedsak på grunn av økt bruk av straffegjennomføring med elektronisk kontroll, men også fordi nye former for gjennomføring av straff i samfunnet, som bøteteneste, videreutvikles.

Smitteverntiltak har imidlertid vanskeliggjort enkelte aktiviteter, slik at det i 2020 oppsto kø for gjennomføring av samfunnsstraff. Samtidig hadde vi i 2020 en lavere kapasitetsutnyttelse i fengsel enn tidligere år fordi smitteverntiltak gjorde det nødvendig å begrense belegget i fengslene. Dette resulterte i soningskø i 2020. Ifølge våre prognoser vil køen bli redusert med iverksatte tiltak i 2021.

Samtidig som vi ser en økt vekst i bruken av straffegjennomføring i samfunnet, har vi også behov for moderne og hensiktsmessige fengsler. I 2020 åpnet nye Agder fengsel som gir tilfredsstillende rammer for et godt innhold i straffegjennomføringen. Moderne fengsler gir gode rammer for aktivisering av innsatte og reduksjon av isolasjon. Agder fengsel er en pioner for digitale løsninger for

både innsatte og ansatte. På sikt vil disse løsningene bli tatt i bruk i hele landet og gi nye muligheter i arbeidet med tilbakeføring av domfelte til samfunnet.

Kriminalomsorgen prioriterte i 2020 arbeidet med å redusere isolasjon i fengslene. En varig, tilfredsstillende løsning på problematikken krever imidlertid investeringer i bygningsmasse og bemanning som overgår de rammer etaten har til rådighet. I tillegg var isolasjon en særlig utfordring i 2020 siden pandemien medførte redusert aktivisering og økt grad av utelukkelse for å redusere smittefare.

I 2020 fortsatte vi arbeidet med innføring av kroppsskannere til kontroll av personer i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Dette styrker det menneskerettslige perspektivet i kriminalomsorgen. Teknologien gir oss mulighet til å ivareta sikkerheten i fengsel ved hjelp av mindre inngripende kontrollmetoder.

Redusert tilbakefall til kriminalitet handler om å sette inn de riktige tiltakene overfor den enkelte. *Basis* er et behandlingsprogram for personer dømt for seksuallovbrudd med høy risiko for tilbakefall. Tilbudet ble i 2020 gjort landsdekkende. Dette er et samarbeid

med helseforetakene, og er viktig overfor en gruppe domfelte som er stadig økende i antall.

Kriminalomsorgen vedtok i 2020 ny virksomhetsstrategi, visjon og verdier. Dette er virkemidler for systematisk å utvikle framtidens kriminalomsorg.

Organisasjonsutviklingen skal skje innenfor rammene av verdiene åpenhet, trygghet og nytenkning.

2020 var et svært krevende år hvor tillitsvalgte og vernetjenesten har vært viktige samarbeidspartnere. Ansatte i kriminalomsorgen fortjener en stor takk for pågangsmot og kreativitet. De har alle gjort en ekstra innsats for å løse samfunnsoppdraget under endrede rammebetingelser. Sammen jobber vi for en straff som endrer.

Lillestrøm, 26. februar 2021



Lise Sannerud  
direktør

---

# DEL 2

---

## INTRODUKSJON TIL VIRKSOMHETEN OG HOVEDTALL

---

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

KDI er lokalisert i Lillestrøm og Horten, og er organisert i 6 avdelinger og to staber. KDI har 119 ansatte (medregnet ansatte i engasjementer og vikariater), fordelt på ca. 117 årsverk. Per 26. februar 2021 var ledelsen i direktoratet sammensatt slik:

- Lise Sannerud, direktør
- Jan-Erik Sandlie, assisterende direktør og leder for avdeling for budsjett og styring
- Susanne Nor, avdelingsdirektør, HR-avdelingen
- Tone Traa, avdelingsdirektør, IKT-avdelingen
- Heidi Bottolfs, avdelingsdirektør, avdeling for innhold og kapasitet
- Tom A. Enger, avdelingsdirektør, avdeling for regelverk og sikkerhet
- Paal Hambre, avdelingsdirektør, kommunikasjonsstaben
- Kim Ekhaugen, avdelingsdirektør, internasjonal stab

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

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



**Nøkkeltall fra årsregnskapet**

Noen utvalgte nøkkeltall fra årsregnskapet i perioden 2016-2020 (fra artskontorrapport, vedlegg til regnskapsrapporten):

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Driftsinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet</b>					
Innbetalinger fra tilskudd og overføringer	7 141 779	5 323 621	15 183 958	13 817 562	24 801 303
Salgs- og leieinnbetalinger	98 150 379	99 667 333	101 389 703	111 959 581	100 369 100
Andre innbetalinger	15 670 480	14 541 550	6 760 326	19 216 459	7 345 071
Sum innbetalinger fra drift	120 962 639	119 532 504	123 333 987	144 993 602	132 515 474
<b>Driftsutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet</b>					
Utbetalinger til lønn	2 829 295 048	3 301 315 564	3 408 923 766	3 430 239 113	3 494 737 615
Andre utbetalinger til drift	1 573 491 180	1 651 109 420	1 624 531 459	1 482 058 058	1 572 932 811
Sum utbetalinger til drift	4 402 786 229	4 952 424 984	5 033 455 225	4 912 297 171	5 067 670 426
Netto rapporterte driftsutgifter	4 281 823 590	4 832 892 480	4 910 121 238	4 767 303 568	4 935 154 952

<b>Andre utbetalinger til drift</b>	2016	2017	2018	2019	2020
Husleie	1 011 491 144	1 063 361 857	1 018 789 197	883 035 566	976 303 436
Vedlikehold og ombygging av leide lokaler	10 045 478	7 458 021	7 926 322	6 231 947	13 504 554

Driftsinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet: Posten er redusert fra 2019 til 2020 med 12 mill. kroner, noe som har bakgrunn i lavere salgsinntekter på varer og tjenester. I 2020 har flere kantiner blitt stengt for ansatte og for levering av møtemat, slik at inntekter fra salget er redusert. Røykfrie fengsler medfører reduksjon i salg av tobakk, samt at gratis ringetid for innsatte har medført lavere inntekt på ringetid. Færre fremstillinger medfører også at refusjon for pasientreiser reduseres.

Posten *Innbetalinger av tilskudd* og posten *Andre innbetalinger*: Tilskudd til arbeid i Ukraina fra UD på ca. 10 mill. kroner ble i 2019 feilaktig inntektsført på *Andre innbetalinger*, mens tilskuddet i 2020 ble korrekt ført under *Innbetalinger fra tilskudd og overføringer*.

Driftsutgifter herunder lønnsutgifter: Utbetalinger til lønn har en økning på 2 prosent fra 2019 til 2020. Det er en økning i SPK-utgifter på 5 prosent. Refusjonsinntekter fra sykepenges øker med 9 prosent, hovedsakelig som følge av fravær grunnet covid-19. Lønnsandelen av totale driftsutgifter reduseres med en prosent.

Andre utbetalinger til drift: Denne steg i 2020, hovedsakelig som følge av økte husleieutgifter til Statsbygg for leie av Agder fengsel.

Utgifter til reiser og diett i 2020 er halvert sammenliknet med 2019, noe som skyldes mindre mobilitet som følge av covid-19-pandemien, og at mye av møtevirksomheten er erstattet med digitale møter. Det er også en nedgang i energiutgifter fra 2019 til 2020.

*Gjennomsnittskostnader per fengselsplass*

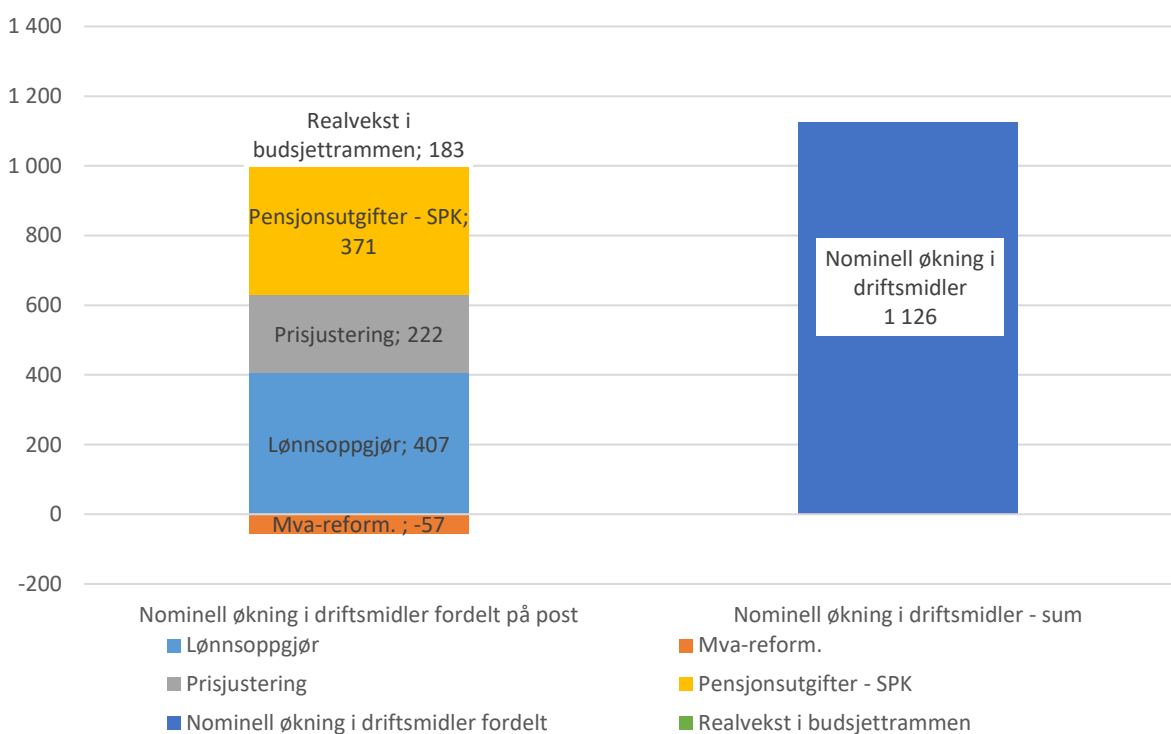
Driftskostnader pr plass	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Høy sikkerhet	948 000	968 000	1 107 000	1 132 000	1 140 000	1 161 000
Lavere sikkerhet	583 000	600 000	668 000	683 000	744 000	728 000

Gjennomsnitt kostnad pr plass 2020	Lønn	Drift	Totalt	Gjennomsnitt minus husleie
Overgangsbolig	552 031	139 487	691 518	571 840
Fengsel - lavere sikkerhet	465 689	249 814	715 503	478 842
Fengsel – høy sikkerhet	757 240	300 665	1 057 905	783 851
Fengsel – med både høyt/lavere sikkerhetsnivå	794 175	347 478	1 141 653	794 175
Ungdomsenheter	6 051 285	1 539 634	7 590 919	6 051 285

*Utviklingen i kapittelpost 01 i perioden 2014 til 2020*

I perioden 2014 til 2020 har kriminalomsorgen sett en nominell økning i budsjettrammen på om lag 1,2 milliarder kroner. Lønn- og prisjustering utgjør om lag 630 millioner av denne økningen. Kravet om å regnskapsføre arbeidsgivers andel av pensjonspremier i budsjetter og regnskaper utgjør på sin side om lag 370 millioner av økningen. Innføringen av nettoverføringsordningen i 2014/2015 gjorde at kriminalomsorgen sparte om lag 50 millioner kroner i kostnader knyttet til merverdiavgift.

Dette medfører at den reelle budsjettøkningen i perioden 2014 til 2020 har vært på om lag 183 millioner kroner.



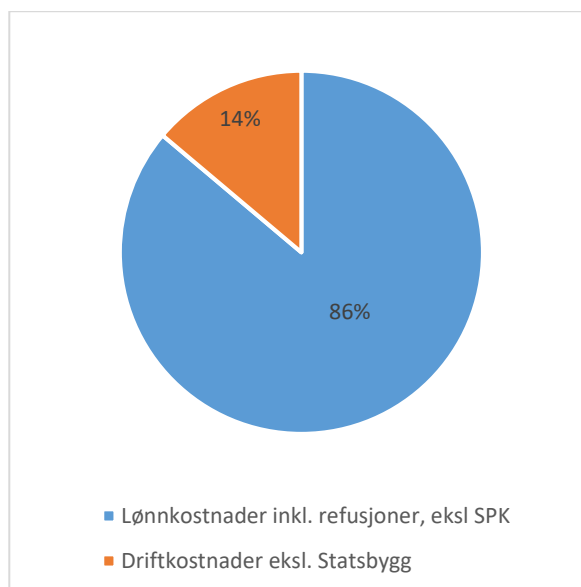
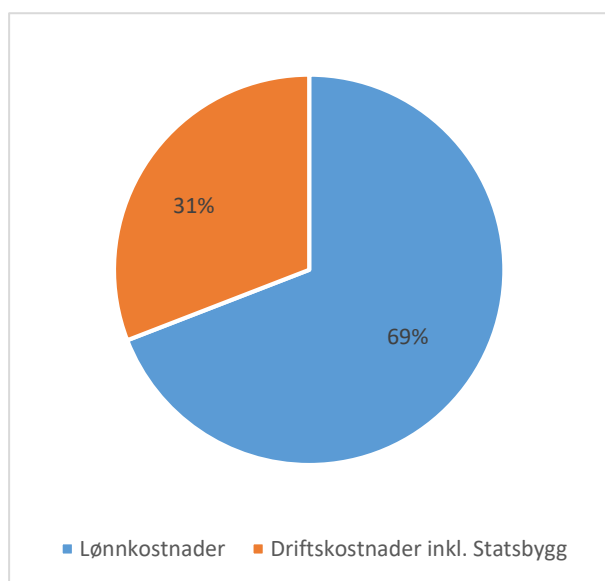


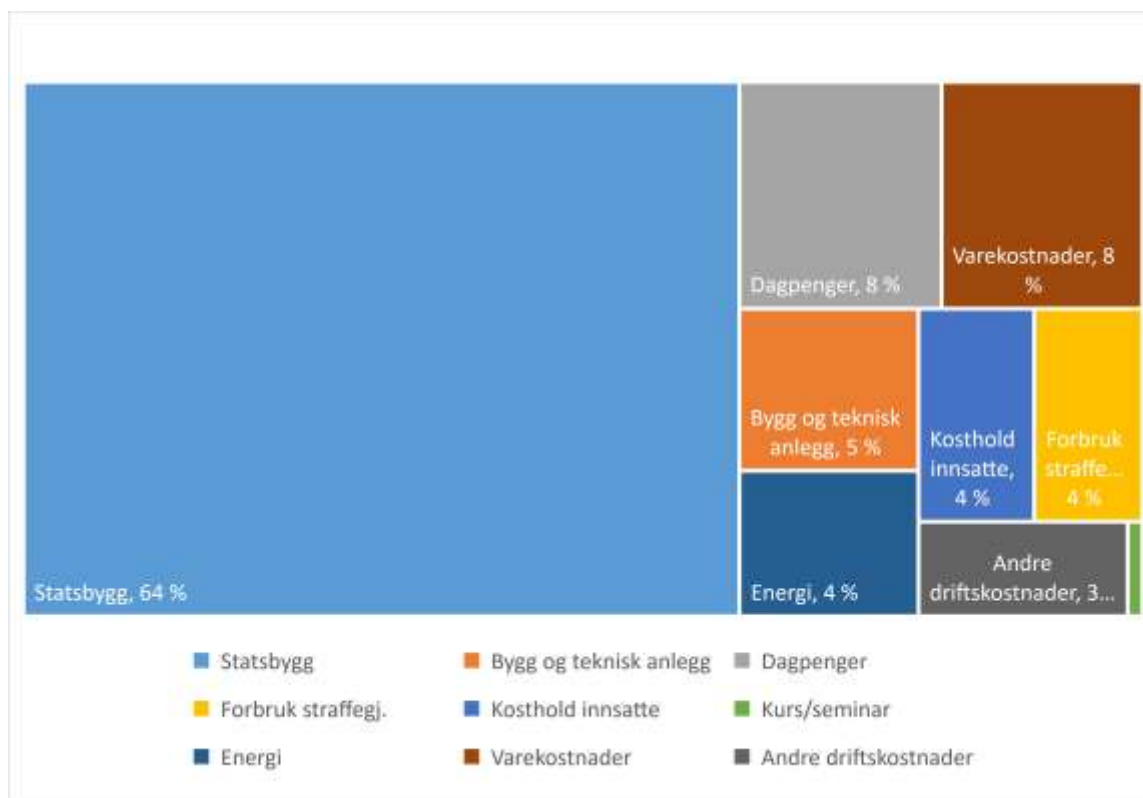
I samme periode, 2014 til 2020, har kriminalomsorgen blitt tildelt nye oppgaver; herunder blant annet Agder fengsel, landsdekkende bøteteneste, nasjonal utvidelse av ND, etablering av Ungdomsenhet Øst, utvidelse av elektronisk kontroll med mer. Disse nye satsningene og oppgavene summerer seg til en kostnad på om lag 430 millioner kroner. Videre har kriminalomsorgen i samme periode blitt pålagt ABE-kutt som totalt beløper seg til om lag 150 millioner.

### *Utvikling i lønn og driftskostnader*

Fordelingen i driftskostnader mellom straffegjennomføring i fengsel og straffegjennomføring i samfunnet har vært ganske stabil på 90/10 de siste årene - altså at 90 prosent av kostnadene gjelder straffegjennomføring i fengsel. I det videre vil det derfor primært fokuseres på utviklingen innen fengselsdelen av kriminalomsorgen.

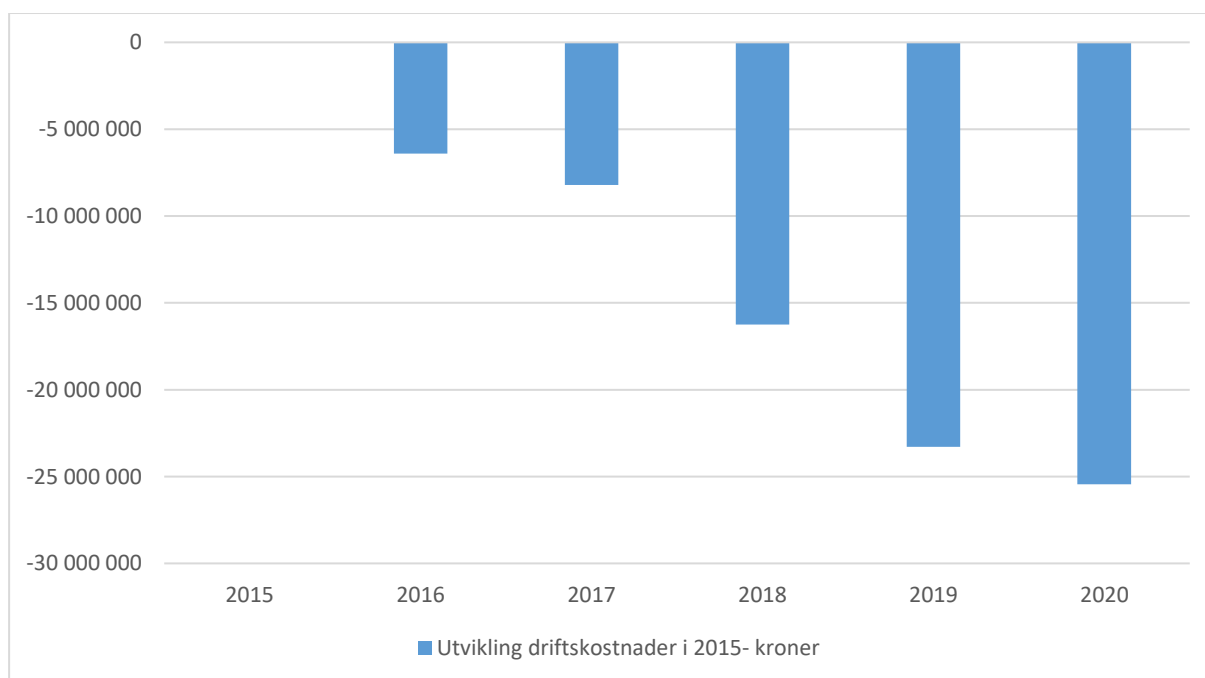
Det å drifte et fengsel er svært bemanningsintensivt. I 2020 utgjorde 69 prosent av budsjettene lønnskostnader, mens 31 prosent gikk til driftskostnader. Av driftskostnadene igjen utgjør husleien til Statsbygg om lag 64 prosent. Husleiekostnader til Statsbygg er kostnader kriminalomsorgen ikke kan påvirke, og disse må i så henseende sees på som en ren regnskapsmessig overføring. Korrigert for husleien til Statsbygg utgjør da lønnskostnader 86 prosent av budsjettene til drift av fengsel.





### Utvikling i driftskostnader

Sammenlignet med 2015 har kriminalomsorgen redusert driftsbudsjettene til fengslene med 25,5 millioner i 2020 (målt i 2015- kroner)<sup>1</sup>. 2015 er brukt som referanse her, da nettooverføringsordningen som ble innført i 2015 gjør sammenligning lengre tilbake i tid utfordrende.

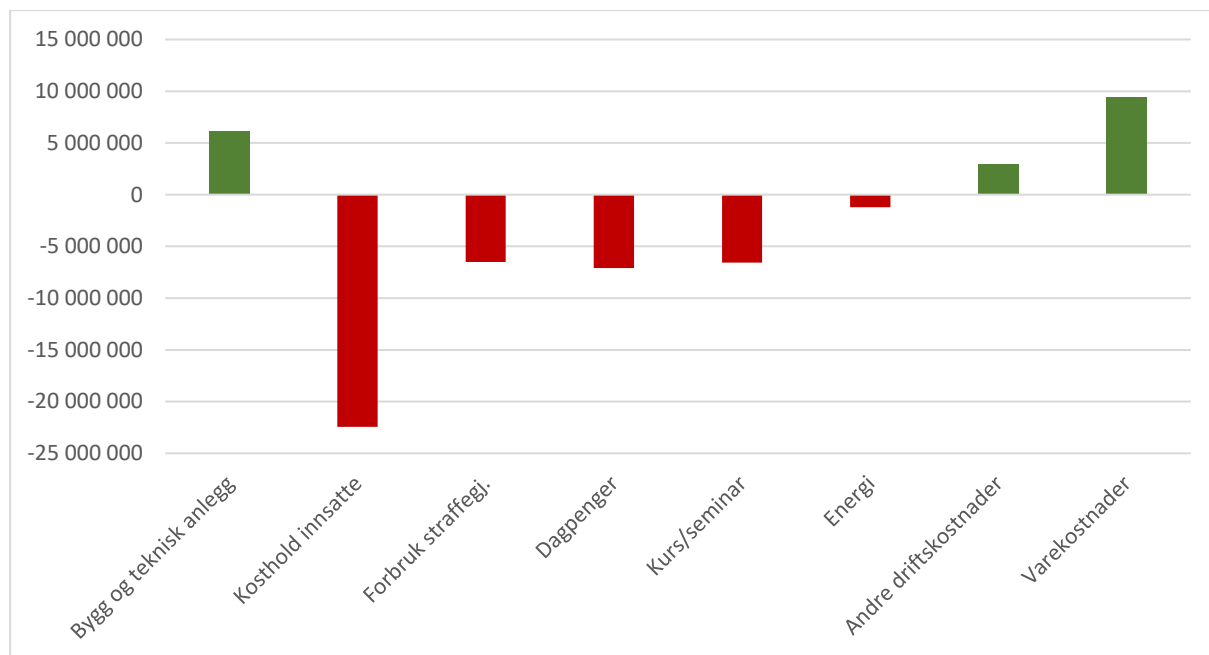


Reduksjonen innen driftsbudsjettet har primært kommet innen områder som også påvirkes av etterspørsel etter straffegjennomføringskapasitet. Kostnader knyttet til mat til de innsatte,

<sup>1</sup> KPI- justert ihht [ssb.no/kpi](http://ssb.no/kpi)

dagpenger og forbruk til straffegjennomføring er redusert med 36 millioner siden 2015. Dette er imidlertid en reduksjon i kostnader som ikke er å anse som «permanente endringer», da disse kostnadene vil komme tilbake ved en økning i etterspørselen etter straffegjennomføringskapasitet. Bygg og teknisk anlegg har sett en økning på drøyt 6 millioner i samme periode, mens andre driftskostnader og varekostnader totalt har sett en økning på 11 millioner målt i 2015-kroner. Utgifter knyttet til kurs og seminarer til de ansatte var i 2020 på om lag 2,5 mill. kroner, en reduksjon på 6,5 millioner sammenlignet med 2015.

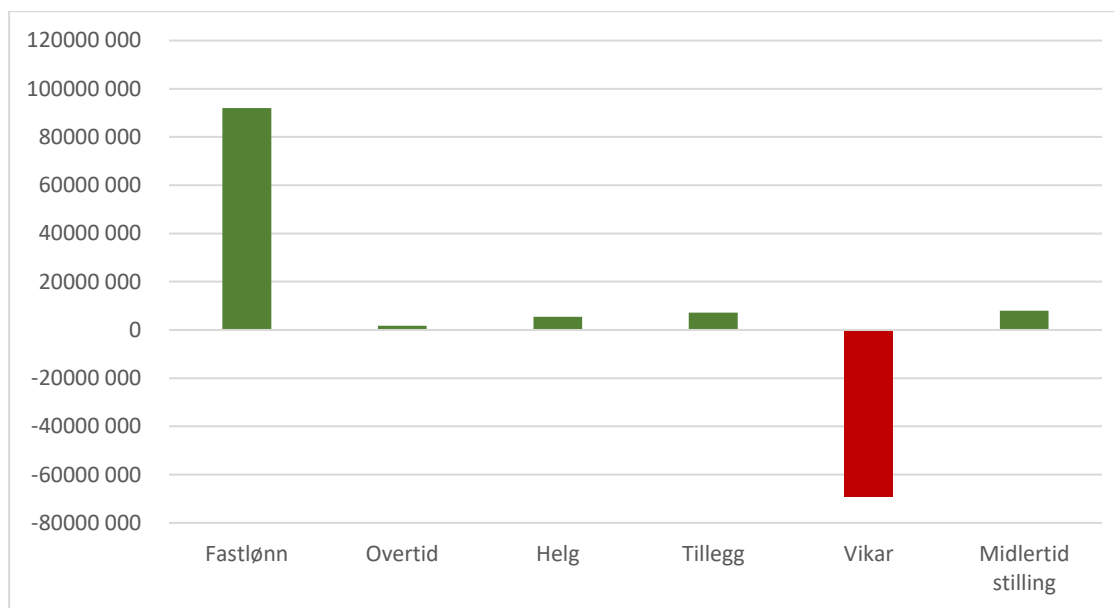
Figuren under viser driftskostnadene i 2020 (målt i 2015-kroner) sammenlignet med de samme kostnadene i 2015.



### ***Utvikling i lønnskostnader***

Korrigert for husleie til Statsbygg utgjør lønnskostnader 86 prosent av de totale kostnadene til fengselsdrift. I en tid der det fokuseres på innsparing og effektivisering, er derfor lønnskostnader et område det er naturlig å se nærmere på.

Sammenlignet med 2015 har det frem til 2020 totalt sett vært en økning på 56 millioner kroner (målt i 2015-kroner). Lønnskostnader knyttet til faste stillinger er økt med 92 millioner, mens kostnader knyttet til vikarbruk er redusert på om lag 70 millioner. Innen de andre lønnsartene er det bare mindre endringer.



Figuren over viser lønnskostnader i 2020 fordelt i type lønnskostnad (målt i 2015-kroner), sammenlignet med de samme kostnadene i 2015.

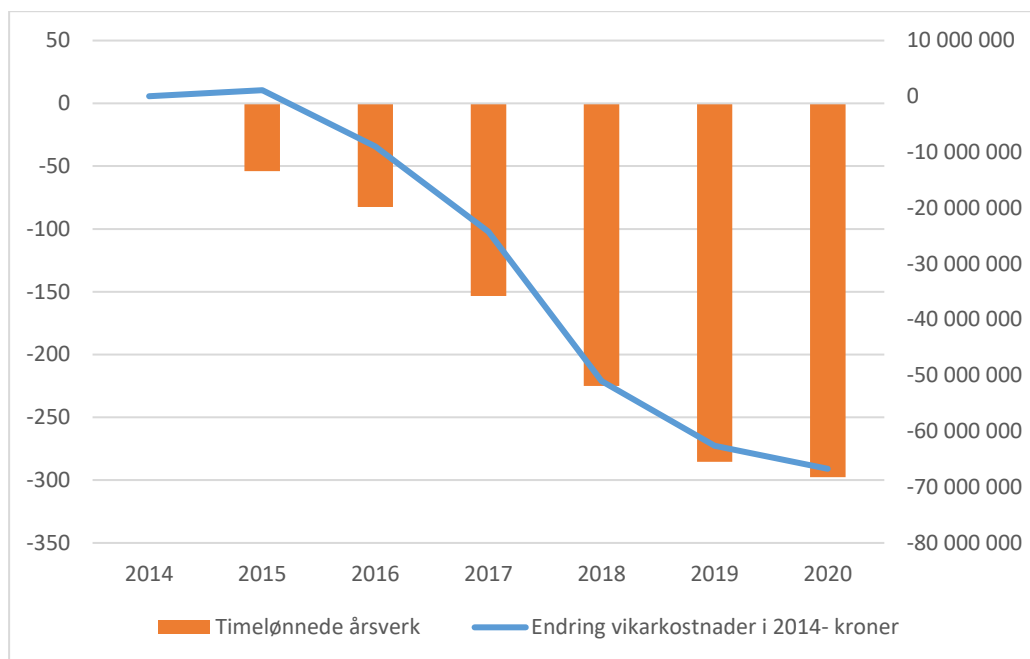
Økningen i kostnadene knyttet til fastlønn må sees i sammenheng med flere elementer som alle knyttes til de strukturelle endringene innen fengselskapasiteten de senere årene.

Stengningen av deler av Oslo fengsel i 2017, med tilhørende opprettelse av kapasitet ved Romerike fengsel avdeling Ullersmo og Indre Østfold fengsel avdeling Eidsberg medførte en varig merkostnad i form av lønnskostnader til 42 ekstra årsverk. Etableringen av Ungdomsenhet Øst medførte en merkostnad i form av lønnskostnader til 40 årsverk. Samlet sett utgjør disse årsverkene en varig merkostnad på om lag 50 millioner kroner.

I tillegg ble det i 2019 lagt ned 300 plasser med lavere sikkerhet som igjen ble erstattet med 300 plasser på høyere sikkerhetsnivå da Agder fengsel åpnet sommeren og høsten 2020. Bemanningsgraden på enheter med høyere sikkerhetsnivå er om lag dobbelt så høy som den på lavere sikkerhetsnivå.

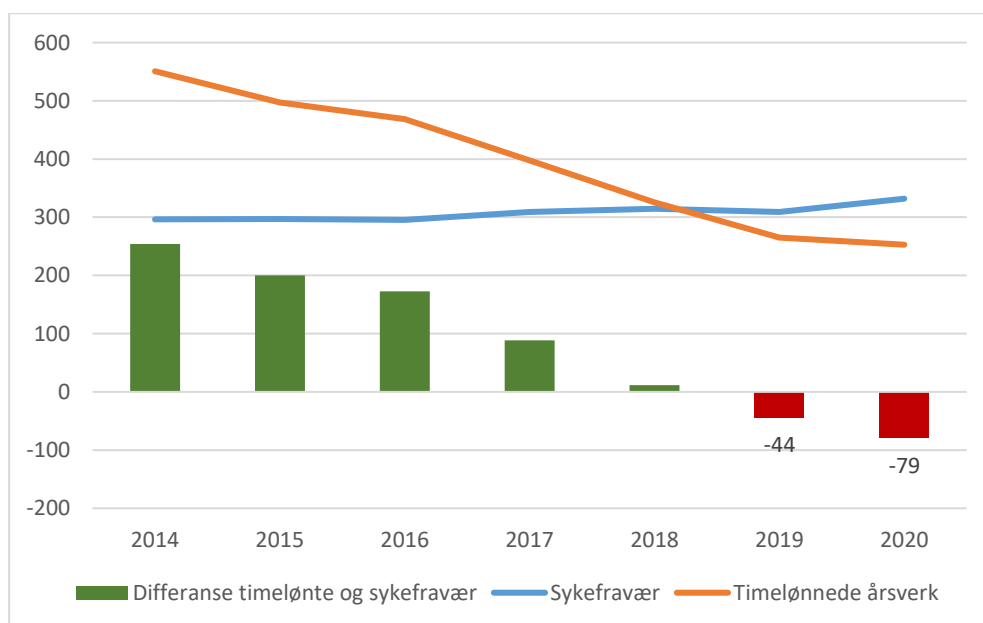
Siden 2013 har det dessuten vært et uttrykt mål å redusere bruken av timelønnede ansatte, herunder et ønske om mindre bruk av 1078-betjenter, som er ufaglært arbeidskraft som også inngår inn i de timelønnede ansatte. Faste ansatte er mer kostbart enn timelønnede ansatte.

Reduksjonen i lønnskostnader har i sin helhet blitt tatt gjennom redusert bruk av vikarer, herunder timelønnede ansatte. Siden 2014 har det vært en total reduksjon på om lag 300 årsverk knyttet til timelønnede vikarer. Dette utgjør en reduksjon på om lag 70 millioner. Som figuren på neste side viser har utviklingen i bruk av timelønnede vært jevnt nedadgående i hele perioden.



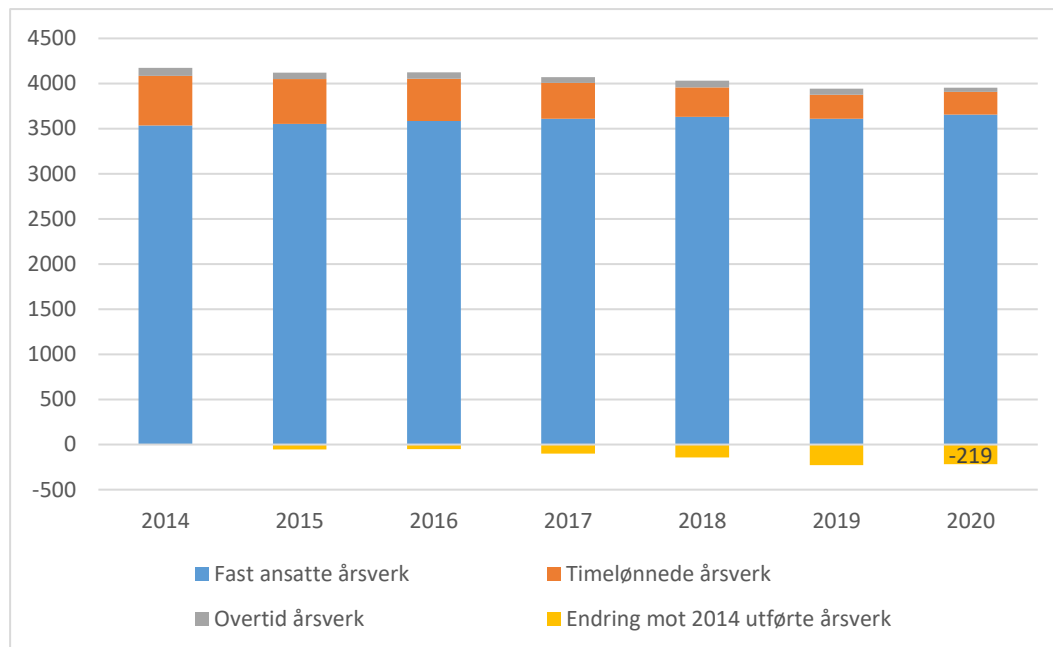
Det er grunn til å anta at noe bruken av timelønnede ansatte/ufaglærte, har vært drevet av økonomiske motiv. Men som hovedregel brukes timelønnede ansatte/vikarer primært for å dekke opp sykefravær. Den siste tids relativt store nedgang i bruken av timelønnede årsverk indikerer at sykefraværet ikke lengre dekkes opp. Sykefraværet i norske fengsel har ligget relativt stabilt på rundt 8 prosent siden 2014. Denne andelen har i gjennomsnitt utgjort om lag 300 årsverk.

Figuren under illustrerer en utvikling der sykefravær i stadig minkende grad dekkes opp ved bruk av timelønnede årsverk/ vikarer. I 2019 dekket kriminalomsorgen for første gang i måleperioden ikke opp sykefraværet med et tilsvarende antall timelønnede årsverk. I 2020 fortsatte denne utviklingen, der det sammenlignet med sykefraværet var en underdekning på 79 årsverk sett opp mot den total bruken av timelønnede vikarer. Utfordringen er størst ved enheter med høyt sikkerhetsnivå der underdekningen i 2020 var på 84 årsverk.



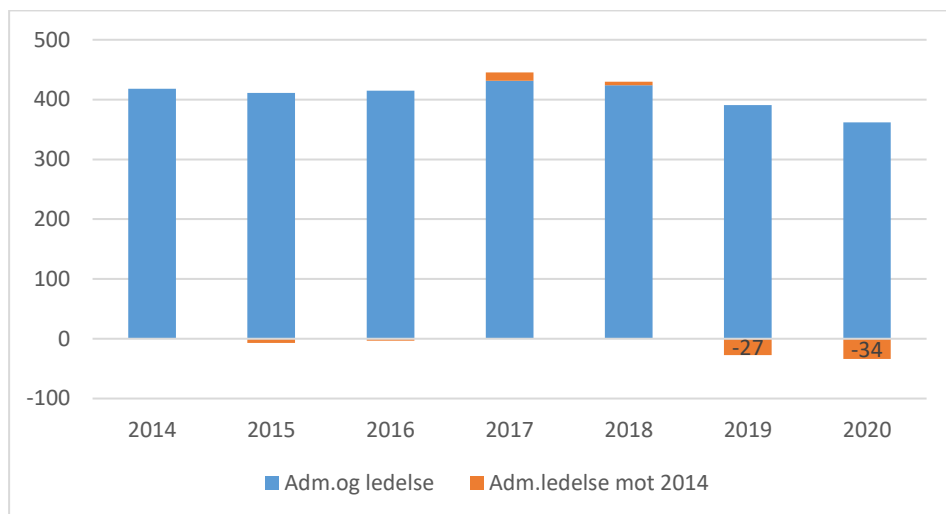
Sammenlignet med 2014 var det i 2020 121 flere faste årsverk ansatt i fengsel. Årsaken til denne økningen er i stor grad redegjort for i avsnittene over.

Hvis vi legger sammen utviklingen innen de variable årsverkene (timelønnede og overtid) har det i samme periode vært en total nedgang på 219 årsverk.

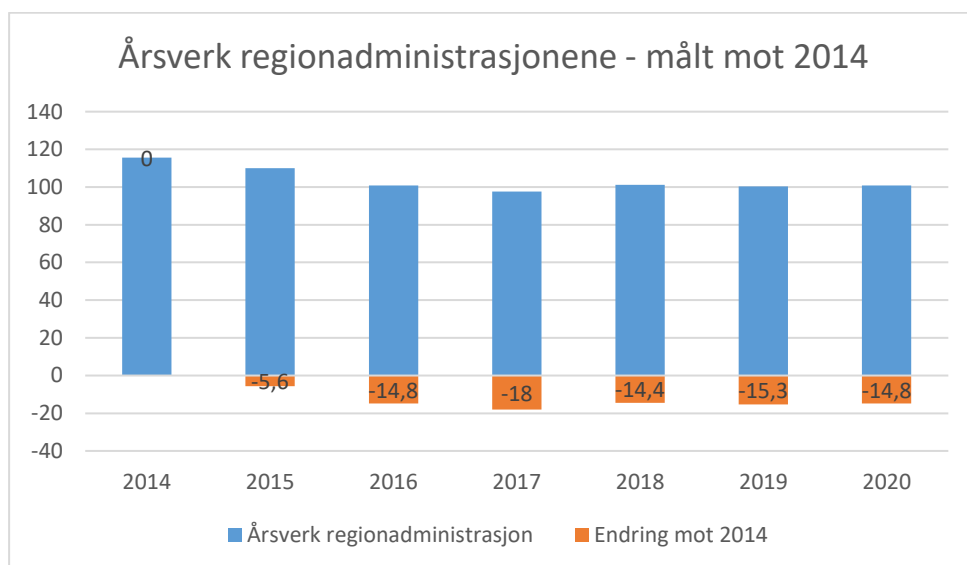


Nedgangen i antall årsverk samsvarer med rapporter fra fengslene i forbindelse med en undersøkelse av sikkerhetstilstanden, som det redegjøres nærmere for i Del 3. I rapportene pekes det på en redusert grad av tilstedeværelse av ansatte i fellesskap, og at både kontaktbetjentordning, miljøarbeid og fritidstilbud hvor ansatte aktivt deltar er svekket. Mange enheter rapporterer at programvirksomheten er nedprioritert, og at det oppleves at det er mindre tid og anledning til å jobbe med de innsatte og domfelte. Manglende oppdekking av vakter går ut over mulighetene som kriminalomsorgen har til å øke graden av aktivisering i fengslene, og til å sette inn tilstrekkelig bemanning for å kunne redusere omfanget av isolasjon. Generelt vil en tilstand med en redusert bemanning i fengslene svekke mulighetene til å drive et målrettet arbeid med sikte på å redusere tilbakefall. Ut fra dette har KDI valgt å fokusere på nedgangen i bruken av variable årsverk som det sentrale nøkkeltallet som viser konsekvensene av budsjettsituasjonen.

I tillegg til en redusert bruk av variable årsverk, har det i tråd med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen i Staten vært en reduksjon i antall årsverk knyttet til administrasjon og ledelse i fengslene. Figuren under illustrerer utviklingen siden 2014.



Figuren under viser at antall årsverk ved regionkontorene i kriminalomsorgen også har blitt redusert.



***Noen nøkkeltall om utvikling i langtids- sykefravær og refusjon av sykepenges***

Et viktig bidrag til å redusere lønnskostnadene er etableringen av den sentrale enheten for lønn og regnskap i KDI. Gjennom sentralisering av arbeidsoppgaver, herunder blant annet innkreving av refusjoner i forbindelse med sykefravær, sparte kriminalomsorgen 37 millioner kroner i 2020 sammenlignet med 2015.

Kriminalomsorgen hadde omtrent like mange langtidsfraværskdager i 2020 sammenlignet med 2015. Selv om antallet fraværskdager var det samme, krevde kriminalomsorgen inn 37 millioner mer i refusjoner fra NAV i 2020 sammenlignet med 2015. Dette er en formidabel forbedring. Dette betyr at for hver eneste langtidsfraværskdag i 2020 fikk kriminalomsorgen refundert 650 kroner mer i 2020 enn i 2015.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Refusjon sykepenges lønn	102 029 288	103 958 784	104 284 700	114 855 859	122 801 385	139 024 441
Antall dager langtidsfravær	56 049	47 864	49 045	55 629	53 691	56 152
Fraværskprosent langtidsfravær	5,6 %	4,6 %	4,6 %	5,1 %	5,1 %	5,4 %
Innkrevd refusjon pr langtidsfraværskdag	1 820	2 172	2 126	2 065	2 287	2475

***Håndteringen av øvrige budsjettkutt***

Foran er det henvist til et rammekutt på om lag 250 millioner kroner i 2020 sammenlignet med tildelingen i 2015. I de ovenstående avsnittene er det redegjort for hvordan en vesentlig andel av kuttet er blitt håndtert. Det er rimelig å anta at den resterende andelen har blitt håndtert gjennom flate kutt.



# DEL 3

## ÅRETS AKTIVITETER OG RESULTATER

### Ressursrammer og ressursbruk i 2020

Kriminalomsorgens samlede tildeling (post 01-70) utgjorde 5 529 923 000 kroner i 2020.

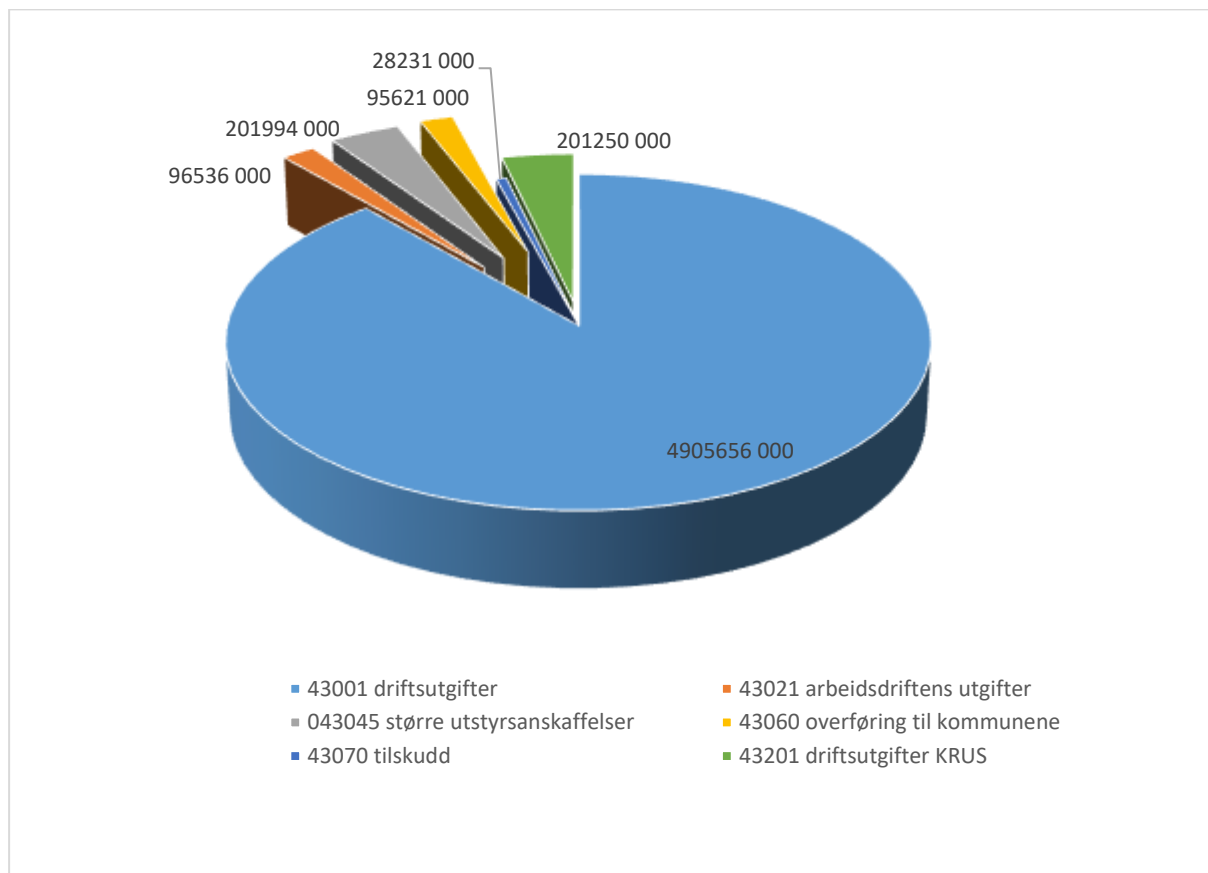
Fordeling på kapittel og postnivå for kriminalomsorgen:

Samlet tildeling på kapittel og post	Beløp	Andel i prosent
43001 driftsutgifter	4 905 656 000	88,7 %
43021 arbeidsdriftens utgifter	96 536 000	1,7 %
043045 større utstyrsanskaffelser	201 994 000	3,7 %
43060 overføring til kommunene	95 621 000	1,7 %
43070 tilskudd	28 231 000	0,5 %
43201 driftsutgifter KRUS	201 885 000	3,7 %
<b>sum</b>	<b>5 529 923 000</b>	<b>100,0 %</b>

88,7 prosent av den totale bevilgningen til kriminalomsorgen tildeles post 01 ordinære driftsutgifter. 3,7 prosent tildeles Kriminalomsorgens høyskole og utdanningscenter KRUS. Arbeidsdriftens budsjetttramme utgjør 1,7 prosent, post 60 overføringer til kommuner (forvaringsdømte) utgjør 1,7 prosent, mens post 70 tilskudd frivillige organisasjoner utgjør 0,5 prosent og post 45 større utstyrsanskaffelser utgjør 3,7 prosent.

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

Figuren under viser samlet tildeling per post:



KDI mener at ressursbruken i kriminalomsorgen har vært effektiv i 2020, og budsjettdisiplinen i etaten er god. Samlet sett har kriminalomsorgen en god måloppnåelse, og aktivitetene er gjennomført innenfor budsjetttrammene. Aktivitetene er gjennomført innenfor budsjetttrammene, slik det fremgår av tabellen under:

Post 01 (tall i tusen)	2016	2017	2018	2019	2020
Samlet budsjett	4 181 704	4 661 459	4 717 166	4 644 945	4 905 656
Forbruk	4 118 188	4 635 791	4 683 058	4 611 913	4 830 652
Overført beløp *	69 510	27 756	36 240	33 032	75 004
Overført i %	1,66 %	0,59 %	0,77 %	0,71 %	1,5 %
* I tillegg kommer mindreinntekter på post 03 og post 04:					-1795
<b>resultat post 01/03/04 i 2020</b>					<b>73 209</b>

Bevilgningen på post 01 dekker ordinære driftsutgifter i kriminalomsorgen. Mindreforbruket inklusiv mindreinntekter fra post 03 og 04 er på 73,2 mill. kroner og utgjør 1,5 prosent av bevilgningen.

Mindreforbruket må sees på bakgrunn av tilleggsbevilgninger i statsbudsjettet 2020, vedtatt i desember. I 2020 ble kompensasjon for lønnsoppjøret tildelt i forbindelse med nysaldert budsjett, også dette kom i desember. Det har i 2020 vært spesielt vanskelig å beregne

konsekvenser av oppgjøret blant annet som følge av ansiennitetsberegninger og overheng fra lønnsoppgjøret fra foregående år (2019). Av denne grunn, og som følge av usikkerhet om merutgifter i forbindelse med covid-19-pandemien ville bli dekket og i hvilket omfang, har det vært nødvendig å styre økonomien svært stramt mot vedtatt ramme før tilleggsbevilgningene i desember 2020. Dette har medført at etaten har utvist forsiktighet i tilfelle det ikke ble tildelt kompensasjon.

Kompensasjonen kom i forbindelse med nysaldert budsjett i desember og blir en del av overført beløp. Pandemien har også medført lavere aktivitet og derfor også en innsparing når det gjelder kurs, seminar og reisevirksomhet slik det har vært for resten av samfunnet i 2020. Samtidig påløper fortsatt betydelige merutgifter til tiltak for å redusere smittefare for innsatte og ansatte, og for kriminalomsorgens samarbeidspartnere. Det er viktig at bevilgning til formålet gitt i desember 2020, benyttes til dette i 2021. Mindreforbruket på posten er søkt overført til 2021.

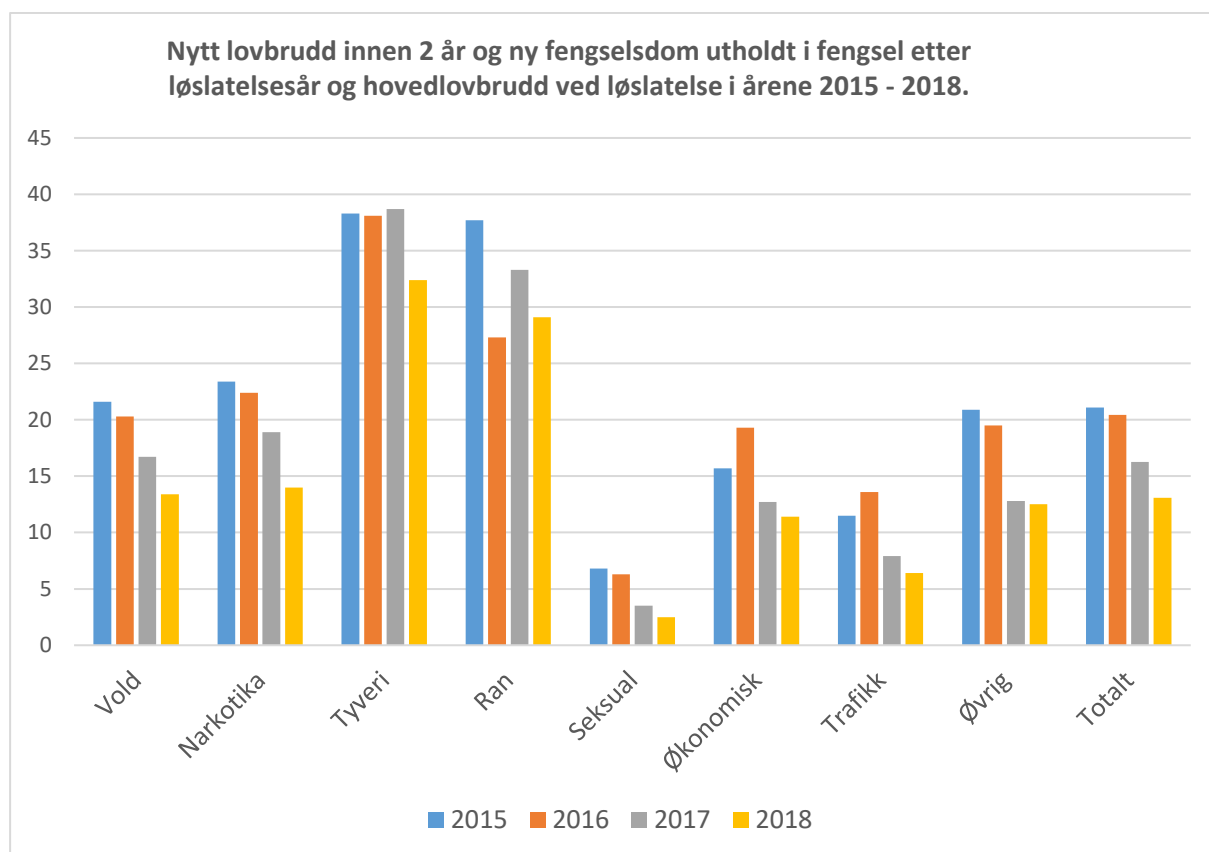
KDI erkjenner at det, i stor grad basert på tilbakemeldinger fra regionene, ble gitt uttrykk for at budsjettet ikke ville holde i 2020. Det er uheldig at det ble skapt et inntrykk av den økonomiske situasjon som ikke samsvarer med det endelige resultatet. Kriminalomsorgen og KDI må forbedre rutiner og kvalitet på vurderinger når prognosene for budsjettutvikling omtales og rapporteres. KDI nedsetter derfor en arbeidsgruppe som får i oppdrag å undersøke hvorfor prognosene i 2020 sviktet, og komme med anbefalinger om hvordan kriminalomsorgen kan styrke prognosearbeidet. Viktige tema i arbeidet vil blant annet være bedre budsjettering og periodisering, prognoser for refusjoner og beregning av lønnsoppgjør.

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

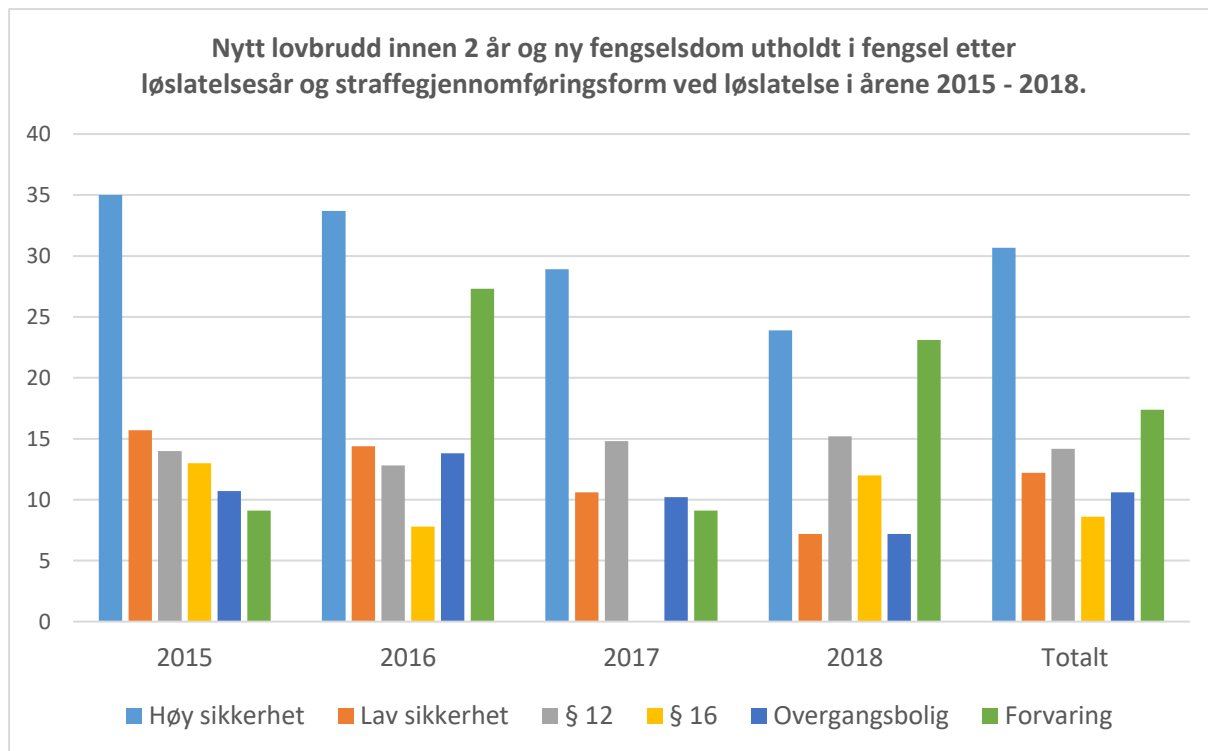
### Tilstandsindikator 1: Prosent tilbakefall

I 2020 ble det publisert en artikkel med ny tilbakefallsstatistikk fra perioden 2015-2018 på *tilbakefall.no*. Disse tallene, som er samlet inn og analysert av forsker Ragnar Kristoffersen ved KRUS, viser en tydelig nedgang i tilbakefall til ny kriminalitet for de som ble løslatt fra fengsel i årene 2017 og 2018, sammenlignet med de to årene før. Tilbakefall er målt som en ny fengselsdom for en gjerning begått innen to år etter løslatelse. For 2017 ble det målt et tilbakefall på 16,4 prosent totalt. En videre analyse av data som gjelder løslatelser i 2018, viser et tilbakefall på 13 prosent.

Utviklingen illustreres av figuren under, som viser prosentandelen av løslatte med nytt lovbrudd innen to år etter løslatelse fra fengsel i årene 2015 - 2018, der lovbruddet har medført ny dom på fengselsstraff som er utholdt i fengsel, fordelt etter hovedlovbrudd ved løslatelsen i løslatelsesåret.



Figuren under viser hvilket sikkerhetsnivå eller straffegjennomføringsform som gruppen med tilbakefall var i på løslatelsestidspunktet. Kategoriene *Forvaring* og § 16 omfatter et lite antall løslatelser per år, noe som antakelig forklarer den årlige variasjonen i tilbakefall.



I den nevnte artikkelen fremholdes flere forhold som kan antas å ligge bak nedgangen i tilbakefall. Det pekes her på at en mulig forklaring kan ligge i endringer i politiets prioriteringer og rutiner etter nærpoltireformen. Et annet forhold som forutsettes å ha virket inn, er at andelen tidligere fengselsdømte blant de løslatte i årene 2017 – 2018 ble redusert med 54 prosent sammenlignet med toårsperioden før. Målinger har vist at løslatte med tidligere fengselsdom har mer enn dobbelt så høy risiko for tilbakefall enn personer uten tidligere fengselsdom. Videre er det pekt på at unge straffedømte generelt har et høyere tilbakefall enn eldre, og at det var en reduksjon i antall unge som ble løslatt i perioden etter 2016. Det blir også stadig færre tyveridømte blant de løslatte. Målinger viser et generelt høyere tilbakefall blant tyveridømte enn andre lovbruddsgrupper, slik det også fremgår av undersøkelsen til KRUS.

I tillegg kan noe av forklaringen på nedgangen i tilbakefallet være at noen av de løslatte i årene 2015 – 2018 har fått ny fengselsdom som har blitt konvertert til straffegjennomføring med elektronisk kontroll, samt at noen løslatte med tilbakefall også kan ha fått fullbyrdelsesutsettelse med vilkår om gjennomføring av narkotikaprogram med domstolskontroll i stedet for ubetinget fengselsstraff. Dette er noe som KRUS vil undersøke nærmere i forbindelse med et pågående arbeid med å analysere tilbakefall hos domfelte som gjennomfører straff i samfunnet.

KRUS fortsetter arbeidet med en kobling mellom registerdata fra kriminalomsorgen for årene 2010 – 2013, og mikrodata fra SSB. Denne studien vil trolig kunne gi mer kunnskap om sammenhengen mellom sosioøkonomiske faktorer og tilbakefall, og den vil også kunne belyse betydningen av tiltak i regi av kriminalomsorgen og samarbeidende etater. Dette vil gi et bedre kunnskapsgrunnlag om utfordringene i arbeidet med å forebygge tilbakefall til ny kriminalitet.

De første resultatene av arbeidet forventes å foreligge mot sommeren 2021. For øvrig nevnes at Riksrevisjonen for tiden gjennomfører en hovedanalyse av helse,- utdannings- og velferds-tjenester til innsatte i norske fengsler i perioden 2016-2020. Resultatet av dette arbeidet forventes også å gi kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnere et bedre grunnlag for vurderinger av tiltak i tiden fremover.

### ***Styringsparameter 1: Progresjon og god kvalitet i straffegjennomføring***

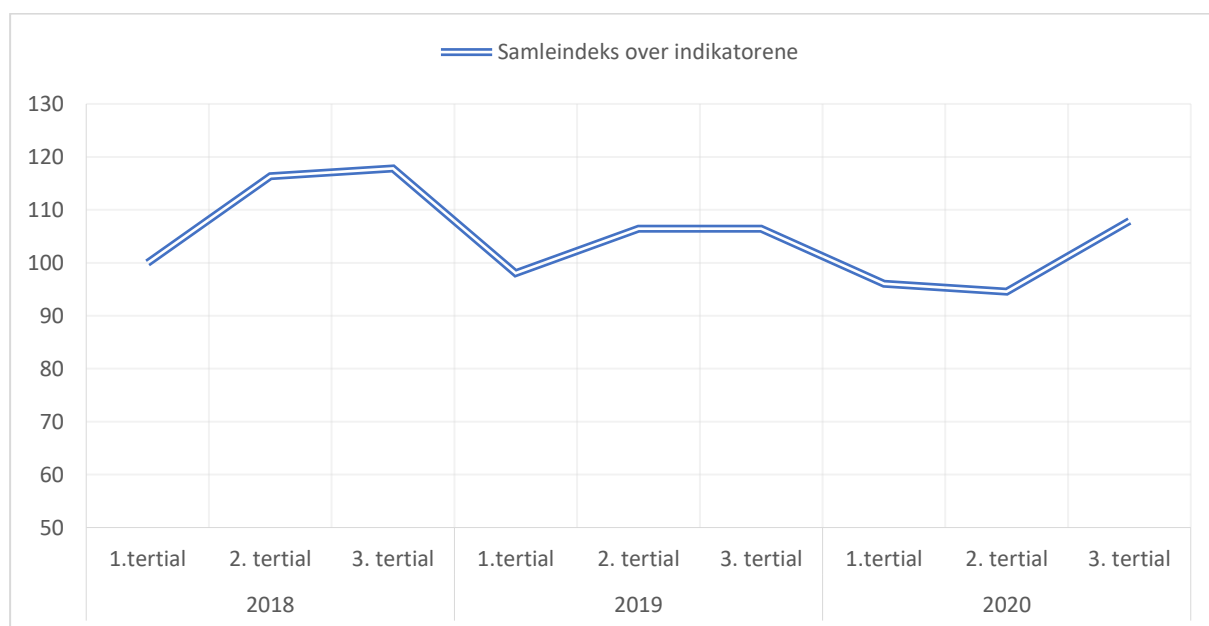
KDI har utarbeidet en indeks som omfatter sentrale måleparametere for henholdsvis progresjon og god kvalitet i straffegjennomføringen, som skal gi grunnlag for en beskrivelse av arbeidet med å forebygge ny kriminalitet.

Indeksen er basert på data om anvendelsen av kartleggingsverktøyet BRIK, programmer, og anvendelsen av rusmestringsenheter. Også antall domfelte som gjennomfører hele straffen i behandlingsinstitusjon, data om aktiviseringstilbudet i fengslene og et målrettet innhold i samfunnsstraffen inngår i grunnlaget for vurderingen. Videre er omfanget av isolasjon i fengslene et sentralt mål på kvaliteten i straffegjennomføringen.

I tillegg inngår data om arbeidet med progresjon i straffegjennomføringen. Det er i denne forbindelse medtatt andelen av nyinnsatte som overføres til straffegjennomføring i institusjon og med elektronisk kontroll, andel innsatte som løslates på prøve og andel innsatte som har gjennomført utslusningsamtaler.

Disse faktorene er balansert mot data om nyinnsettelse i fengsel, og belegg i fengslene og på straffegjennomføring med elektronisk kontroll. I tillegg er det inntatt data om saksbehandlingstid på personundersøkelser. KDI anser særlig en reduksjon i saksbehandlingstiden på personundersøkelser for mindreårige som et viktig kvalitetsmål for virksomheten.

KDI har i 2020 jobbet med en metodisk tilnærming til utformingen av en indeks, og dette arbeidet vil bli videreført i 2021. Så langt som arbeidet er kommet, er det imidlertid klart at en grafisk fremstilling av indeksen er bedre egnet til å illustrere utviklingen totalt enn en henvisning til enkeltstående styringsparametere.



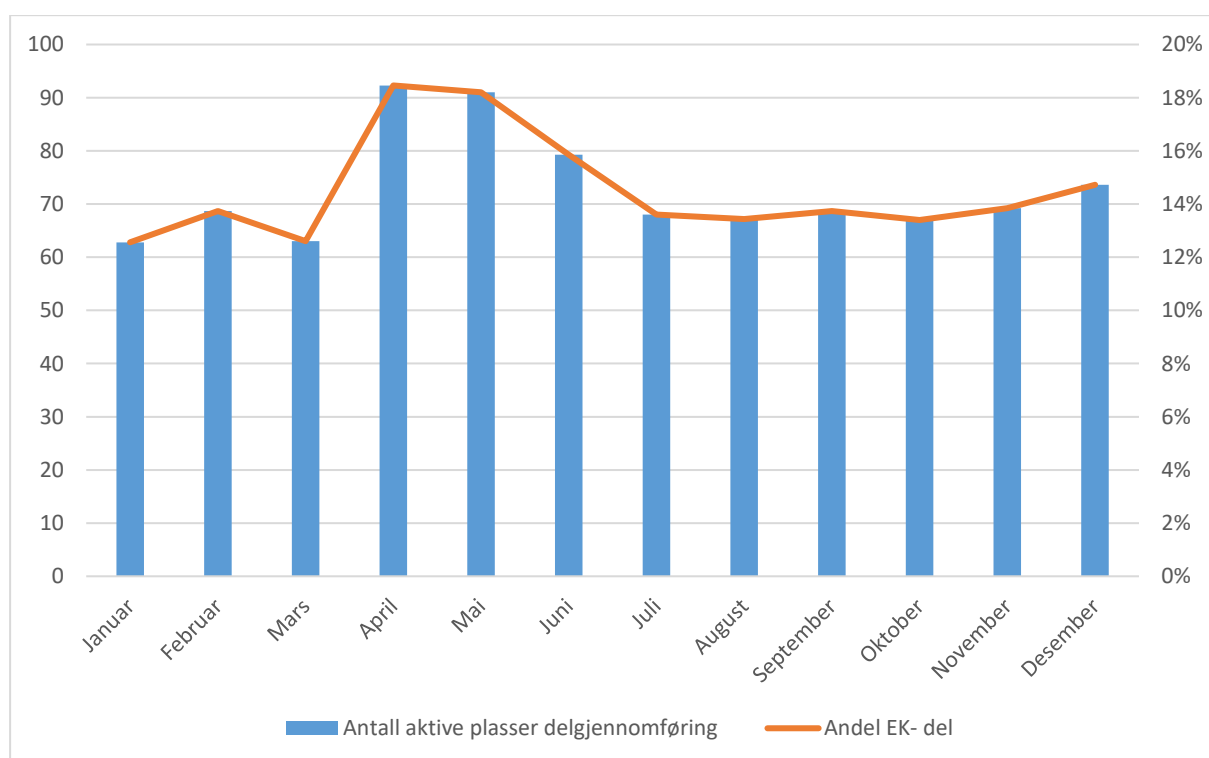
Figuren over viser tar utgangspunkt i situasjonen per første tertial 2018. De dataene som inngår i indeksen er vektet og gitt en verdi på 100 poeng. Linjen viser utviklingen i forhold til denne verdien.

Det fremgår at det var en nedgang i kvaliteten i straffegjennomføringen fra 2018 til 2019. Dette forutsettes å ha sammenheng med at det på denne tiden ble gjennomført en større omstillingsprosess, som innebar nedleggelse av 250 plasser i fengselsavdelinger med lavere sikkerhetsnivå. De aktuelle avdelingene skåret høyt på parametere blant annet knyttet til aktivisering, noe som gir et relativt stort utslag i indeksen. Etter omstillingen var det en positiv tendens gjennom 2019.

I første tertial av 2020 medførte smitteverntiltak at kvaliteten i straffegjennomføringen ble vesentlig redusert. Gruppevirksomhet ble vesentlig redusert, både i fengslene og ved friomsorgskontorene, noe som gikk ut over programvirksomheten. Reduksjonen i aktivitet på dette området var særlig stor ved friomsorgskontorene. Aktivitetstilbudet i fengslene ble sterkt redusert, både som følge av at skolen i mindre grad var til stede i fengslene, at frigang fra fengslene til arbeid og utdanning opphørte, og ved innføringen av kohorter i fengslene. Omfanget av isolasjon i fengslene økte, både som følge av at innsatte ble utelukket i forbindelse med karantene, og på grunn av reduksjonen i aktivitetstilbudet. I løpet av sommeren ble det lempet på flere av tiltakene, og i tredje tertial er resultatene bedre.

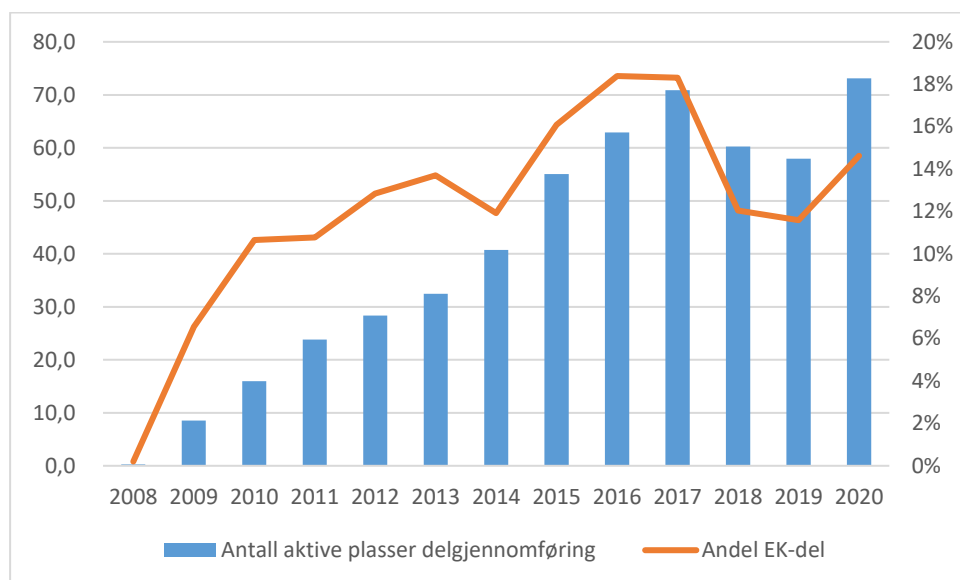
### ***Styringsparameter 2: Andel domfelte som gjennomfører deler av straffen med elektronisk kontroll (EK)***

En gradvis tilvenning til et liv i frihet er et viktig ledd i arbeidet med å forebygge ny kriminalitet. Det at domfelte til fengselsstraff gjennomfører den siste delen av straffen utenfor fengsel med elektronisk kontroll (EK delgjennomføring), gir en kvalitetsmessig god tilbakeføring, samtidig som sikkerheten ivaretas.



*Resultat:*

I 2020 har andel delgjennomføringer vært på omlag 15 prosent av total kapasitet på 500, med et gjennomsnitt på 73 saker til enhver tid. Økningen fra 2019 til 2020 er på 15 saker til enhver tid, eller en økning på 3 prosent. Som det fremgår av figuren under, er dette den høyeste andelen som er oppnådd siden 2018, da kapasiteten på EK ble utvidet til 500 plasser.

*Vurdering:*

KDI er fornøyd med utviklingen. Økningen tok til i april måned, da det ble gitt føringer fra KDI om forenklet saksbehandling og muligheter for økt bruk av ulike digitale kontrolltiltak. Dette for å avhjelpe de kapasitetsutfordringene i fengslene som smitteverntiltakene medførte. KDI har også hatt et særlig fokus på dette området i styringsdialogen med regionene.

Den midlertidige utvidelsen av gjennomføringstiden til seks måneder trådte i kraft 1. april 2020, og har hatt en effekt på resultatet. I 2020 har gjennomsnittlig gjennomføringstid for delgjennomføring økt med ti dager, fra 72 i 2019 til 82 dager i 2020. Denne utvidelsen er nå permanent etter at lovendringen trådte i kraft 1. juli 2020. Det er forventet fortsatt positiv effekt av den økte gjennomføringstiden.

Nye forskrifter har også medført endringer i målgruppen. EK kan nå ikke innvilges for domfelte som er dømt for seksuallovbrudd, eller for alvorlig eller gjentatt voldslovbrudd, eller der vold er begått mot barn eller noen man bor eller bodde sammen med. Det antas at denne endringen særlig vil kunne redusere antall domfelte som er i målgruppen for delgjennomføring sammenlignet med tidligere praksis, noe som må forutsettes å gi en negativ effekt på andel delgjennomføringer i fremtiden.

Det er usikkert hvordan effekten av økt gjennomføringstid på den ene siden, og snevrere målgruppe på den andre siden, vil slå ut over tid.



**Tiltak:**

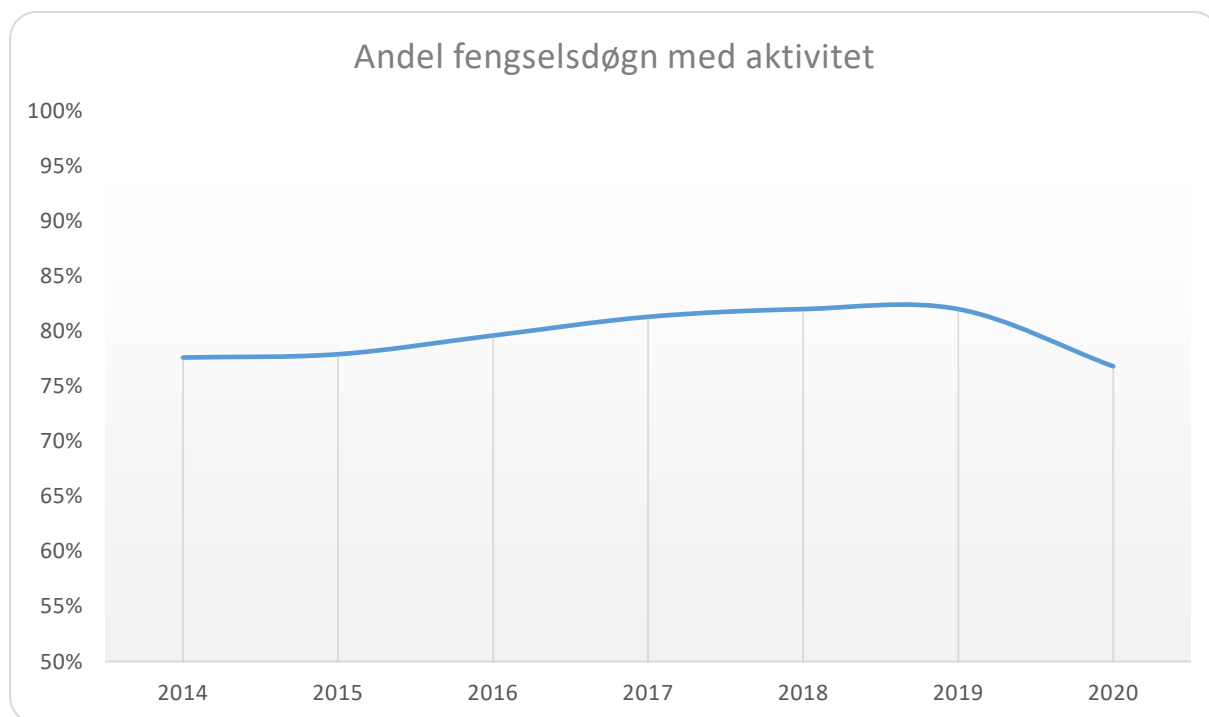
Det var en positiv utvikling også i perioden forut for pandemien, noe som forutsettes å ha årsak i iverksettelsen av en rekke tiltak. Effekten av disse tiltakene forventes å fortsette:

- Retningslinjene om prøveløslatelse, som blant annet innebærer at domfelte som får avslag på prøveløslatelse etter 2/3 tid skal vurderes for EK delgjennomføring
- Kompetansen til å treffe vedtak om innvilgelse eller avslag på EK delgjennomføring ble overført fra friomsorgskontor til fengsel fra 1.1.2020
- Betinget vedtak EK delgjennomføring ble landsdekkende fra 1.1.2020
- De fire sømløspilotene (som innebærer en organisatorisk samordning av fengsel og friomsorgskontor) som ble etablert i 2019/2020 forventes å medføre en økt bruk av progresjonsrettede tiltak, herunder overføring til EK delgjennomføring. Det er noe tidlig å identifisere alle faglige gevinster, men en foreløpig evaluering av sømløse enheter viser en økt bruk av progresjon og utslusning, og at det er en økt motivasjon for fagutvikling, samarbeid og bruk av kompetanse på tvers i enheten

KDI har i styringsdialogen med regionene uttrykt en klar forventning om fortsatt innsats for å identifisere og motivere domfelte som kan være aktuelle for EK delgjennomføring opprettholdes, og dette er understøttet av målkrav på antall kartlegginger med kartleggingsverktøyet BRIK, og utslusningssamtaler.

**Styringsparameter 3: Andel fengselsdøgn med aktivitet**

Aktivitetstilbudet i fengslene som består av arbeid, utdanning, program og andre tiltak, skal gi innsatte arbeidstrening og opplæring, forebygge isolasjon og legge et grunnlag for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff.

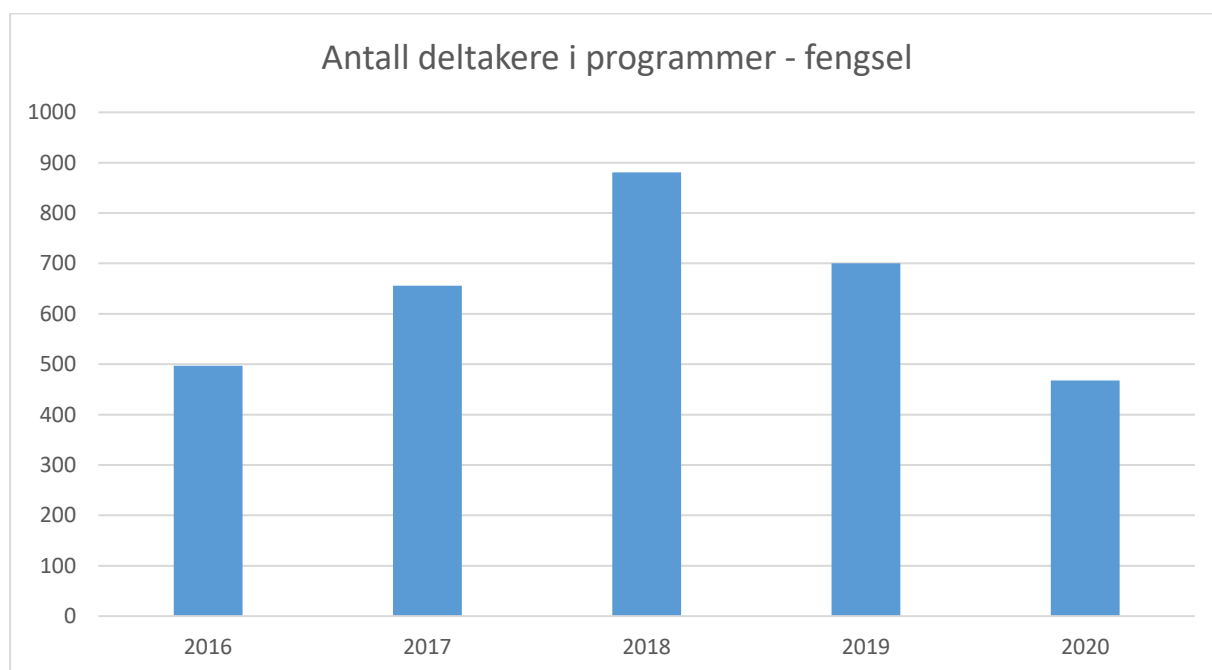
**Resultat:**

I 2020 oppnådde kriminalomsorgen et resultat på 77 prosent andel døgn med aktivitet.

Andelen er lavere enn i 2018 og 2019, da resultatet var 82 prosent på denne styringsparameteren. Årsaken til nedgangen ligger i iverksettelsen av nødvendige smitteverntiltak i forbindelse med covid-19. I februar 2020 lå resultatet på 84 prosent andel døgn med aktivitet, og var nær resultatkravet på 85 prosent. Etter iverksettelsen av omfattende smitteverntiltak i april måned, ble det registrert en aktiviseringsgrad på 69 prosent, og ved andre tertial i år kun 71 prosent.

Undervisning av skolen i fengsel representerer vanligvis cirka 20 prosent av døgn med aktivitet, men i 2020 var kun 15 prosent av andel døgn med aktivitet i regi av skolen. Samtidig økte andelen fengselsdøgn registrert i kategorien «Andre tiltak» fra 6 prosent i fjor til 9 prosent i år.

Figuren nedenfor viser utviklingen når det gjelder programvirksomheten i fengslene. Det fremgår av denne at det fra 2019 var en nedgang på 232 deltakere i programvirksomheten i fengslene i 2020.



#### *Vurdering:*

Kriminalomsorgen har nedlagt en stor innsats i å øke og tilpasse aktivitetstilbudet til smittevernsregimet med mindre grupper og kohorter, og samlet i pandemiåret ble resultatet 77 prosent. KDI anser dette som et relativt tilfredsstillende resultat.

Som følge av nedgangen på 5 prosent døgn med aktivitet i regi av skolen i 2020, er det positivt at «Andre tiltak» som omfatter fritidsaktiviteter, gruppeaktiviteter og formaliserte samtaler med innsatte, økte med 3 prosent i år. Økningen i «Andre tiltak» har også bidradd til et bedre aktivitetstilbud til innsatte som ellers ville ha vært isolert. Dersom skolen hadde opprettholdt et normalt undervisningstilbud, ville resultatet totalt ha blitt likt de to foregående årene. Dette innebærer at kriminalomsorgen har bidradd med en større andel av den totale aktiviseringen i år enn tidligere, og samarbeidspartnere med en lavere andel.

De fleste godkjente programmer krever gjennomføring i grupper, og som følge av at all gruppevirksomhet i perioder var lagt ned som ledd i smittevernet, har det vært krevende å opprettholde

programvirksomheten på samme nivå som tidligere. Omstendighetene tatt i betraktning er KDI tilfreds med at det var 468 deltakere i fengslene i 2020.

Det har tidligere fremkommet tvil om kvaliteten på de data som KDI legger til grunn for vurderingen av aktiviseringsgraden i fengslene. I 2020 har et nytt rundskriv om aktivisering og registrering av aktivitet, bidradd til en mer nøyaktig og kvalitativt bedre registrering av aktivitet, og mer lik praksis mellom fengslene. Blant annet stilles det konkrete krav til innholdet i aktivitetstilbudet utenom arbeidsdrift, skole og programvirksomhet.

#### *Tiltak:*

*Prosjekt tilpasset arbeidsdag* har hatt som mål å sikre mer og bedre tilpasset aktivitet for innsatte. Prosjektet ble gjennomført i perioden 2016-2020 ved i alt åtte fengsler med høyt sikkerhetsnivå, og relativ lav andel innsatte med aktivitetstilbud. Fengselsbetjenter, i samarbeid med fritidsledere og de importerte tjenestene, har deltatt i aktivisering av sårbare, psykisk syke og isolerte innsatte som ikke klarer å tilpasse seg ordinær arbeidsdrift og skole. Fengslene har arbeidet systematisk med aktivitetsplaner og ukeplaner for alle typer aktivisering, og har utnyttet lokaler og bemanning best mulig. Det har vært stor variasjon mellom fengslene i økningen i aktiviseringsgrad, men erfaringene fra prosjektfengslene er i alt meget gode. En evaluering av prosjektet er nå under utarbeidelse. I 2021 vil denne evalueringen gi grunnlag for en videreutvikling av aktivitetstilbudet i fengslene. Det gjelder både metoder for organisering av aktivisering, og bruk av tilpassede aktiviteter for innsatte som er isolert, har psykiske lidelser og/eller lettere psykisk utviklingshemming, og ikke klarer å fungere i det ordinære aktivitetstilbudet.

I 2021 vil det bli etablert aktiviseringsteam ved utvalgte fengsler i alle regioner. Disse skal ivareta et aktivitetstilbud til innsatte som ikke kan ta del i det ordinære tilbudet; for eksempel på grunn av psykiske problemer.

Det er i 2020 satt i gang en rekke digitaliseringstiltak som både skal effektivisere arbeidet som skolen gjør i fengslene, og dessuten bidra til å sikre at innsatte mottar undervisning dersom smitteverntiltak begrenser skolens tilgang til fengslene. I 2020 er det etablert en løsning for fjernaksess for lærere til *Desktop for skole*, som er programvaren som benyttes av skolen i fengslene. Lærere kan nå forberede undervisningen uten å være fysisk til stede i fengslet. Ipad er tatt i bruk til dialog mellom lærer og elev. I tillegg fikk innsatte ved ungdomsenhetene tilgang til en tilpasset versjon av *MS teams for education* slik at de kunne få tettere oppfølging og undervisning. Videre nevnes at det er satt i gang et forprosjekt i samarbeid med Vestland fylkeskommune og Statsforvaltaren i Vestland, med sikte på å etablere og pilotere en moderne digital plattform for skolen i kriminalomsorgen.

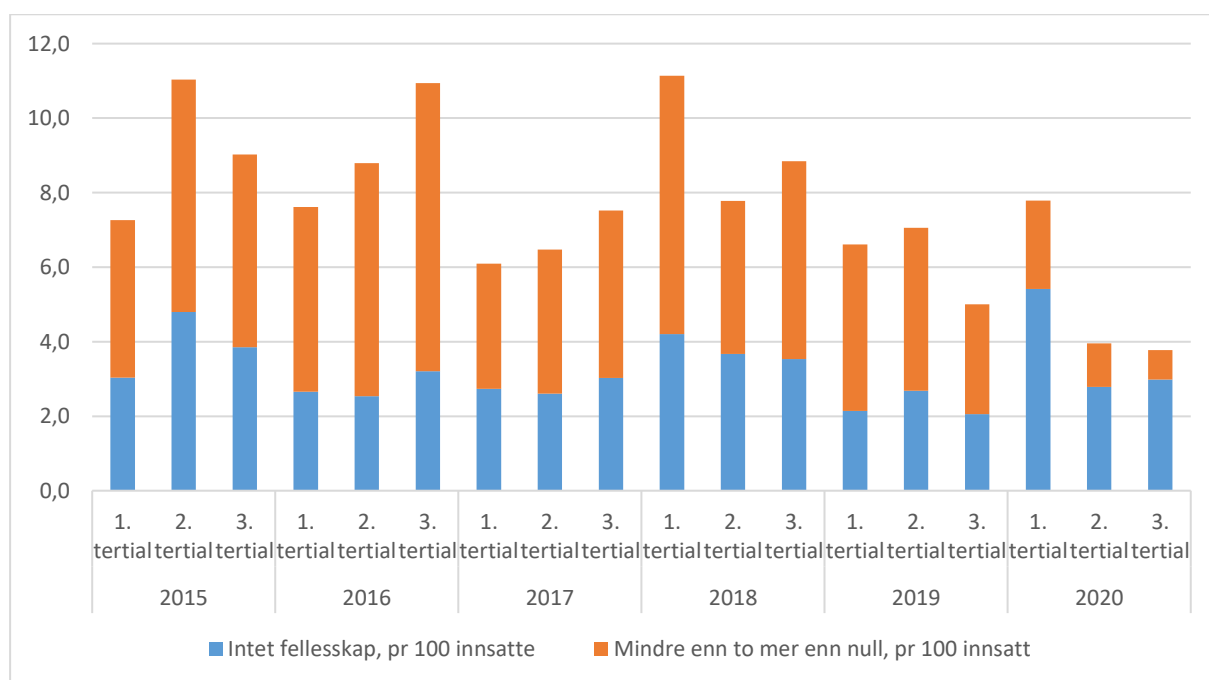
Økt salg og omsetning av produkter fra arbeidsdriften vil gi fengslene mulighet til å øke aktivitetsnivået. KDI har derfor i 2020 arbeidet videre med produktutvikling og markedsføring. Promoteringsnettsiden [www.prisonmade.no](http://www.prisonmade.no) ble lansert i september 2020. Nettsiden viser på en publikumsvennlig måte hva arbeidsdriften er, hva fengslene produserer og selger, og hva formålet med aktivisering for innsatte er. I 2021 planlegges en videreutvikling av [prisonmade.no](http://prisonmade.no) til en nettbutikk som skal promotere arbeidsdriftens produkter. Det er også utarbeidet en revidert kalkylemal for prissetting av arbeidsdriftens produkter, og retningslinjer for bruken av malen. Videre er det jobbet målrettet med produktutvikling, både for å øke omsetningen, men også for at produksjonen i arbeidsdriften i større grad skal gi innsatte en kompetanse som er relevant for arbeidslivet etter løslatelse. Foreløpige resultater viser at økt omsetning har gitt arbeidsdriften flere sysselsettingsplasser, særlig innenfor produksjon av

tjenester. En kompetanse fra slik virksomhet er etterspurt i samfunnet.

#### **Styringsparameter 4: Tid utenfor cellen**

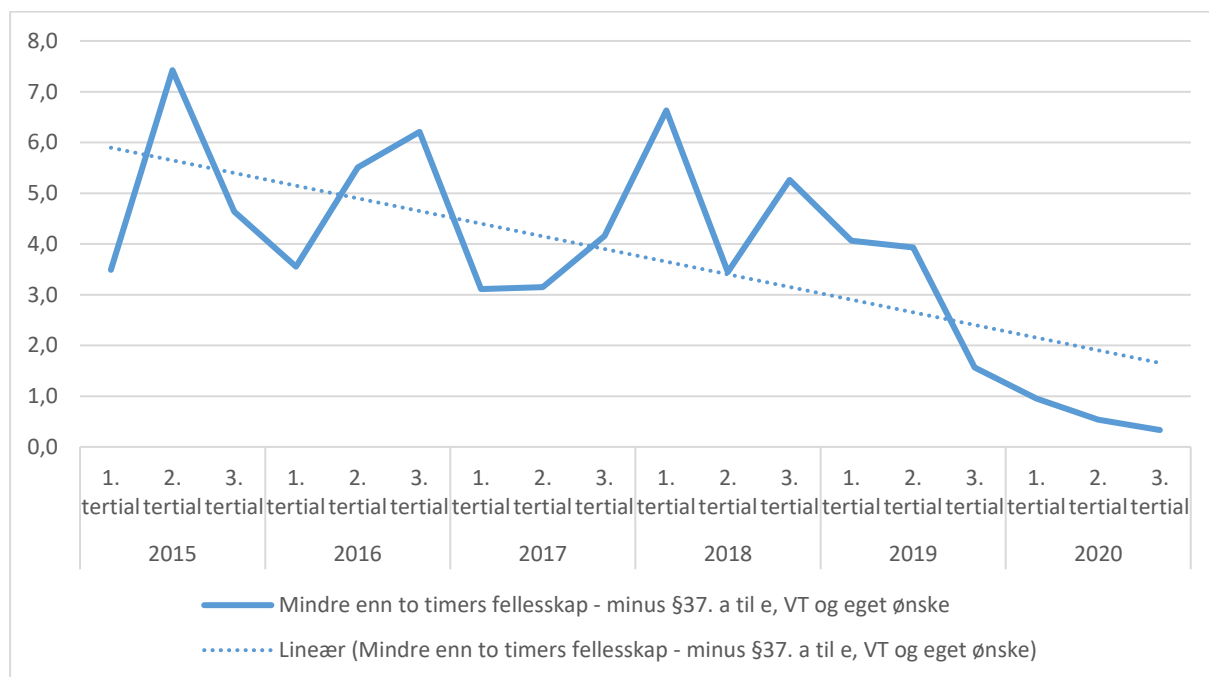
Isolasjon av innsatte i norske fengsler er en stor utfordring for kriminalomsorgen, både når det gjelder å kunne gi et innholdsmessig godt nok tilbud til de innsatte, og når det gjelder å ivareta innsattes menneskerettigheter. Alvorlighetsgraden i situasjonen understrekes av at Sivilombudsmannen i juni 2019 overleverte en særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler. Sivilombudsmannens særskilte melding ble fulgt opp av Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité med en åpen høring i januar 2020.

I 2020 har arbeidet med å redusere omfanget av isolasjonen hatt høy prioritet i kriminalomsorgen. Fokuset har vært rettet mot gruppen innsatte som har mindre enn to timer fellesskap, som er den rettslige minstestandarden for å unngå fullstendig isolasjon.

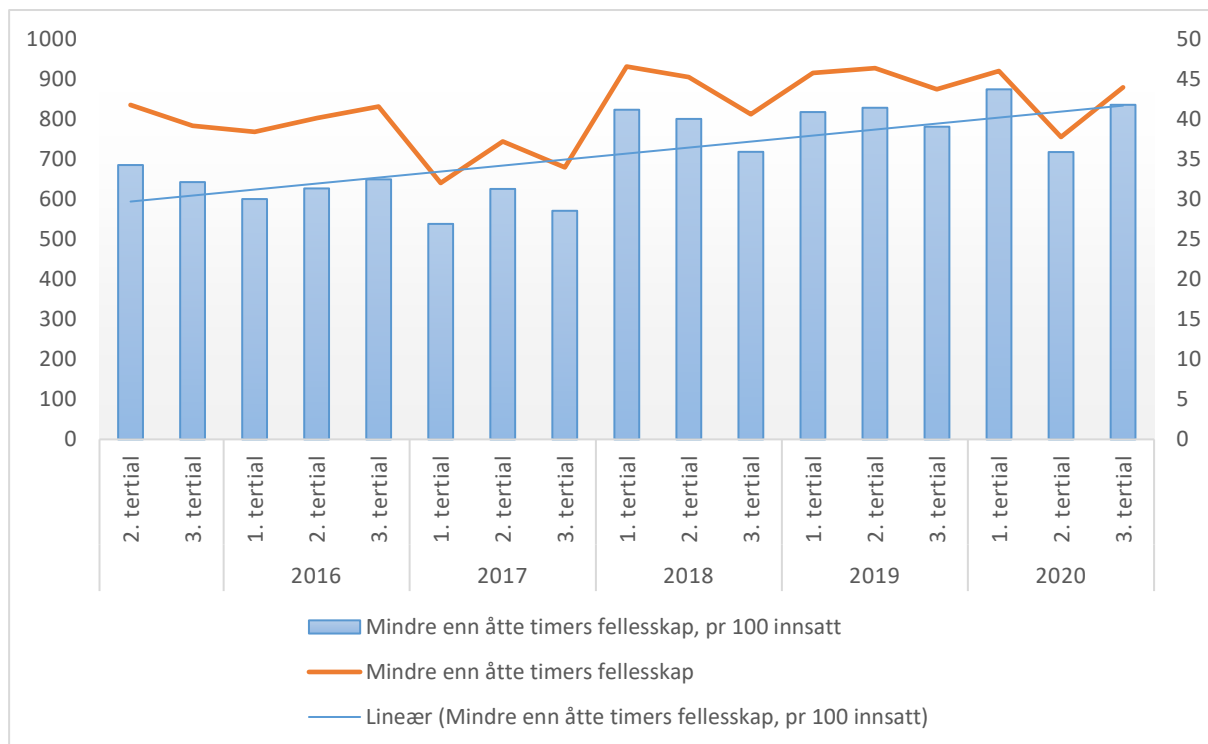


Figuren over er basert på dagsmålinger i fengsler med høyt sikkerhetsnivå, og viser andelen av antall innsatte med henholdsvis intet fellesskap, og med mindre enn to timer fellesskap med medinnsatte. Andelen uten fellesskap ligger ganske stabilt over tid, selv om antall innsatte på høyt sikkerhetsnivå har gått ned med cirka 300 i 2020. En markant økning i første tertial av 2020 samsvarer med iverksettelsen av omfattende smittevernstiltak i forbindelse med utbruddet av pandemien. Det har vært en markant nedgang i andelen innsatte som har noe fellesskap, men mindre enn to timer.

Det er forskjellige grunner til at innsatte i fengsel er ikke har fellesskap med medinnsatte. Noe av problemet ligger i at enkelte fengselsavdelinger ikke har arealer og bemanning til å sikre innsatte aktivisering og fellesskap. Videre kan retten ilegge restriksjoner i forbindelse med innsettelse i varetekt. Kriminalomsorgen kan også treffe vedtak om utelukkelse i medhold av straffegjennomføringsloven § 37 første ledd bokstav a –e, som blant annet hjemler utelukkelse for å hindre straffbare handlinger og for å opprettholde ro, orden og sikkerhet. Det er også en del innsatte som selv velger å isolere seg. I 2020 har det i tillegg vært nødvendig å utelukke innsatte helt fra fellesskapet i forbindelse med karantene for å hindre spredning av covid-19.



Figuren over viser utviklingen i andel innsatte på høyt sikkerhetsnivå med mindre enn to timer fellesskap, korrigert for antall innsatte som er utelukket med hjemmel i straffegjennomføringsloven § 37 første ledd, antall innsatte som er utelukket med grunnlag i varetektrestriksjoner, antall innsatte som er utelukket med grunnlag i karantenebestemmelser, og antall innsatte som er utelukket etter eget ønske. De gjenstående innsatte som har mindre enn to timer med fellesskap, utgjør da cirka 0,6 prosent av totalt antall innsatte på høyt sikkerhetsnivå.



Figuren over viser utviklingen i antall innsatte på høyt sikkerhetsnivå med mindre enn åtte timer med fellesskap. I 2020 har dette i snitt omfattet cirka 850 innsatte. Videre fremgår andel av totalt antall innsatte i fengsel med høyt sikkerhetsnivå (målt per 100 innsatte) som har mindre enn åtte timer fellesskap. På tross av at det er iverksatt en rekke tiltak, ligger andelen relativt konstant.

#### Vurdering:

Det er positivt at dagsmålingene viser en nedgang i antall innsatte med mindre enn to timer med fellesskap. Særlig finner KDI det positivt at nedgangen er så vidt markant dersom man trekker fra antall innsatte som er utelukket av sikkerhetsmessige grunner, og på grunn av covid-19, varetektrestriksjoner og ut fra innsattes eget ønske. En faktor som har virket inn på denne utviklingen, er nedgangen i antall innsatte i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Et noe lavere belegg har gitt mulighet til å unnlate å bruke fengselsplasser i avdelinger som mangler fellesskapsarealer. De siste årene er også et stort antall plasser i fengsler med høyt sikkerhetsnivå erstattet med plasser i nye fengselsbygg, som er bygget med sikte på at alle innsatte skal gis tilbud om aktivisering og fellesskap. Endelig antas en høyere grad av bevissthet rundt isolasjonsproblematikken, og et målrettet arbeid på alle nivåer i etaten, å ha bidratt positivt.

Et annet positivt funn er at det i de siste dagsmålingene er truffet et formelt vedtak i alle saker. Dette er et viktig skritt i retning av å bedre innsattes rettssikkerhet.

Omfanget av isolasjon utgjør imidlertid fortsatt en meget stor utfordring for kriminalomsorgen. Isolasjonen gir innsatte psykiske skader, og medfører at det blir vanskelig for kriminalomsorgen å forberede innsatte på et kriminalitetsfritt liv etter løslatelse. På tross av de tiltak som er iverksatt, er det ingen nedgang i antall innsatte som har mindre enn åtte timer daglig fellesskap. Statistikken viser også at det er særlige utfordringer knyttet til tilbud om fellesskap i helgene.

*Tiltak:*

KDI utarbeidet i 2019 en rapport hvor mandatet var å utarbeide tiltak for å redusere omfanget av isolasjon og skadevirkningene av isolasjon. Tiltaksplanen som fulgte av denne rapporten omfatter blant annet utvikling og implementering av nytt regelverk, utvikling av felles begrepsbruk, utvikling av ny styringsinformasjon, opplæring og oppfølging av innsatte som er isolert.

I det følgende gis en oversikt over tiltak som ble iverksatt i 2020:

I september 2019 sendte KDI ut på høring i etaten forslag til endringer i retningslinjene til straffegjennomføringsloven, samt forslag om mulige endringer i straffegjennomføringsloven med tilhørende forskrift. På bakgrunn av innspill i forbindelse med høringen, sendte KDI et oppspill til Justis- og beredskapsdepartementet i april 2020 med forslag til enkelte endringer i straffegjennomføringsloven som vil bidra til å redusere bruken av isolasjon og øke mulighetene for fellesskap for innsatte fengslene.

KDI har utredet økonomiske og administrative konsekvenser av en innføring av regler om minimum to timer meningsfull menneskelig kontakt hver dag, samt av regler om henholdsvis åtte, ti og tolv timer med fellesskap daglig. Oslo Economics har på oppdrag fra KDI utredet alternative kostnader ved å etablere en standardisert utlåsingstid på åtte timer, samt å sikre to timer daglig meningsfull menneskelig kontakt for alle innsatte.

Styringen på dette området er styrket med etablering av nye styringsparametere, klargjøring av regelverk og oppfølging gjennom avviksregistrering. Som eksempler nevnes innføring av månedlige dagsmålinger, innføring av krav om at dagsorden i fengslene skal innebære minst to timer med fellesskap for samtlige innsatte, og utarbeidelse av månedlig nasjonal statistikk over omfanget av isolasjon. Det er videre opprettet en koordineringsgruppe med faste representanter fra samtlige regioner og KRUS, i tillegg til tverrfaglige regionale isolasjonsteam som følger opp praktisering av regelverk og organisering av isolasjonsreducerende tiltak på lokalt nivå.

KDI har videre iverksatt tiltak for å styrke kompetansen og øke bevisstheten rundt problematikken; blant annet gjennom gjennomføringen av en konferanse i samarbeid med KRUS, utarbeidelse av en informasjonsbrosjyre på flere språk til isolerte innsatte, pårørende og ansatte, innføring av et eget emne om isolasjon i fengselsbetjentutdanningen, og vurdering av et nettkurs om Mandelareglene, som er tiltenkt brukt i grunn- og videreutdanningen ved KRUS.

KDI har i 2020 avholdt møter med Sivilombudsmannen og Norges institutt for menneskerettigheter om isolasjonsproblematikken. Videre har direktoratet utarbeidet en omfattende sammenstilling av anbefalinger fra Sivilombudsmannens forebyggingsenhet, i tillegg til at regionene er gitt spesifikke føringer for utøvelsen av inspeksjonsvirksomheten basert på anbefalinger fra forebyggingsenheten.

Endelig nevnes at tiltak mot isolasjon ble prioritert ved tildelingen av midler til frivillige og ideelle organisasjoner over statsbudsjettet post 70.

*Planlagte tiltak for 2021:*

I 2021 vil et sentralt tiltak være en videreutvikling av aktiviseringstilbudet til innsatte, basert på erfaringene fra *Prosjekt tilpasset arbeidsdag*. Videre har KDI forventninger til effekten av et

ressursteam som skal etableres ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt, samt til aktiviserings-team ved Oslo, Romerike, Ringerike, Bergen, Åna og Trondheim fengsel. En styrking av tilbudet om psykiatrisk helsehjelp til innsatte gjennom etableringen av områdefunksjon for spesialisthelsetjenesten i fengslene forventes å nå flere sårbare innsatte som nå er isolert, ofte etter eget ønske. I denne forbindelse nevnes at *Fengselshelseveilederen* skal revideres i samarbeid med Helsedirektoratet. Generelt er det et behov for å utnytte bemanningsressurser på en bedre måte, og KDI vil i 2021 styrke kompetansen på turnusplanlegging internt i direktoratet, som et første steg i arbeidet med å få forhandlet frem turnuser som bidrar til en økt tilstedeværelse av ansatte på de tidspunktene omfanget av isolasjonen er størst. KDI vil også foreta en kvalitetssikring av tidligere beregninger av kostnader forbundet ved nødvendige utbedringer av fellesskapsarealer i fengslene. Et annet satsningsområde vil være å etablere et tettere samarbeid med frivillige organisasjoner.

Når det gjelder videreutvikling av regelverk, nevnes at KDI vil utarbeide et forslag til forskrift for fengselsbygg, og at det innføres bestemmelser om maksimal oppholdstid ved mottaksavdelinger i fengslene.

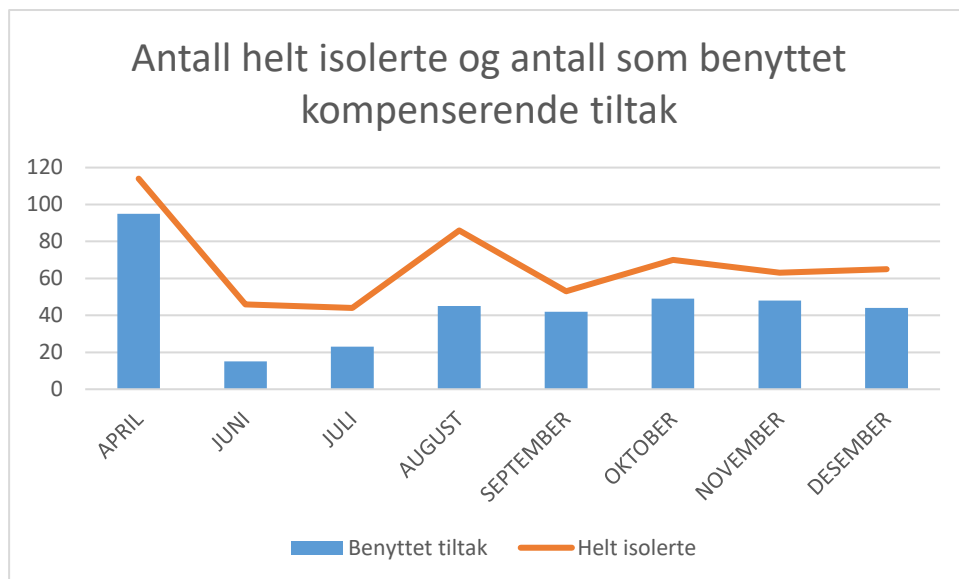
Tilstanden når det gjelder omfanget av isolasjon vil også i 2021 være et sentralt tema i styringsdialogen mellom KDI og regionene.

Disse tiltakene forutsettes i noen grad å gi en reduksjon av omfanget av isolasjon, men en varig og vesentlig endring i situasjonen vil kreve bygningsmessige endringer og en økt bemanning, langt ut over det som kan dekkes innenfor kriminalomsorgens gjeldende budsjettammer. Denne vurderingen understøttes av evalueringen som Oslo Economics nylig foretok på oppdrag fra KDI, der det er utredet alternative kostnader ved å etablere en standardisert utlåsingstid på åtte timer, samt å sikre minimum to timer daglig med meningsfull mellommenneskelig kontakt for alle innsatte. Det konkluderes her med at en iverksettelse av dette innenfor gjeldende budsjettammer, i vesentlig grad ville gå ut over kriminalomsorgens måloppnåelse på øvrige områder.

### ***Styringsparameter 5: Tilbud om isolasjonsreducerende tiltak***

KDI har i 2020 gjennomført dagsmålinger av omfanget av isolasjonsreducerende tiltak. Dette er tiltak som er satt inn overfor innsatte som er helt uten fellesskap, herunder innsatte som har vært i karantene for å hindre spredning av covid-19, for å redusere skadevirkningene av isolasjonen. Tilbudene omfatter blant annet samtaler med ansatte i kriminalomsorgen, ansatte i samarbeidende etater, tilbud om samtaler via telefon eller nettbrett, og fritidsaktiviteter.





Figuren over gir en oversikt over i hvilken grad isolerte innsatte har benyttet seg av isolasjonsreducerende tiltak. For eksempel viser dagsmålingen som ble foretatt i september måned, at det var 53 innsatte som var helt uten fellesskap den aktuelle dagen, hvorav 42 deltok i isolasjonsreducerende tiltak. Deltakelse i tiltakene er frivillig, og KDI har ikke data om antall innsatte som eventuelt har avslått tilbud. I snitt har hver av de aktuelle innsatte benyttet seg av slike tiltak i cirka 100 minutter per dag.

Data fra dagsmålingene samsvarer med data om aktiviseringstilbud i form av «Andre tiltak». Disse tiltakene retter seg mot innsatte som av forskjellige grunner ikke kan benytte seg av det ordinære aktiviseringstilbudet, og som dermed ellers ville ha blitt isolert. Som redegjort for foran, er det registrert en økning i bruken av «Andre tiltak».

#### Vurdering:

Kriminalomsorgen har i 2020 arbeidet målrettet med å sikre at de helt isolerte får tilbud om isolasjonsreducerende tiltak. Dette har resultert i at en vesentlig andel av de helt isolerte deltar i slike tiltak. I 2021 må det arbeides videre med sikte på at alle isolerte innsatte skal få tilbud om dette.

#### Tiltak:

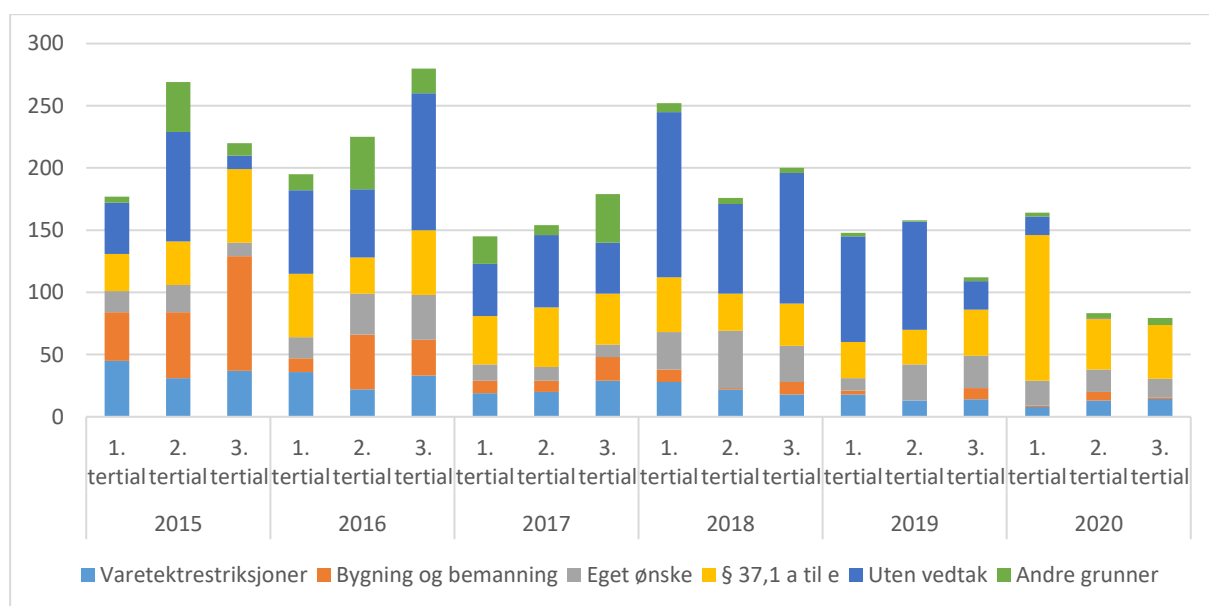
I 2020 har aktiviseringsteam vært i drift ved Ringerike fengsel og Romerike fengsel. Aktiviseringsteamene består av blant annet fengselsbetjenter, verksbetjenter og miljøterapeuter, og de har nært samarbeid med helsetjenesten og andre samarbeidspartnere i fengslene. Formålet med aktiviseringsteamene er å forebygge isolasjon og gi et tilbud om aktivisering til innsatte som ikke tilbys ordinær aktivisering i arbeidsdrift eller skole, eller som ikke er i stand til å delta i det ordinære tilbudet. Dette omfatter både innsatte som er utelukket av retten eller kriminalomsorgen, og innsatte som isolerer seg selv på grunn av psykiske lidelser eller lettere psykisk utviklingshemming, eller som av andre grunner unngår fellesskap med andre. Erfaringene er at aktiviseringsteamene gir et egnet tilbud om isolasjonsreducerende tiltak til målgruppen, som blant annet omfatter gruppeaktiviteter, fysisk aktivitet og fritidsaktiviteter. Ved Ringerike fengsel vises det til at antall volds- og trusselhendelser i fengselet er redusert etter etableringen av aktiviseringsteamet. Arbeidet til teamet anses videre å ha hatt en direkte innvirkning på bruken av sikkerhetscelle. I 2021 vil det bli opprettet aktiviseringsteam ved

utvalgte fengsler i alle regioner. KDI forventer at dette vil bidra til å øke andelen av de isolerte som får et tilbud om isolasjonsreducerende tiltak.

KDI har nå stilt krav om at fengslene skal utarbeide en ukeplan for samtlige innsatte som er utelukket fra fellesskap. Ukeplanen skal sikre at utelukkede innsatte tilbys minst to timer med meningsfylt menneskelig kontakt hver dag. Det er opprettet et system for registrering av avvik, og eventuelle avvik vil bli fulgt opp i styringsdialogen.

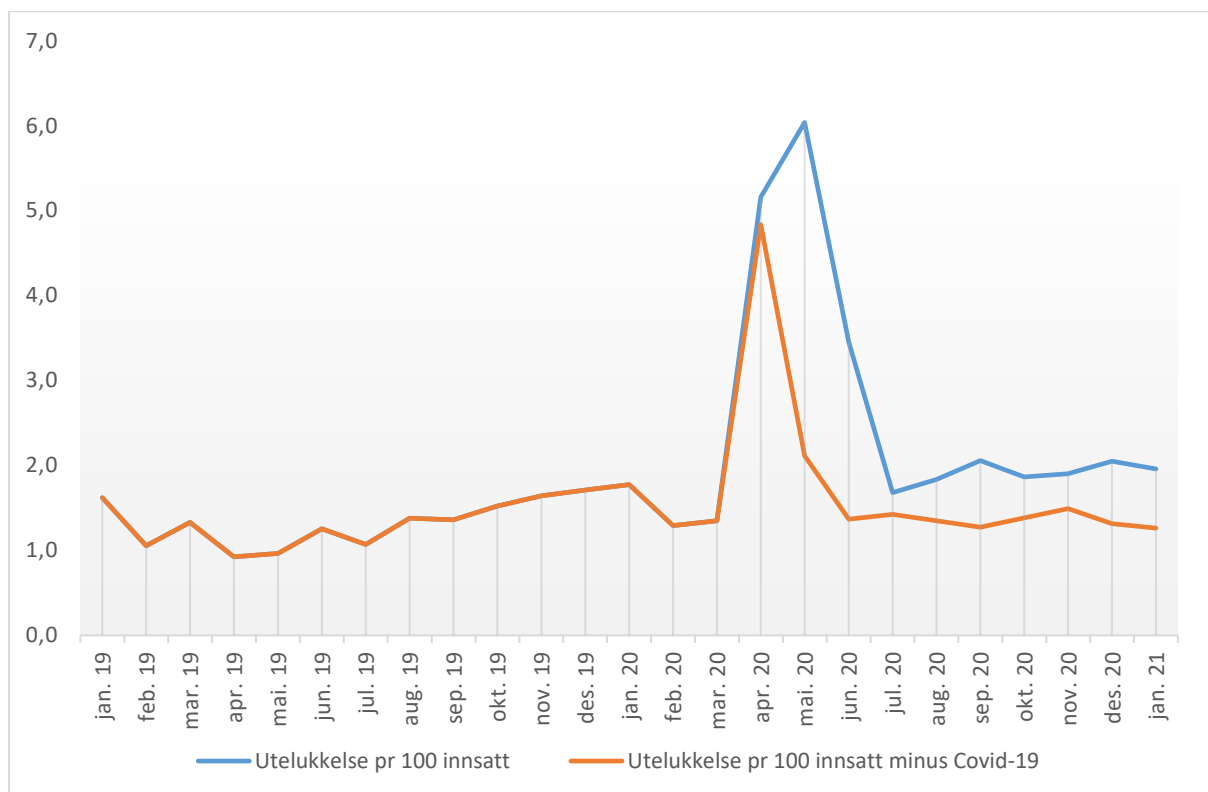
### ***Utelukkelse fra fellesskap, bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, og bruk av øvrige tvangsmidler***

KDI har en tett oppfølging av omfanget av utelukkelse fra fellesskapet, blant annet gjennom regelmessige dagsmålinger og overvåking av manuelle registreringer av utelukkelse i kriminalomsorgens fagsystem, KOMPIS. Direktoratet publiserer i starten av hver måned antall iverksatte utelukkelse den siste måneden, både for varetektsinnsatte og domsinnsatte, og over antallet helt utelukkede innsatte den siste dagen i hver måned, fordelt på utelukkelsesgrunnlag. Det er i denne forbindelse også opprettet et eget grunnlag i kriminalomsorgens fagsystem for registrering av isolasjon som følge av covid-19. KDI publiserer også resultatene fra dagsmålingene.

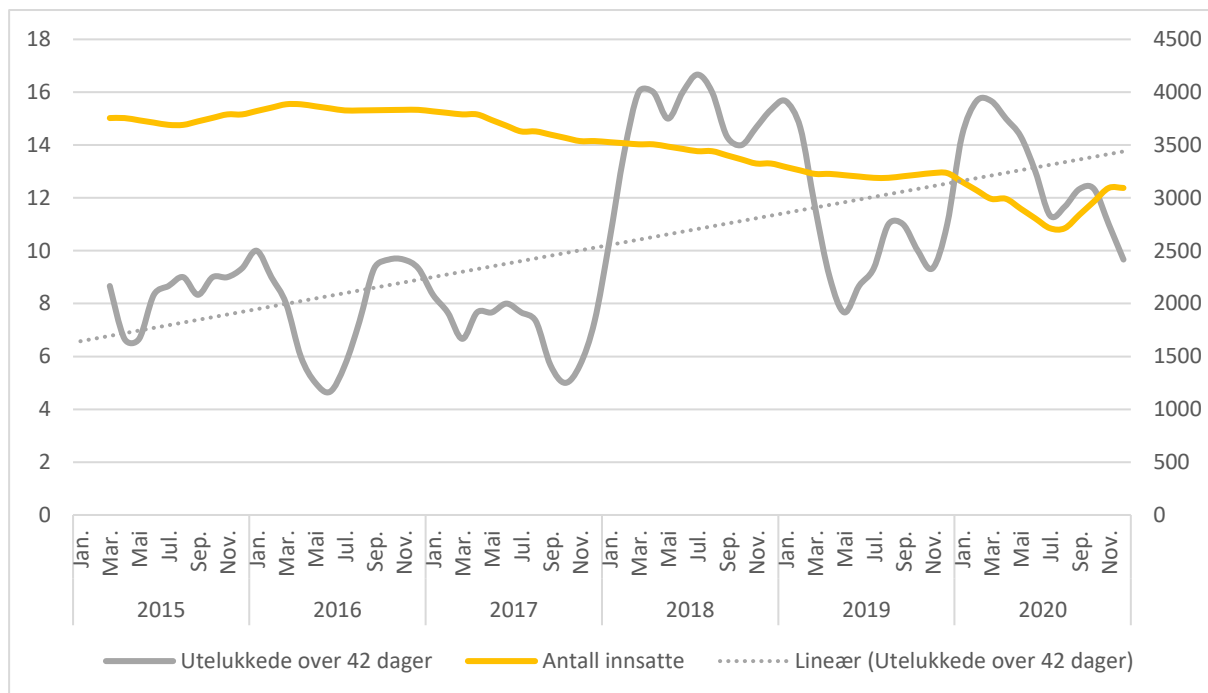


Figuren over viser antall utelukkede innsatte i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, fordelt på grunnlag for utelukkelsen. Data er basert på dagsmålinger. Det fremgår at det har vært en nedgang i omfanget av utelukkelse i 2020. KDI er tilfreds med denne utviklingen, særlig sett hen til at det har vært nødvendig å bruke utelukkelse som et ledd i smittevernet under pandemien. KDI finner det videre positivt at etaten har fulgt opp styringssignaler om at det skal treffes vedtak i alle tilfeller der innsatte utelukkes. I de siste dagsmålingene som ble foretatt i 2020 er det ikke avdekket tilfeller av at innsatte er utelukket uten at det er truffet vedtak. Videre er utelukkelse utfra bygnings- og bemanningsmessige grunner sterkt redusert. Dette er ledd i en utvikling som startet i 2017, og antas å ha sammenheng med nedgangen i antall innsatte på høyt sikkerhetsnivå. Omfanget av isolasjon på grunnlag av domstolens beslutninger i kjennelser om varetekt er også redusert. Dette har trolig sammenheng med en nedgang i antall varetektsinnsettelse under pandemien. Kategorien «Andre grunner» omfatter blant annet utelukkelse på grunn av sykdom.

Den største kategorien gjelder utelukkelse med hjemmel i straffegjennomføringsloven § 37 første ledd, som også omfatter utelukkelse som følge av covid-19.



Figuren over viser andel utelukkelse per 100 innsatte de siste to årene. Det fremgår at nivået lå relativt stabilt frem til mars 2020. I den første fasen av pandemien ble alle nyinnsatte utelukket i karantene, som et tiltak for å hindre spredning av covid-19 i fengslene. Dette medførte en sterk økning i antall utelukkelse. Etter en praksisomlegging besluttet det ikke rutinemessig utelukkelse av nyinnsatte, men det foretas en individuell vurdering. Figuren viser at dette medførte en markant reduksjon i antall utelukkelse, men at utelukkelse for å hindre spredning av covid-19 har forårsaket at andel utelukkelse har ligget på et høyere nivå enn tidligere.



Figuren over gir en oversikt over utviklingen når det gjelder langvarige utelukkelse (definert som utelukkelse ut over 42 dager). I 2020 ble det per måned i snitt registrert 13 utelukkelse med en varighet på mer enn 42 dager. Dette innebærer en liten økning i antall langvarige utelukkelse fra 2019, da det i snitt var 11 langvarige utelukkelse per måned.

En vesentlig andel av utelukkelse med en varighet på over 42 dager etter innsattes eget ønske. Ved utgangen av 2020 gjelder fem av åtte vedtak om langvarige utelukkelse innsatte som selv har bedt om å bli utelukket fra fellesskap med medinnsatte. Fem av de åtte er varetektsfengslet, to gjennomfører dom på forvaring, og en gjennomfører en ubetinget fengselsstraff.

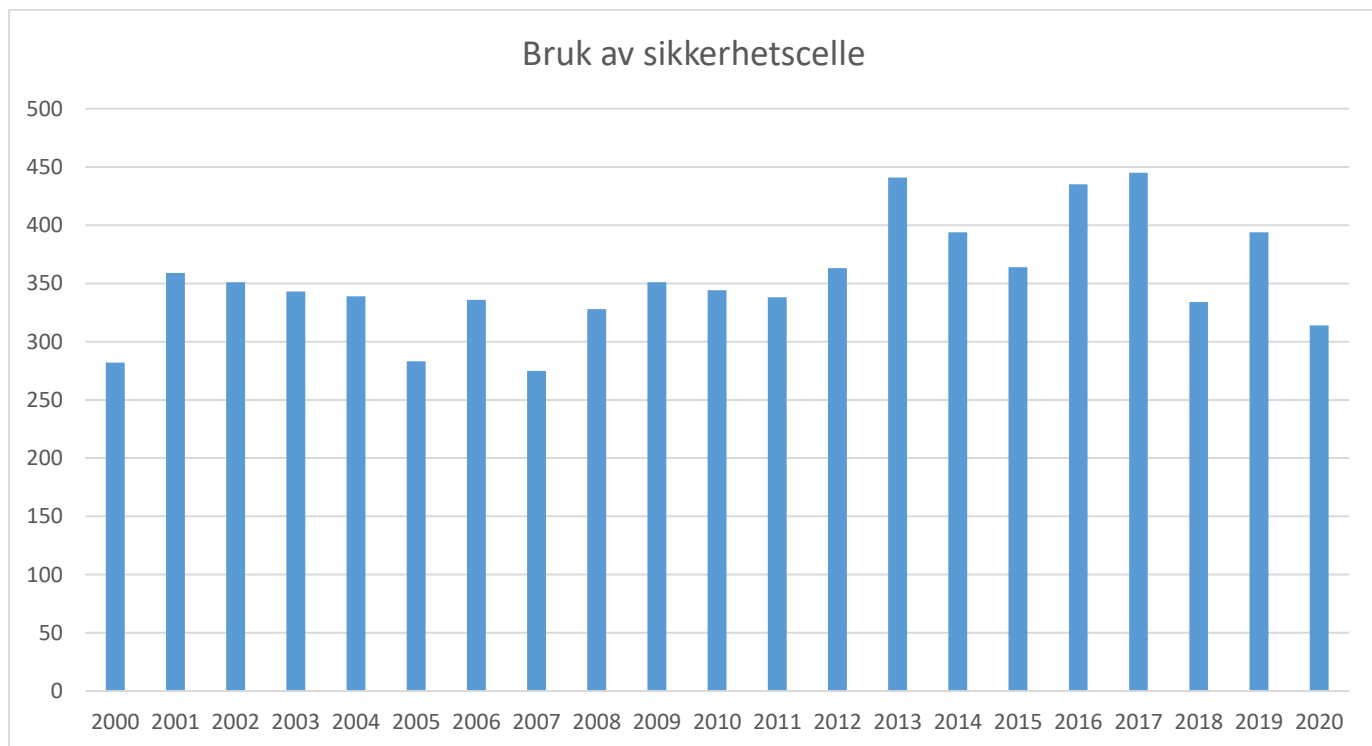
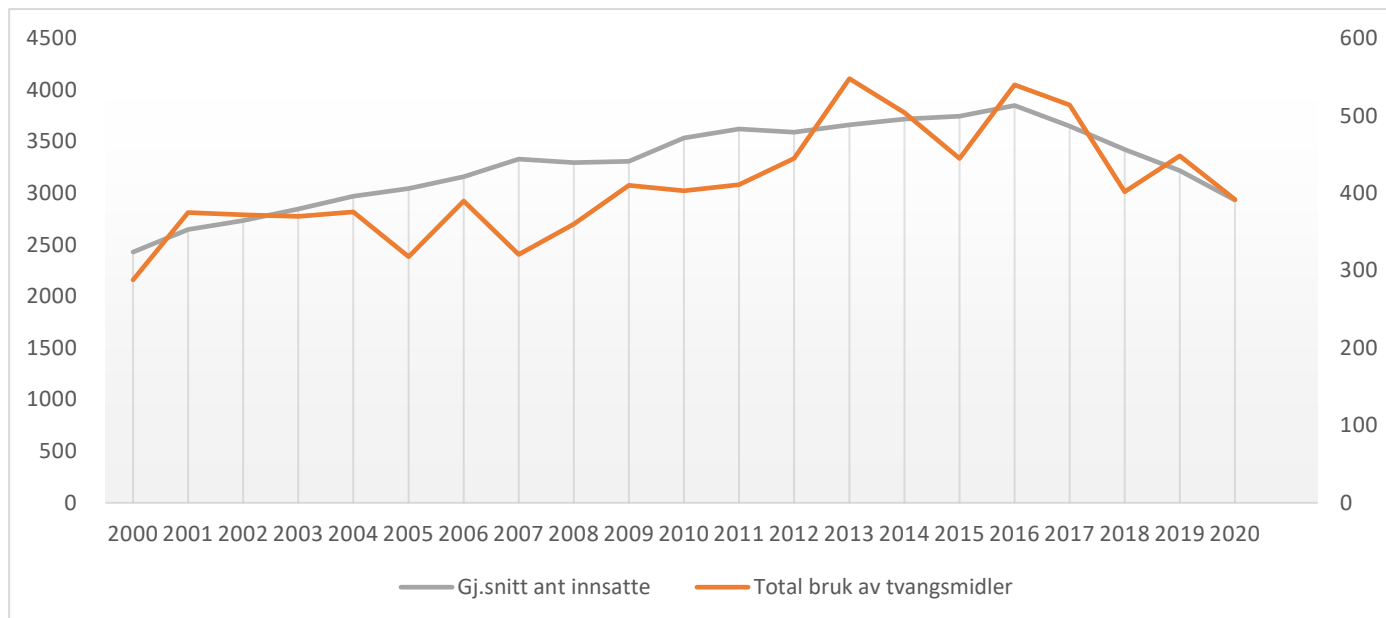
Statistikken viser at innsatte som utelukkes etter eget ønske i snitt genererer lengre utelukkelse, enn innsatte som er utelukket grunnet forhold knyttet til ro, orden og sikkerhet. Utelukkelse utover 42 dager utgjør kun en prosent av utelukkelsene, men rundt 40 prosent av samlet antall timer med utelukkelse. Dette dreier seg således om en liten, men svært krevende gruppe, som erfaringsvis ofte har en adferd som er forenlig med psykiske lidelser.

I det pågående arbeidet med å redusere omfanget av isolasjon, ser KDI at det videre er viktig å opprettholde et særlig fokus på gruppen innsatte som selv ber om å bli utelukket fra fellesskapet. Videre har KDI forventninger til at en etablering av områdefunksjon for psykiatrisk spesialisthelsetjeneste i alle fengsler vil fange opp flere innsatte i denne gruppen.

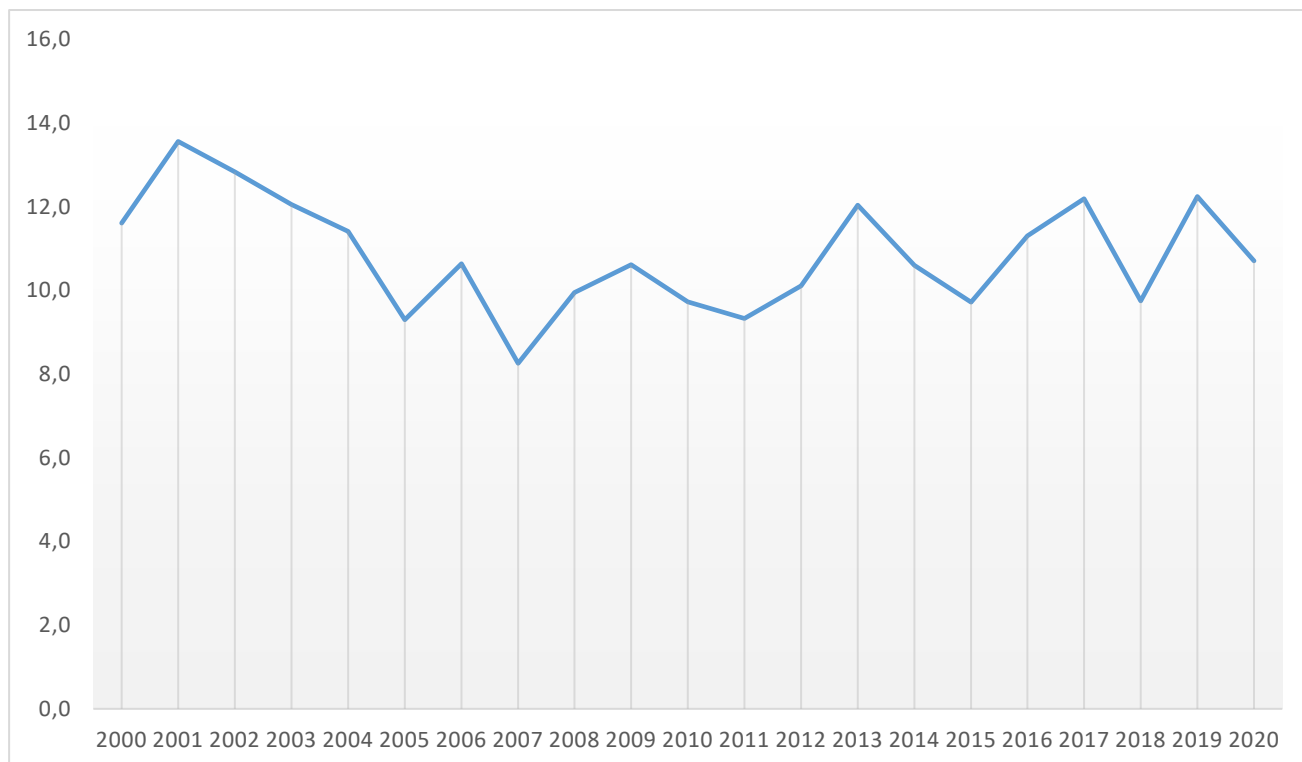
År	Sikkerhets- celle	Sikkerhets- seng	Gass	OC-gass	Kølle	Skjold
1998	292	14	2		0	
1999	302	18	1		0	
2000	282	6	0		0	
2001	359	16	0		0	
2002	351	21	0		0	
2003	343	21	0		0	6
2004	339	15	4		0	18
2005	283	15	2		1	17
2006	336	16	3		5	30
2007	275	15	0		1	30
2008	328	10	2		0	20
2009	351	15	6		1	37
2010	344	5	7		3	44
2011	338	8	10		6	49
2012	363	12	5		3	62
2013	441	8	13		7	79
2014	394	17	9		21	63
2015	364	11	7		9	54
2016	435	10	14		5	76
2017	445	14	18		7	30
2018	334	13	16		1	38
2019	394	9	6		4	35
2020	314	17	11	21	0	29

Tabellen over gir en oversikt over bruken av tvangsmidler, herunder bruken av sikkerhetsseng og sikkerhetscelle. Kriminalomsorgen har i 2020 tatt i bruk OC-gass («pepperspray»).

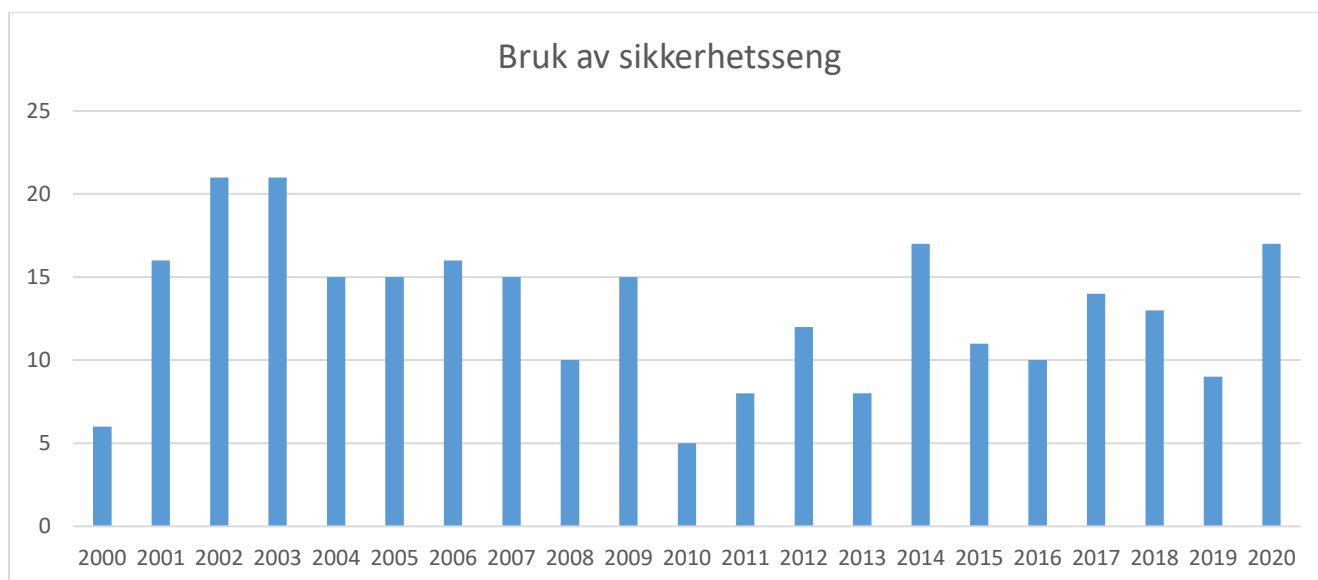
Figuren under viser utviklingen i bruk av alle former for tvangsmidler, sammenholdt med utviklingen i gjennomsnittlig antall innsatte.



Grafen over viser bruken av sikkerhetscelle. Antall tilfeller av bruk av sikkerhetscelle var i 2020 det laveste siden 2007.



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



Det har vært en økning i anvendelsen av sikkerhetsseng fra 2019 til 2020. Det bemerkes her at det dreier seg om små tall der endringer gir store prosentvise utslag, og at enkeltstående innsatte står for flere vedtak om bruk av sikkerhetsseng. Sikkerhetsseng har vært i bruk ved seks fengsler i 2020.

Staten inngikk i 2020 forlik med en tidligere innsatt ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt, som var blitt utsatt for nedverdiggende behandling i forbindelse med bruk av sikkerhetsseng. Videre publiserte Sivilombudsmannen i 2020 en temarapport om bruk av sikkerhetsseng i norske fengsler, der det anbefales at bruken avskaffes.

KDI har på bakgrunn av Sivilombudsmannens anbefalinger igangsatt et arbeid med å utrede mulighetene for å avskaffe sikkerhetsseng som tvangsmiddel i kriminalomsorgen, og vurderer om risikopersoner kan håndteres på en mer human måte. I denne forbindelse vil KDI utrede mulighetene for å utforme sikkerhetsceller på en måte som gjør sikkerhetsseng overflødig som tvangsmiddel for å forhindre alvorlig selvskading/ suicid.

### ***Ledelse av direktoratsutvalget for tilbakeføringsstrategien***

KDI leder direktoratsutvalget for tilbakeføring, et samordningsorgan som sikrer koordinert oppfølging av *Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff (2017–2021)*.

For å forhindre glippsoner mellom fengsel og samfunn samarbeider direktorater om regelverksutforming og utvikling av digitale tjenester. I 2020 har KDI, i samarbeid med Fylkesmannen i Vestland, arbeidet med en revisjon av rundskriv G1/2008 (rundskriv om forvaltningssamarbeid mellom opplæringssektoren og kriminalomsorgen). AVdir og KDI arbeider med et rundskriv/veileder for avklaring av ansvarsforhold mellom NAV og kriminalomsorgen, og KDI/Hdir er i dialog med JD og HOD om behov for revisjon av rundskriv G-8/2006 *Samarbeid mellom kommunehelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten, kommunenes sosialtjeneste og kriminalomsorgen overfor innsatte og domfelte*.

I 2020 har Fylkesmannen i Vestland og KDI etablert et prosjekt for digitalisering av skolehverdagen innenfor kriminalomsorgen. Sammen med helseforetakene jobber KDI med opprettelse av en områdefunksjon for psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling som sikrer faste stedlige tjenester i alle fengsler. Det vises for øvrig til nærmere omtale av flere av tiltakene andre steder i årsrapporten.

Vedlagt følger *Felles tilstandsrapport fra direktoratsutvalget til tilbakeføringsutvalget 2020*, der det er gitt en fyllestgjørende omtale av direktoratsutvalgets arbeid.

### ***Utredning av omsorgsbehovene til innsatte***

Helsedirektoratet og KDI har gitt Senter for omsorgsforskning i oppdrag å foreta en utredning av innsattes omsorgsbehov. Utredningen skal omfatte innsatte med fysiske funksjonsnedsettelse, lettere psykisk utviklingshemming, og innsatte med psykiske lidelser som ikke kan ivareta egenomsorgen. Utredningen skal utgjøre kunnskapsgrunnlaget for å vurdere et tydeligere grensesnitt mellom helse- og omsorgstjenestens og kriminalomsorgens ansvar for oppfølging av innsatte med behov for omsorgstjenester og praktisk bistand. Senter for omsorgsforskning gjennomfører dybdestudier i to fengsler, i tillegg til at det gjennomføres en questback i alle landets fengsler om innsattes omsorgsbehov. Oppdraget slutføres i juni 2021.



***Gjennomføring av strategien Bolig for velferd (2014-2020)***

I 2020 bidro KDI med vesentlige ressurser i samarbeidet med velferdsdirektoratene som omfattes av strategien. Det prioriterte tiltaket var et samarbeid om å etablere arbeidsprosesser for å kunne gi et helhetlig tilbud om bolig og oppfølgingstjenester for mennesker med rusmiddel-avhengighet og psykiske lidelser som mangler bolig, eller som står i fare for å miste boligen, samt egnede boliger for vanskeligstilte familier.

KDI har sammen med de andre direktoratene vært representert i redaksjonen som videreutvikler nettstedet *veiviseren.no*. Veiviseren gir praktisk veiledning i strategisk og operativt boligsosialt arbeid, og er primært rettet mot kommunene, men er også aktuell for kriminalomsorgen og andre forvaltningsorganer. Den gir beskrivelser av arbeidsprosesser i det boligsosiale arbeidet som utføres av aktuelle tjenesteytere, og omtaler kriminalomsorgens rutiner, både ved fengslene, friomsorgskontorene og ved forvaring. I tillegg beskrives de ulike formene for straffegjennomføring. I 2020 har *veiviseren.no* hatt 282 600 sidevisninger. Nettsiden skal videreutvikles og videreføres, og KDI vil også i 2021 bidra med ressurser.

Veiviseren.no har bidratt med støtte til utvikling av kriminalomsorgen nettside *Tilbakeføring.no* som ble opprettet i 2018. I 2021 er det blant annet fokus på hvordan kriminalomsorgen kan formidle til kommunene hvilke behov de løslatte har når de skal tilbakeføres til samfunnet.

I 2020 har Oslo Economics evaluert strategien, og har blant annet funnet ut at bosituasjonen for personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser generelt er bedret i løpet av strategi-perioden. Når det gjelder unge vanskeligstilte viser tilgjengelig statistikk at det har vært en økning i bruken av midlertidige botilbud for denne gruppen. NOVA gjennomførte en kartlegging av bostedsløse blant annet i fengsel og ved friomsorgskontorene høsten 2020. En rapport blir publisert våren 2021.

***Gjennomføring av tiltak under foreldrestøttestrategien***

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

**Tiltak 19 – Pappaprogrammet tilpasset mødre i fengsel**

Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter KRUS har fått i oppdrag å utvikle et «mapprogram». Det er etablert et samarbeid med Kirkens Bymisjon, og arbeidet er planlagt ferdigstilt våren 2021.

**Tiltak 22 - Samarbeidet mellom kriminalomsorg og familievernkantorene om foreldrestøtte skal vurderes**

I 2020 har KDI og Bufdir inngått et samarbeid om å utrede nærmere hvordan familievernets tjenester blir lettere tilgjengelig for innsatte og domfelte, med formål om å tilrettelegge for at barnet blir best mulig ivaretatt under og etter at mor/far har gjennomført straff. I 2021 gjennomføres en spørreundersøkelse i kriminalomsorgen for å kartlegge behovet for familiesamtaler.

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

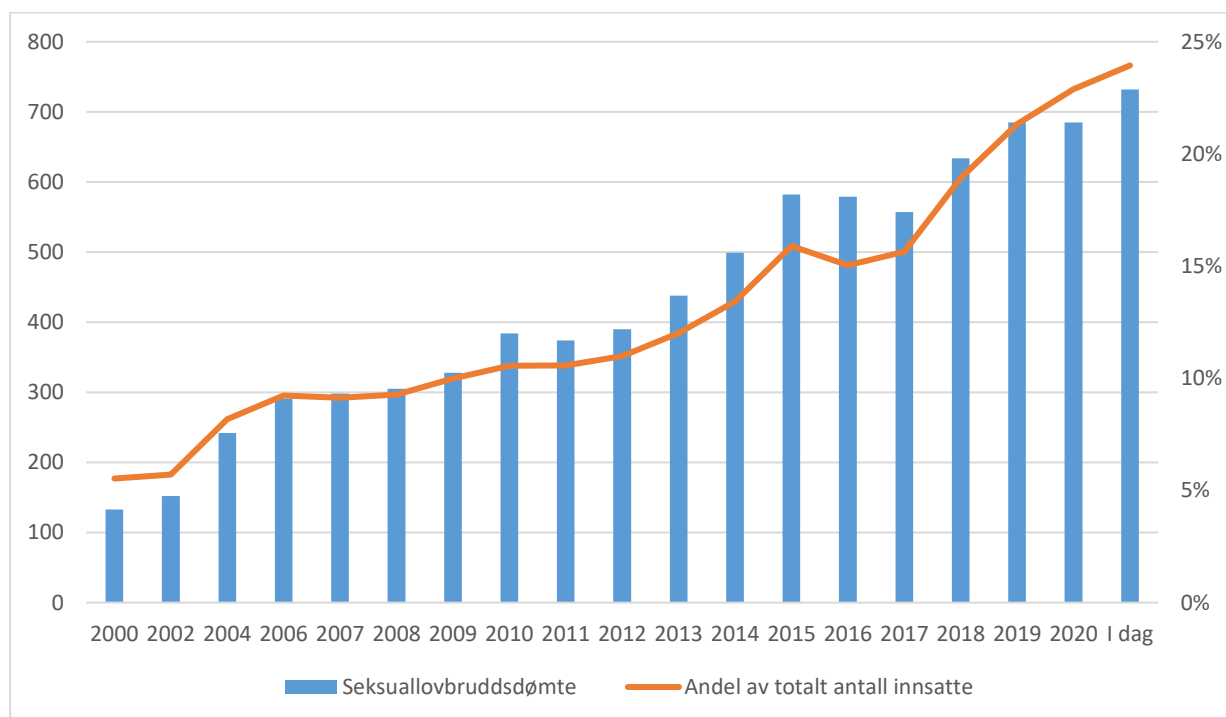
***Etablering av forsterket fellesskapsavdeling ved Ila fengsel og forvaringsanstalt***

Nasjonal forsterket fellesskapsavdeling ved Ila fengsel og forvaringsanstalt ble åpnet i midlertidige lokaler den 2. januar 2020. Avdelingen skal gi et tilbud til psykisk syke innsatte som kan utgjøre en fare for seg selv og andre, og som derfor har vært isolert over lenger tid. Formålet er å lage en avdeling som motvirker isolasjon og påfølgende skadevirkninger, samt skape en verdig og meningsfull straffegjennomføring for den enkelte innsatte. Avdelingen vil ha plass til seks innsatte, og skal være et nasjonalt tilbud for innsatte som fyller inntakskriteriene. Kriterier for inntak i avdelingen og søknadsprosedyrer er utformet og sendt alle fengselsenheter i landet.

Helse Sør-Øst RHF skal bidra med helsepersonell, og har ansatt to medarbeidere innen ledelse og administrasjon i 2020. Rekruttering av helsepersonell til avdelingstjeneste er nå i gang. Kriminalomsorgen har i hele 2020 hatt sine medarbeidere på plass i avdelingen.

Avdelingen har det meste av 2020 hatt fire innsatte. Dette har fremstått som et maksimumstall i innkjøringsperioden og før helsepersonell er på plass. Faglig innhold og relevante tilnæringsformer har blitt etablert i et godt og konstruktivt samarbeid mellom kriminalomsorgen og helse-tjenesten.

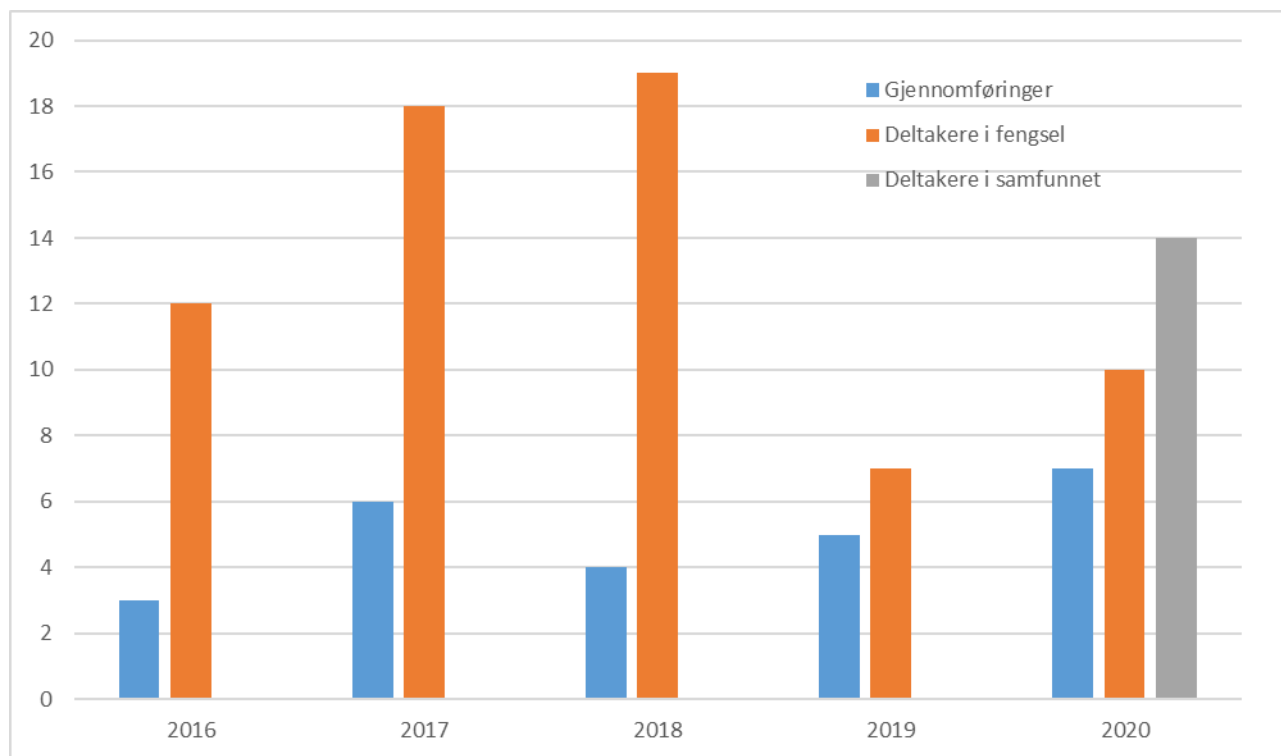
Nasjonal forsterket fellesskapsavdeling planlegges lokalisert i et nytt bygg ved Ila fengsel og forvaringsanstalt. Statsbygg har utlyst et anbud på dette bygget, som skal oppføres samtidig som det gjennomføres en teknisk rehabilitering ved fengselet. Bygget skal tas i bruk når rehabiliteringsprosjektet er ferdig. Konkret dato for dette er ikke avklart, men vil antakelig bli i første halvår av 2023.

*Landsdekkende tilbud for innsatte dømt for seksuelle overgrep*

Figuren over viser utviklingen i antall seksuallovbruddsdømte i fengsel. Aksen til høyre viser utviklingen i prosentvis andel av totalt antall innsatte, mens aksen til venstre viser utviklingen i absolutte tall.

BASIS (Behandling av seksuallovbruddsproblematikk i spesialisthelsetjenesten) ble rullet ut i hele landet i 2020. BASIS er et frivillig behandlingstilbud som gis til domfelte som på bakgrunn av straffesakshistorikk antas å ha forhøyet risiko for tilbakefall. Behandlingen foregår ved 11 utvalgte fengsler, og fullføres under kontroll av friomsorgskontorene i de tilfellene der domfelte blir prøveløslatt før nødvendig behandling er ferdig.

I løpet av 2020 har kriminalomsorgen kartlagt nær samtlige seksuallovbruddsdømte i fengslene. I de tilfellene at resultatet har indikert forhøyet risiko for tilbakefall har dette utløst henvisning til videre utredning og behandling. Slike behandlingsforløp er nå påbegynt ved alle behandlingseenhetene, og nye vurderinger og utredninger skjer fortløpende.



Behandling i BASIS eller annen behandling av spesialisthelsetjenesten er bare egnet for domfelte med forhøyet risiko for nye seksuallovbrudd. Middels eller lavere risiko må håndteres av kriminalomsorgen. Det er derfor svært viktig at kriminalomsorgen kan tilby ulike kognitive programmer, samtalegrupper og andre tilbud som er rettet mot denne gruppen. Figuren over gir en oversikt over aktiviteten på dette området de siste årene. Det er positivt at det i 2020 er etablert tilbud til de i målgruppen som gjennomfører straff i samfunnet, men totalt sett ser KDI et behov for å styrke tilbudet. Særlig gjelder dette unge lovbytere som enten er dømt for seksuallovbrudd eller har vist avvikende seksuell atferd.

KDI vil i 2021 ferdigstille en strategi for arbeidet med personer som er dømt for seksuallovbrudd.

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

Innsatte og domfelte har en overhyppighet av psykiske lidelser og rusmiddelproblemer. Det fremgår av en landsdekkende representativ undersøkelse av domfelte i norske fengsler fra *Kompetansesenteret for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri for Helse Sør-Øst* (Cramer 2014). Hele 92 prosent av utvalget hadde tegn på psykisk lidelse. Undersøkelsen tyder på at livstidsforekomsten av psykiske lidelser blant innsatte også er langt høyere enn i befolkningen ellers. Undersøkelsen viste 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

Funnene er i samsvar med funn fra tilsvarende utenlandske undersøkelser om innsatte i fengsel.

KRUS publiserte i 2020 rapporten «*Innsatte med utviklingshemming – en deskriptiv undersøkelse av ulike etaters arbeid med identifikasjon og tilrettelegging*». Det uttales her at et anslag på 10 prosent utviklingshemmede blant innsatte i norske fengsler fremstår som rimelig ut fra tilgjengelig kunnskap. Litteraturgjennomgangen tyder på at personer med utviklingshemming har forhøyet forekomst av psykiske lidelser, men at den psykiske utviklingshemmingen kan skygge for de psykiske lidelsene.

Den forhøyede forekomsten av psykiske lidelser blant fangepopulasjonen er en medvirkende årsak til isolasjonsproblematikken i fengslene, og da særlig de tilfellene der innsatte er utelukket over lang tid. Erfaringsvis ligger innsattes psykiske helsetilstand også bak en stor andel av hendelsene med vold og trusler, både mot ansatte og mot medinnsatte. For å forhindre blant annet alvorlig personskade, kan kriminalomsorgen iverksette bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng, med de belastninger dette innebærer for innsatte. Sivilombudsmannen har i en rekke besøksrapporter og i *Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler (2018/2019)*, påpekt at isolasjon kan øke risikoen for selvmord, selvskading og utvikling av psykiske lidelser. I Sivilombudsmannens rapport om bruk av sikkerhetsseng (2020), vises det til at flere av belteleggingene ser ut til å være en konsekvens av at selvmordsnære innsatte har vært isolert på sikkerhetscelle og så begynt å skade seg.

Undersøkelsen foretatt av Cramer i 2014 viser at 65 prosent av de innsatte var rusmiddelavhengige før innsettelse i fengsel. Oslo Economics har i 2020 ferdigstilt rapporten «*Vurdering av det samlede tilbudet under straffegjennomføring for personer med rusproblematikk*». Det fremgår her at det er behov for forbedringer av tilbudet til de rusmiddelavhengige som gjennomfører fengselsstraff. Bare 20 prosent av målgruppen anslås å få et tilbud i en av de 18 rusenhetene og/eller blir overført til behandling i institusjon, samtidig som det vurderes at inntil 40 prosent av innsatte er motivert for rehabilitering og rusbehandling. Kun et fåtall tilbys rusprogram, og bare 3 av 10 fengsler uten rusenhet/rusavdeling har et fast tilbud om rusbehandling.

Det er foran referert til undersøkelser som er foretatt av forekomsten av psykiske lidelser, utviklingshemming og rusproblematikk i fangepopulasjonen. Det er viktig å huske at innsatte i fengsel i de aller fleste tilfeller skal gjennomføre en del av straffen i samfunnet under kontroll av friomsorgskontorene; ved elektronisk kontroll, prøveløslatelse, eller opphold i døgninstitusjon. I tillegg er friomsorgskontorene tillagt ansvaret for gjennomføring av to straffereaksjoner som gjelder rusmiddelavhengige – narkotikaprogram med domstolskontroll og program mot ruspåvirket kjøring.

Kriminalomsorgen skal legge til rette for et samarbeid med domfeltes bostedskommuner og velferdsetater med ansvar for tilbud til målgruppen. En forutsetning for samarbeidet er at kriminalomsorgen gjennom en systematisk kartlegging klarer å identifisere domfeltes behov for bistand. Videre må kriminalomsorgens ansatte ha nødvendig fagkunnskap på området. I tillegg skal kriminalomsorgen sørge for egnet aktivitetstilbud, miljøarbeid, sosialt fellesskap og andre isolasjonsreducerende tiltak for denne gruppen.

#### *Etablering av avrusningsenhet ved Bjørgvin fengsel*

Stortinget har besluttet at det skal etableres en avrusningsenhet ved Bjørgvin fengsel, der helsepersonell skal gjennomføre avrusning på samme måte som i samfunnet ellers. Et bedre avrusningstilbud i fengsel kan motivere innsatte til å søke videre behandling, og bidra til at innsatte i større grad kan leve et liv uten tilbakefall til rus og kriminalitet etter endt

straffegjennomføring. Arbeidet med etablering av en avrusningsenhet ved Bjørgvin fengsel pågår, men er beklageligvis blitt vesentlig forsinket. Forsinkelsen skyldes blant annet at kommunens behandling av byggesaken har tatt lengre tid enn forutsatt. Ny avrusningsenhet forventes tatt i bruk i siste tertial 2021.

#### *Rusavdelingene*

Arbeidet som gjøres i rusmestringsenheter og stifinneravdelinger er et vesentlig bidrag i kriminalomsorgens arbeid med å gi domfelte og innsatte et målrettet tilbud som kan forebygge rusmisbruk og ny kriminalitet. I 2020 var det totalt 798 søkere til i alt 110 plasser ved de 18 rusavdelingene. Antall søkere er dermed relativt likt som i 2019. Det var totalt 401 innsatte som fikk tilbud om opphold i en av rusavdelingene, noe som utgjør en nedgang sammenliknet med fjoråret, da 440 innsatte fikk opphold. Årsaken til nedgangen er et noe redusert inntak i enkelte rusavdelinger med bakgrunn i blant annet kapasitetsendringer, smitteutbrudd og karantene under pandemien.

Rapporten fra Oslo Economics viser at tilbudene ved mange av rusavdelingene har god kvalitet, men at det er behov for forbedringer ved andre avdelinger. KDI vil i samarbeid med regionene følge opp anbefalingene i rapporten på dette området i 2021. Regionene er pålagt å påse at føringene i *Veileder for rusmestringsenheter fra Helsedirektoratet og KDI* fra 2016 følges.

#### *Forebygging av overdosedødsfall*

Risikoen for overdosedødsfall er spesielt høy de første dagene og den første uken etter løslatelse fra fengsel. Overdoseprosjektet i kriminalomsorgen 2016-2022 er forankret i Helsedirektoratets nasjonale overdosestrategi (2019-2022). Prosjektet er et samarbeid mellom kriminalomsorgen og helsetjenesten i fengsel, og delfinansiert av Helsedirektoratet. Innholdet er 5 kunnskapsbaserte tiltak; inkomstsamtale, informasjon om overdoserisiko og hjerte- og lungeredning, Nalokson som motgift, løslatelsessamtale og tiltaket «time i hånden».

Fengslene som har deltatt i overdoseprosjektet i 2020, har fått redusert opplæring som følge av pandemien. Disse fengslene deltar på nytt i 2021 sammen med nye fengsler, slik at til sammen 11 fengsler får opplæring og oppfølging i overdoseprosjektet i 2021. Alle fengslene i landet vil ha gjennomgått opplæring innen utgangen av 2022. Parallelt arbeides det med at alle fengsler som tidligere år har deltatt i prosjektet, viderefører arbeidet med de fem kunnskapsbaserte overdosetiltakene lokalt.

#### *Etablering av områdefunksjon - psykiatri- og rusbehandling i alle fengsler*

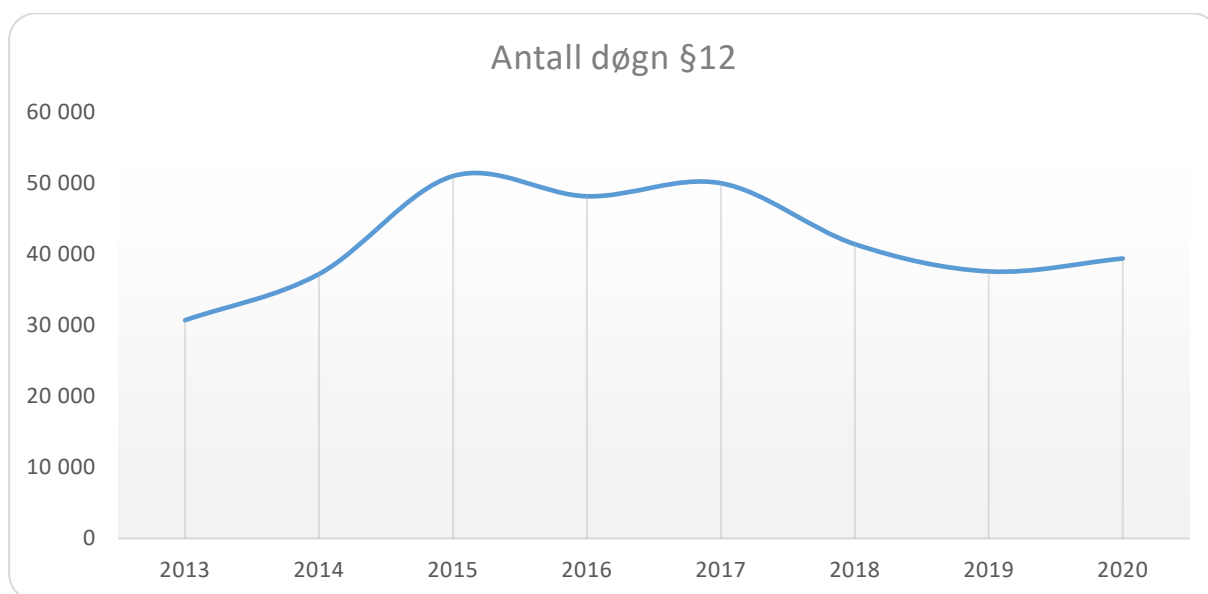
Innsatte og domfelte har en overhyppighet av psykiske lidelser sammenlignet med den øvrige befolkningen. Kriminalomsorgen skal sørge for egnet aktivitetstilbud, miljøarbeid, sosialt fellesskap og andre isolasjonsreducerende tiltak for denne gruppen. Det er et godt samarbeid mellom kriminalomsorgen, helse- og omsorgstjenesten og helseforetak både sentralt, regionalt og lokalt.

Kriminalomsorgen har bistått helseregionene i å utarbeide en samlet konkret plan for etablering av områdefunksjon for psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert behandling (TSB) for helseforetak med ansvar for fengsler. Oppdraget er gitt av Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet med bakgrunn i en rapport fra SIFER – «Områdefunksjoner for spesialisthelsetjenester til innsatte med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer» 2018, og anbefalt av Helsedirektoratet.

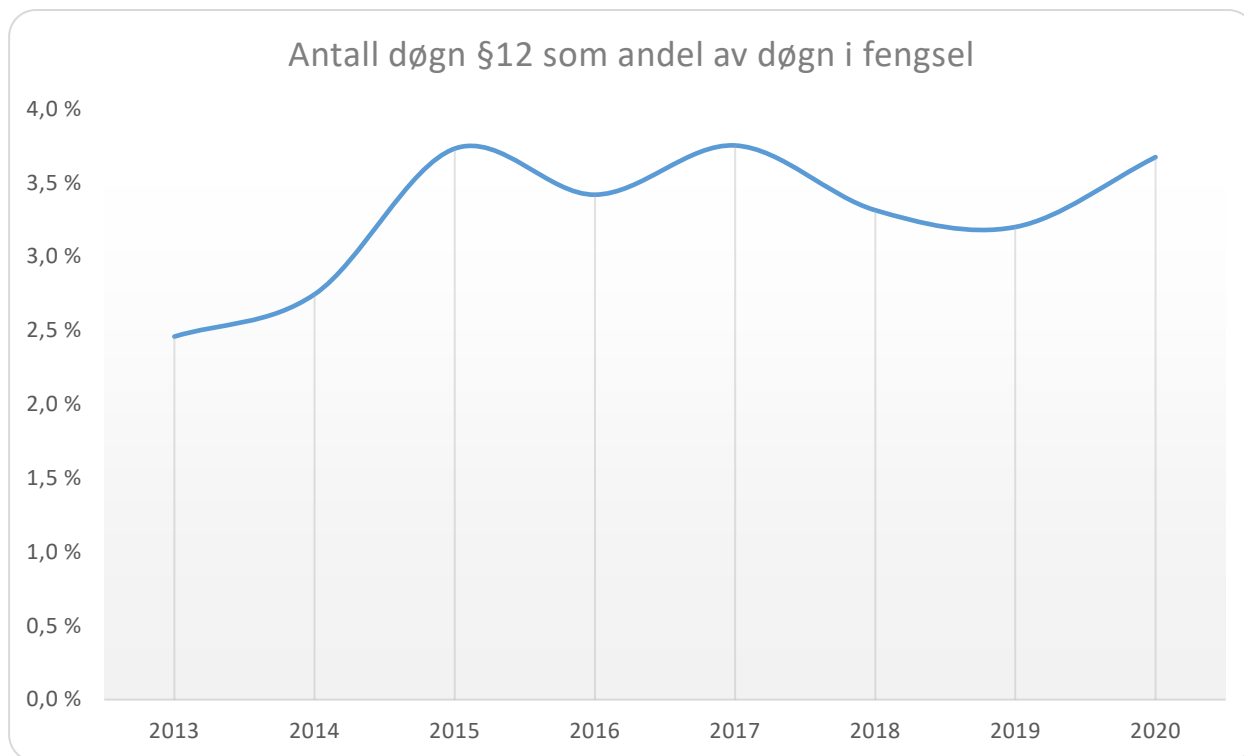
De regionale helseforetakene er hovedansvarlig for planen om styrking av spesialisthelsetjenester, som er utarbeidet i samarbeid med KDI og kriminalomsorgsregionene. Status for tilstedeværelse av rus- og psykiatribehandling er kartlagt i alle fengsler i 2020, og styrking av stedlige spesialisthelsetjenester i fengslene vil bli gjennomført i 2021 i alle helseregioner. Kriminalomsorgen har ansvar for å tilrettelegge for samarbeidet, og har kartlagt hvorvidt fengslene kan tilby egnede lokaler.

Samarbeidet mellom RHF og KDI om implementering og videre styrking av spesialisthelsetjenestene videreføres i 2021.

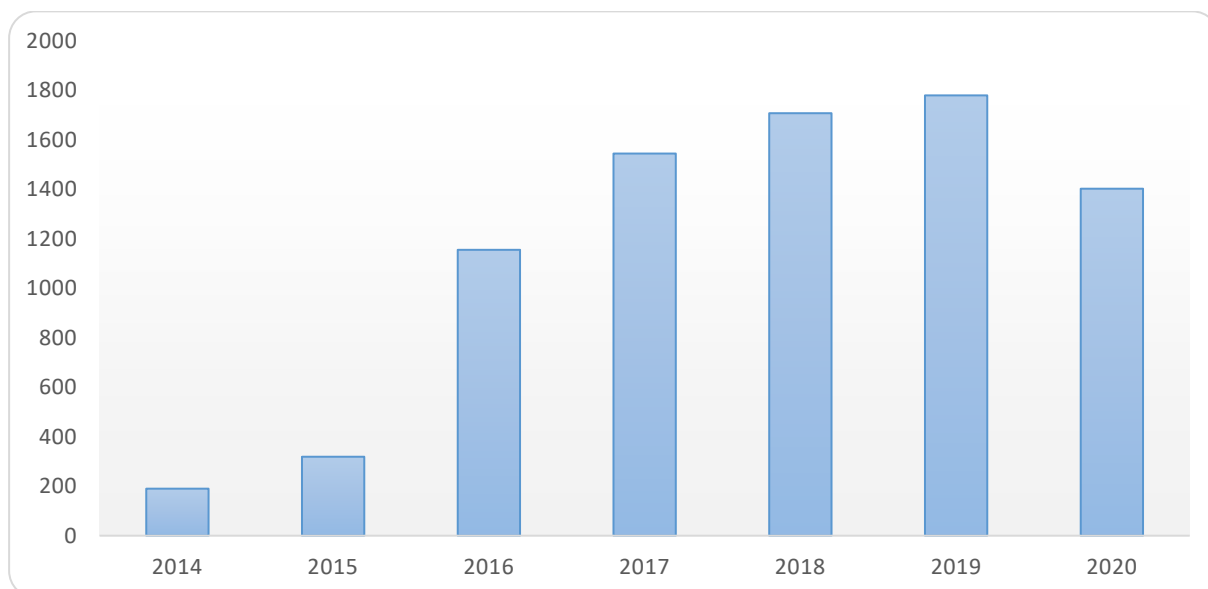
### *Straffegjennomføring ved heldøgnsopphold i institusjon*



Det følger av straffegjennomføringsloven § 12 at fengselsstraff helt eller delvis kan gjennomføres ved heldøgnsopphold i institusjon, dersom oppholdet er nødvendig for å bedre domfeltes evne til å fungere sosialt og lovlydig, eller andre tungtveiende grunner taler for det. Straffegjennomføring i medhold av § 12 er et tiltak som omfatter mange domfelte med rusproblemer, som helt eller delvis gjennomfører straffen i rusbehandlingsinstitusjon. Figuren over viser at det var en økning i antall fengselsdøgn som ble gjennomført i institusjon i 2020, i forhold til resultatet i 2019. Totalt ble det gjennomført 39 897 døgn i institusjon. Som figuren på neste side viser, utgjorde fengselsdøgn utholdt i institusjon en større andel av totalt antall fengselsdøgn enn det som har vært tilfelle de siste årene. Dette viser etter KDIs vurdering at det arbeides systematisk med å kartlegge og motivere domfelte. KDI finner resultatet særlig tilfredsstillende sett hen til at mange institusjoner har hatt inntakstopp på grunn av smittefaren i løpet av året.



#### Antall kartlegginger med BRIK



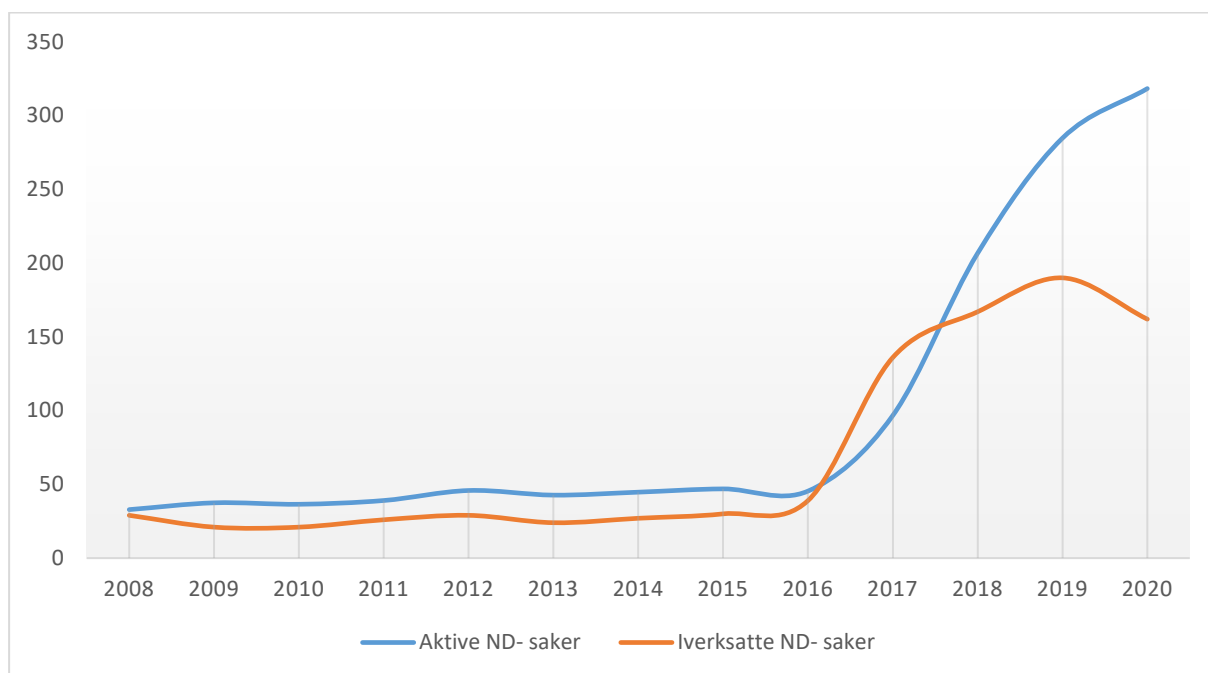
Kriminalomsorgen foretar kartlegginger av domfelte med verktøyet BRIK (*Behovs- og ressurskartlegging i kriminalomsorgen*). Kartleggingene skal gi et grunnlag for et målrettet arbeid med domfeltes problematikk. I 2020 var det en nedgang i antall gjennomførte kartlegginger i forhold til i 2019. Noe av årsaken ligger i en nedgang i antall iverksatte dommer. Målt i andel av iverksatte dommer, lå aktiviteten på dette området på et forholdsvis høyt nivå også i 2020.



### *Styrking av kompetanseutviklingen om psykiske lidelser og rus*

I 2020 har KRUS blant annet arrangert konferanser og erfaringsamlinger om rusmestringsavdelinger og isolasjon. Det er videre blitt avholdt kurs i motiverende samtaler, om isolasjonsproblematikk, russamtalen, ruskunnskap, selvmordsfare og overdoseforebygging.

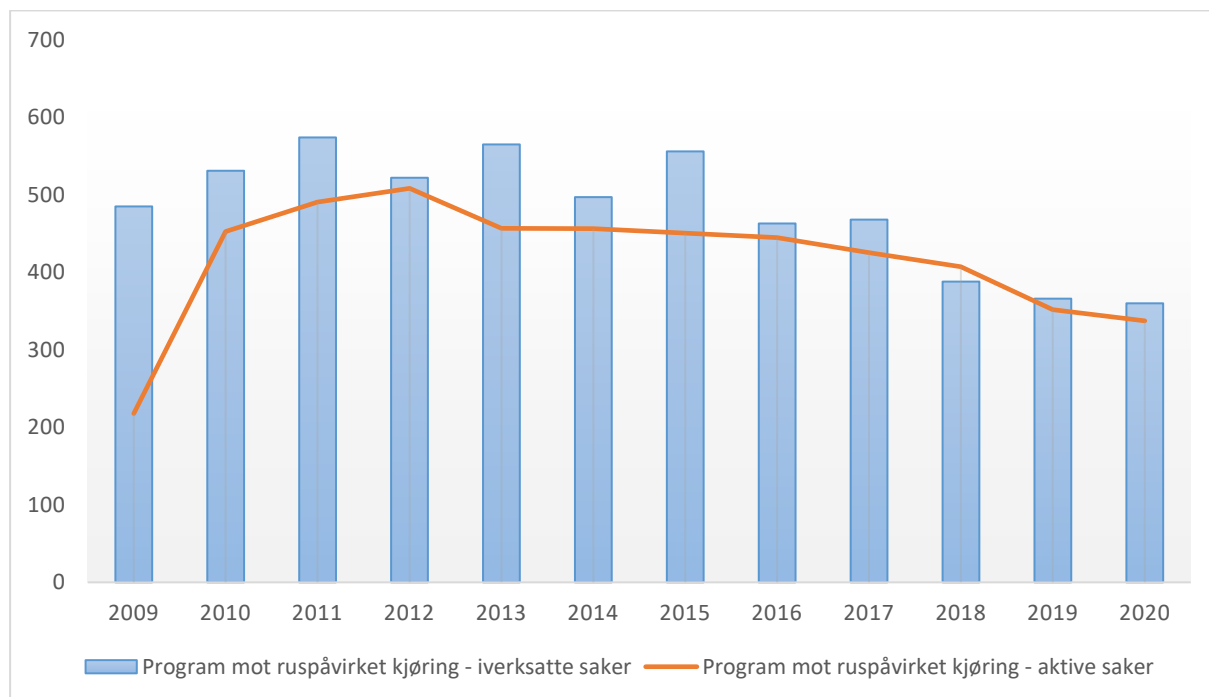
### *Narkotikaprogram med domstolkontroll (ND)*



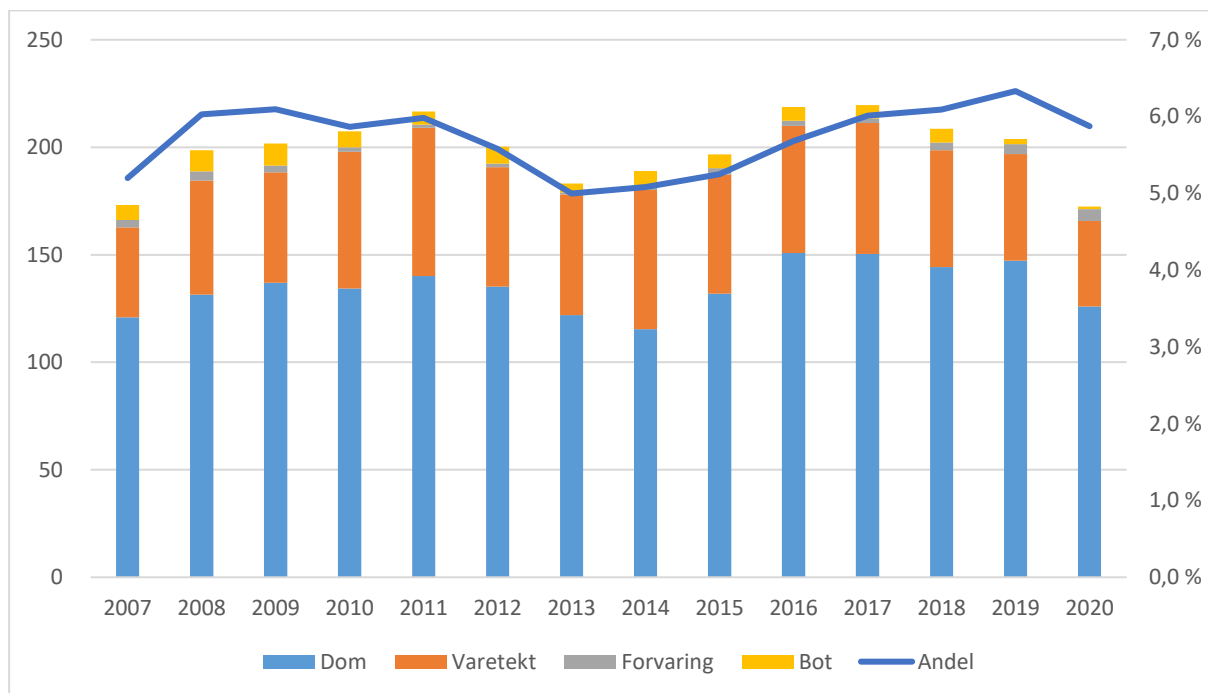
Det ble i 2020 iverksatt 157 nye ND-dommer. Dette er en reduksjon i antallet fra 2019, da det ble iverksatt 183 nye dommer. Ved utgangen av 2020 var det totalt 318 aktive saker.

De fleste domfelte som gjennomfører ND mottar behandling for rusproblemer. I 2020 gikk 132 av de domfelte i poliklinisk behandling, 66 var i døgnbehandling i institusjon, og 64 fikk legemiddelassistert rusbehandling (LAR). Det er generelt et utstrakt samarbeid med andre etater i form av samarbeidsmøter og ansvarsgruppemøter, og en stor andel av de domfelte mottar kommunale tjenester. 50 av de domfelte har hatt tilbud om skole/opplæring, og 133 har vært i arbeid/arbeidstiltak.

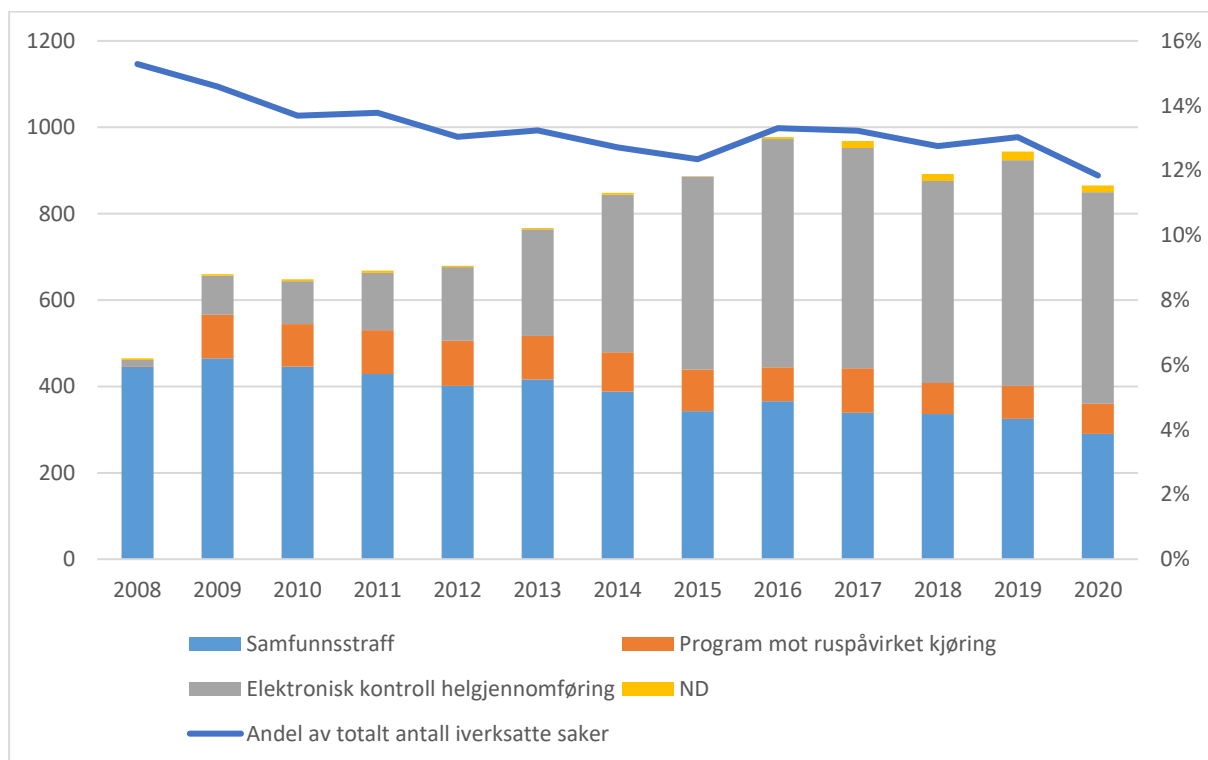
I 2020 er gjennomføringen av programmet avbrutt og straffen omgjort til fengselsstraff på grunn av ny kriminalitet i 12 saker. Dette må anses som et lavt antall, sett hen til den omfattende problematikken som denne gruppen domfelte har.

*Program mot ruspåvirket kjøring*

Det har over tid vært en nedgang i antall dommer med program mot ruspåvirket kjøring (RK) som mottas til gjennomføring i kriminalomsorgen. I rapporten fra Oslo Economics pekes det på at RK i mange tilfeller innebærer et bedre og mer tilrettelagt tilbud til personer med rusmiddelproblemer enn for eksempel fengselsstraff som gjennomføres med elektronisk kontroll, og at bedre og mer informasjon til aktører i straffesakskjeden kan bidra til å øke anvendelsen av denne reaksjonen i saker med promillekjøring. KDI vil i 2021 søke å opprette et samarbeid med Politidirektoratet og Domstolsadministrasjonen om deltakelse i opplæringstiltak, som både skal omfatte RK og andre former for straffegjennomføring i samfunnet. Kriminalomsorgen har kapasitet til å gjennomføre flere slike dommer.

*Strategi for kvinner i varetekt og straffegjennomføring*

Figuren over viser utviklingen i antall kvinner innsatt i fengsel. Aksene til høyre angir antall, aksene til venstre angir andel kvinner i prosent av den totale innsattepopulasjonen. Per 31.12.2020 var 172 kvinner innsatt i fengsel.



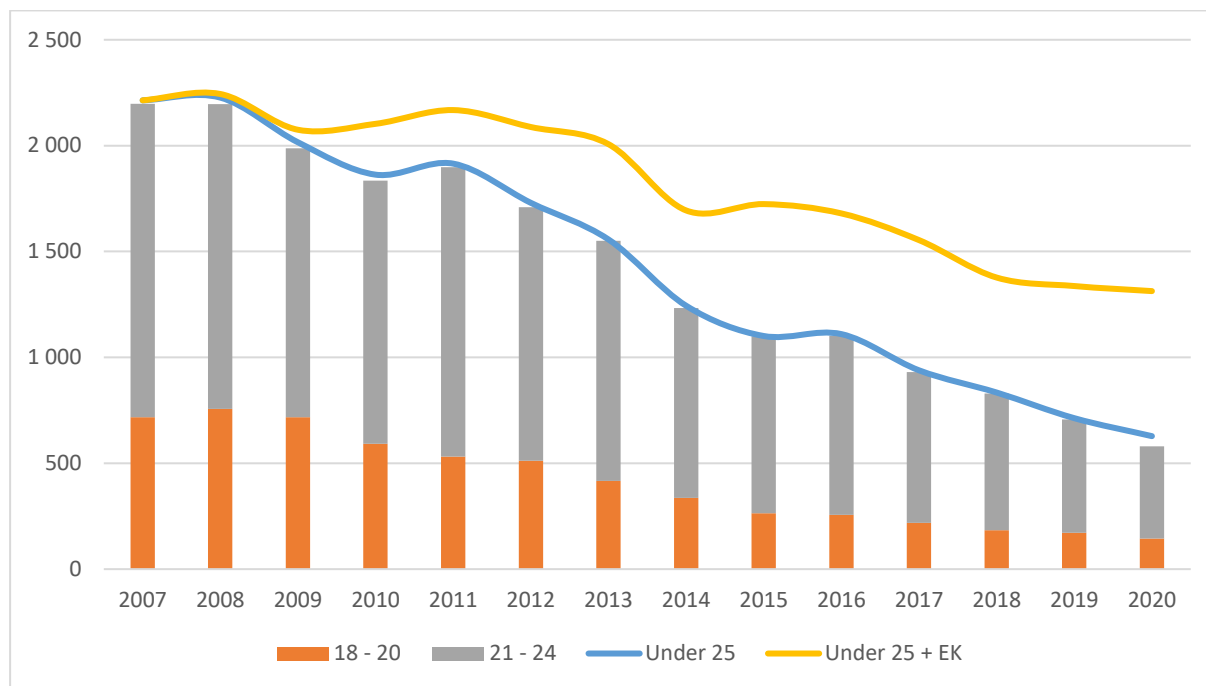
Figuren over angir utviklingen når det gjelder antall kvinner som gjennomfører straff i samfunnet, samt andel kvinner av det totale antallet domfelte under straffegjennomføring i

samfunnet.

Kvinner utgjør omlag 6 prosent av innsattepopulasjonen, og det er få fengsler med kvinneplasser. Dette medfører at mange kvinner gjennomfører fengselsstraff langt unna familie og annet nettverk. Situasjonen når det gjelder fengselskapasitet for kvinner i Region nord kan illustrere dette. Trondheim fengsel er det nordligste fengslet med høyt sikkerhetsnivå i landet der det er egne kvinneplasser. Tilbudet til kvinner i fengsel med lavere sikkerhetsnivå i region nord er ikke tilstrekkelig. Dette har resultert i en ordning der nær samtlige kvinner som skal kalles inn til fengsel med lavere sikkerhetsnivå i region nord blitt overført til Ravneberget fengsel. Situasjonen er ikke tilfredsstillende, og KDI har igangsatt et arbeid med en nasjonal plan for kvinner. Planen skal blant annet angi hvilke tiltak kriminalomsorgen må iverksette, på kort og lengre sikt, for å sikre at menn og kvinner blir adskilt i fengslene.

KDI har i *Strategi for kvinner i varetekt og straffegjennomføring (2017-2020)* fremmet en målsetting om at kvinner i fengsel skal være atskilt fra menn. I 2020 var tiltak i denne retning åpningen av avdeling D for kvinner i Bergen fengsel, samt avviklingen av kvinneplasser i Verdal fengsel. Selv om det store flertall av kvinner i fengsel nå gjennomfører straffen i egne kvinnefengsler/avdelinger, er det på landsbasis omlag 40 kvinneplasser som fordrer samaktivitet med menn. En realisering av målet om adskilt soning krever bygningsmessige oppgraderinger og nybygg.

I 2020 slo Diskrimineringsnemnda fast at Tromsø fengsel bryter likestillings- og diskrimineringsloven. Årsaken var at kvinnene i fengselet i større grad var innelåst på cellen med manglende tilgang til fellesskap enn de mannlige innsatte, samt at kvinnene ikke fikk et likeverdig tilbud om utdanning og arbeid. Dette som følge av at kvinner var innsatt sammen med menn på en varetektsavdeling, i fravær av egen avdeling for kvinner på høy sikkerhet. Det pågår for tiden en utredning av hvorvidt dette problemet skal løses ved oppføring av et nybygg ved fengselet.

*Barn og unge som er innsatte eller domfelte i kriminalomsorgen*

Figuren viser at det gjennom det siste tiåret har vært en kontinuerlig nedgang i antall unge innsatte i fengsel. Samtidig har andelen unge som gjennomfører fengselsstraff med elektronisk kontroll økt, og utgjør nå ca. 50 prosent av de under 25 år som idømmes ubetinget fengselsstraff.

I 2020 var det i alt 35 nyinnsettelse av barn (aldersgruppen 15 - 18 år). I 2019 var det 40 nyinnsettelse av personer i denne aldersgruppen. Til sammenligning ble det i 2020 iverksatt dommer på samfunnsstraff for 59 personer i denne aldersgruppen, mot 48 personer i 2019.

I 2019 kartla KDI kriminalomsorgens ansvar og tilbud til unge innsatte og domfelte. Det er variasjoner mellom de ulike fengslene og friomsorgskontorene når det gjelder i hvilken grad de har et særskilt fokus på de unge. Dette gjelder særskilt de unge mellom 18 – 23 år.

KDI har besluttet at det skal utredes hvordan unge kan få en forsterket oppfølging ut ifra deres behov. I 2020 har en arbeidsgruppe igangsatt et arbeid med en nasjonal plan for gjennomføring av tilrettelagt straffegjennomføring for unge i kriminalomsorgen, som omfatter straffegjennomføring både i fengsel og i samfunnet. Et av tiltakene som skal utredes nærmere er etablering av ungdomsteam som skal følge opp de særlig sårbare unge. Dette kan blant annet gjelde unge som overføres fra ungdomsenhet til ordinært fengsel på det tidspunktet de fyller 18 år, og unge som selv velger å isolere seg. Planen planlegges ferdigstilt i juni 2021.

I 2020 fikk KDI og Riksadvokaten, Politidirektoratet, Domstoladministrasjonen og Sekretariatet for konfliktrådene i oppdrag å utarbeide en analyse av tidsbruk fra lovbrudd begås til oppstart av ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging. I rapporten *Tidsbruk i straffesakskjeden* som ble levert i oktober 2020, fremgår det at tidsbruken er for lang i mange saker. I rapporten er det redegjort nærmere for ulike problemstillinger, og det er fremsatt forslag til utbedringer. En av anbefalingene er at det bør utarbeides nasjonale maler for rekvisisjon og utarbeidelse av personundersøkelser for mindreårige. I 2021 skal rapporten følges opp med iverksetting av aktuelle tiltak. Sekretariatet for konfliktrådene leder og koordinerer arbeidet.

### ***Arbeidet med velferdsobligasjoner***

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

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

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i 2020 tildelt 300 000 kroner til en interkommunal koordinator for Vestfoldkommunene. Det er også tildelt 600 000 kroner til Larvik kommune til en tilrettelegger for piloten i Vestfoldkommunene, med mulighet for å utvide tjenestene fra tilretteleggeren til eventuelt nye lokale piloter.

### ***En samlet vurdering av måloppnåelsen***

Kriminalomsorgen har i 2020 stått overfor særlig store utfordringer i arbeidet med å redusere tilbakefall til ny kriminalitet. I deler av året har smitteverntiltak medført at tilbudet fra forvaltningssamarbeidspartnere, herunder helsetjenesten, NAV og skolen har vært betydelig redusert, og enkelte steder har vært helt fraværende. En konsekvens av dette er at tilbudet om arbeidstrening og undervisning i fengslene har blitt vesentlig redusert. Programvirksomheten har vært sterkt redusert, og frivillige organisasjoner, som er viktig i arbeidet med nettverksbygging og oppfølging av domfelte etter løslatelse, har i mindre grad vært til stede i fengslene. Det har vært en økning i antall utelukkelse, blant annet som følge av at innsatte har vært i karantene. Smitteverntiltak har også gått ut over arbeidet med å få domfelte gjennom en gradvis progresjon frem til et liv i frihet - det har vært begrensninger i muligheten til å overføre innsatte til fengsel med lavere sikkerhetsnivå, og frigang, permisjoner og andre utganger fra fengsel har vært stanset.

Kriminalomsorgen har imidlertid klart å opprettholde aktivitetstilbudet for innsatte på et relativt høyt nivå, ved at det er opprettet alternative tilbud. Arbeidet med isolasjonsproblematikken har kommet videre, og det er satt inn kompenserende tiltak til innsatte som har vært isolert, blant annet ved at digitale hjelpemidler er blitt tatt i bruk. For å ivareta hensynet til en forsvarlig progresjon, er det blitt arbeidet målrettet med å øke bruken av delgjennomføring med elektronisk kontroll.

KDI er av den vurdering at måloppnåelsen har vært tilfredsstillende, gitt den situasjonen som kriminalomsorgen har stått over.

## Mål 2: Kapasiteten er effektivt tilpasset behovet i kriminalomsorgen

### Generelt om utnyttelsen av straffegjennomføringskapasiteten

Figuren under gir en oversikt over de til sammen 5 630 innsatte og domfelte som gjennomførte straff eller var innsatt i varetekt per 31. desember 2020. Det bemerkes at det ikke er mulig å ta ut data om antall forvaringsdømte som gjennomfører straff i medhold av straffegjennomføringsloven § 12.

STRAFF/VARETEKT	FENGSEL			SAMFUNN				TOTAL
	HS	LS						
VARETEKT	708	2						710
FORVARING	HS	LS	OB	§ 12	Møteplikt			
	131	9	0		32			172
UBETINGET FENGSEL	HS	LS	OB	§ 12	§ 16	EK	Møteplikt	
	1 443	600	106	115	7	291	251	2 813
BOT	HS	LS	OB	Bøteteneste				
	4	8	0	148				160
SAMFUNNSSTRAFF				1 086				1 086
RUSPÅVIRKET KJØRING (RK)				355				355
NARKOTIKAPROGRAM (ND)				334				334
TOTALT	2 286	619	106	2 038	39	291	251	5 630

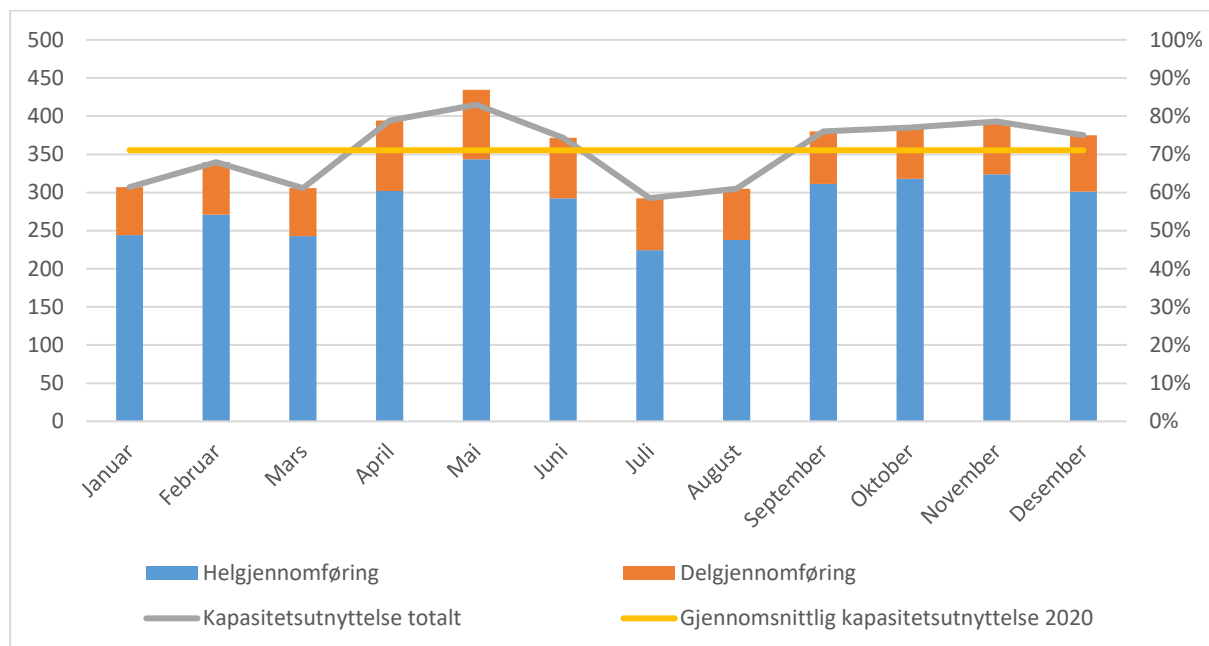
Fengsel totalt	3 011	53,5 %
Samfunnet totalt	2 619	46,5 %
<b>Totalt</b>	<b>5 630</b>	

KDI vil her særlig peke på straffegjennomføringsformen bøteteneste, som per 31. desember 2020 omfattet 148 personer. Bøteteneste ble innført som en landsdekkende ordning fra 1. oktober 2019. Målet med ordningen er å gi bøtelagte som ikke evner å betale boten muligheten til å gjøre opp for seg ved samfunnsnyttig tjeneste i stedet for å sone den subsidiære straffen i fengsel. Bøteteneste innebærer at man utfører to timer samfunnsnyttig tjeneste for hver dag av den subsidiære fengselsstraffen. Bøteteneste skjer i regi av friomsorgskontoret i fylket hvor den botlagte bor. I løpet av 2020 har det blitt iverksatt 603 vedtak om bøteteneste. 478 personer har gjennomført bøtetenesten uten brudd. Til sammen er det utført over 27 000 timer, noe som utgjør cirka 13 500 fengselsdøgn. KDI er tilfreds med utviklingen, som innebærer at botlagte får gjennomført straff underlagt et riktig sikkerhetsnivå, og slipper innsettelse i fengsel fordi de ikke har økonomi til å betale boten.

### Tilstandsindikator T6: Kapasitetsutnyttelse – fengsel og elektronisk kontroll

#### Resultat – kapasitetsutnyttelse av straffegjennomføring med elektronisk kontroll

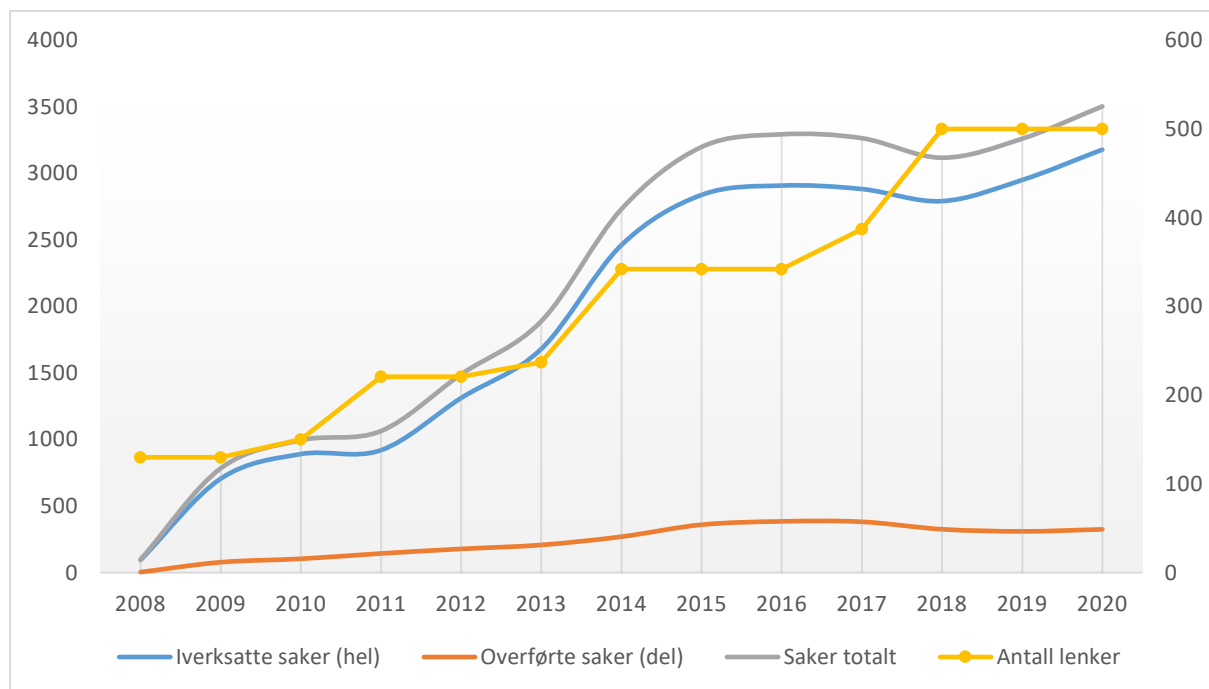
I 2020 var det i gjennomsnitt 358 domfelte som gjennomførte straff med elektronisk kontroll (EK) til enhver tid. Dette gir en kapasitetsutnyttelse på 72 prosent, noe som innebærer en økning på 9 prosent fra 2019.



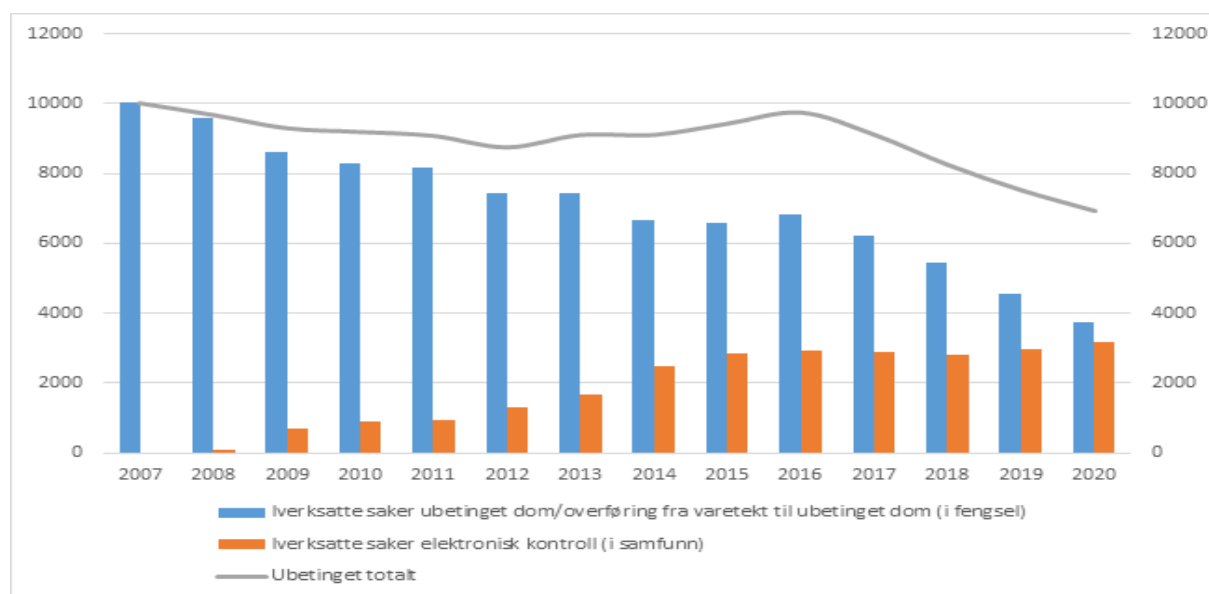
Som det fremgår av figuren over økte kapasitetsutnyttelsen i april måned. Det ble på dette tidspunktet iverksatt en rekke regelverksendringer for å øke kapasitetsutnyttelsen; herunder en utvidelse av gjennomføringstiden fra fire til seks måneder. I sommermånedene sank kapasitetsutnyttelsen noe, som følge av en nedgang i antall mottatte dommer under rettsferien. Fra og med september måned lå kapasitetsutnyttelsen på et jevnt høyt nivå.



Figuren under viser utviklingen i antall iverksatte saker med straffegjennomføring med elektronisk kontroll i perioden 2008 – 2020:



Det er nå flere domfelte som påbegynner en form for straffegjennomføring i samfunnet enn i fengsel. Bruken av straffegjennomføring med elektronisk kontroll er den viktigste årsaken til dette. Grafen under viser at i 2020 ble 54 prosent av de ubetingede dommene iverksatt i fengsel, mens 46 prosent ble iverksatt utenfor fengsel med elektronisk kontroll.



I 2020 var det totalt 3503 domfelte som gjennomførte straff med elektronisk kontroll. Dette er en økning på 243 fra 2019. Av disse var 527 kvinner, noe som utgjør en andel på 15 prosent. 480 var utenlandske statsborgere, noe som utgjør en andel på om lag 14 prosent. Gjennomsnittlig alder var 38 år, og om lag 21 prosent av de domfelte var under 24 år.

#### Vurdering:

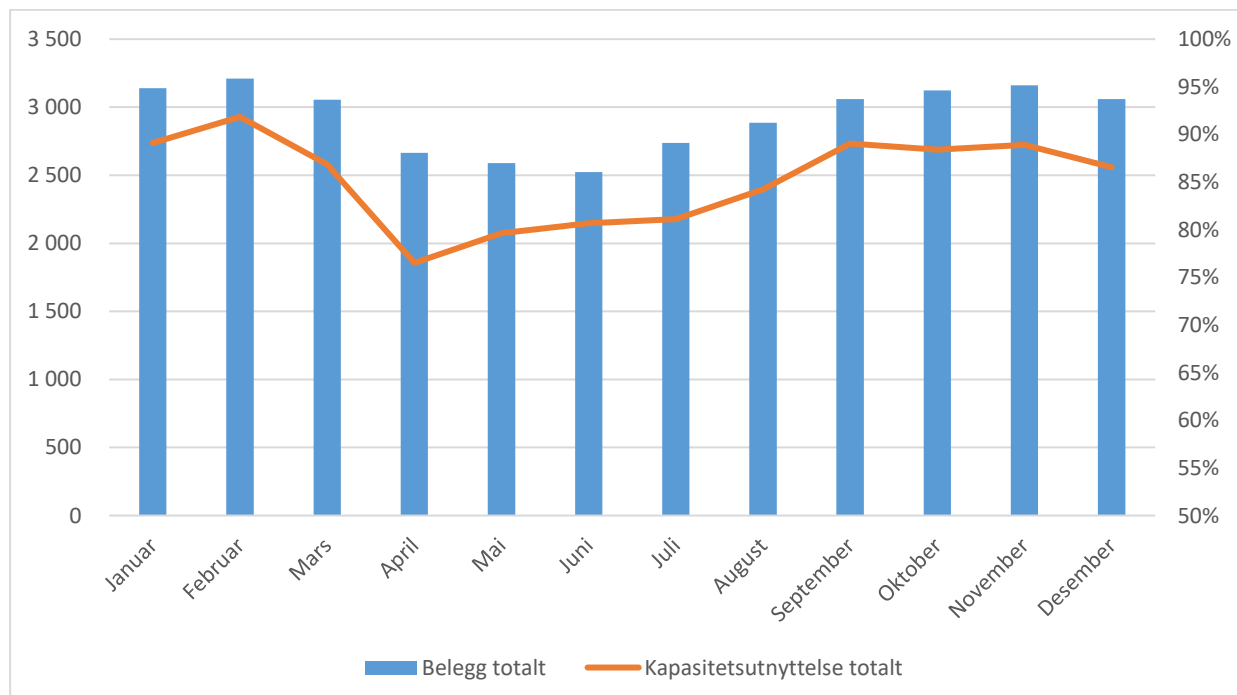
KDI er fornøyd med utviklingen i kapasitetsutnyttelsen på elektronisk kontroll i 2020. Det har vært en økning i antall personer på 7 prosent fra 2019. Årsaken til økningen ligger hovedsakelig i lovendringen som har gitt en utvidelse av gjennomføringstiden fra fire til seks måneder, og at kriminalomsorgens ansatte har hatt fokus på arbeidet med å identifisere og motivere aktuelle kandidater. På den andre siden innebar lovendringen at straffegjennomføringsformen ikke lenger kan anvendes ved enkelte lovbruddskategorier, noe som forutsettes å ha ført til at økningen i kapasitetsutnyttelsen ikke er høyere.

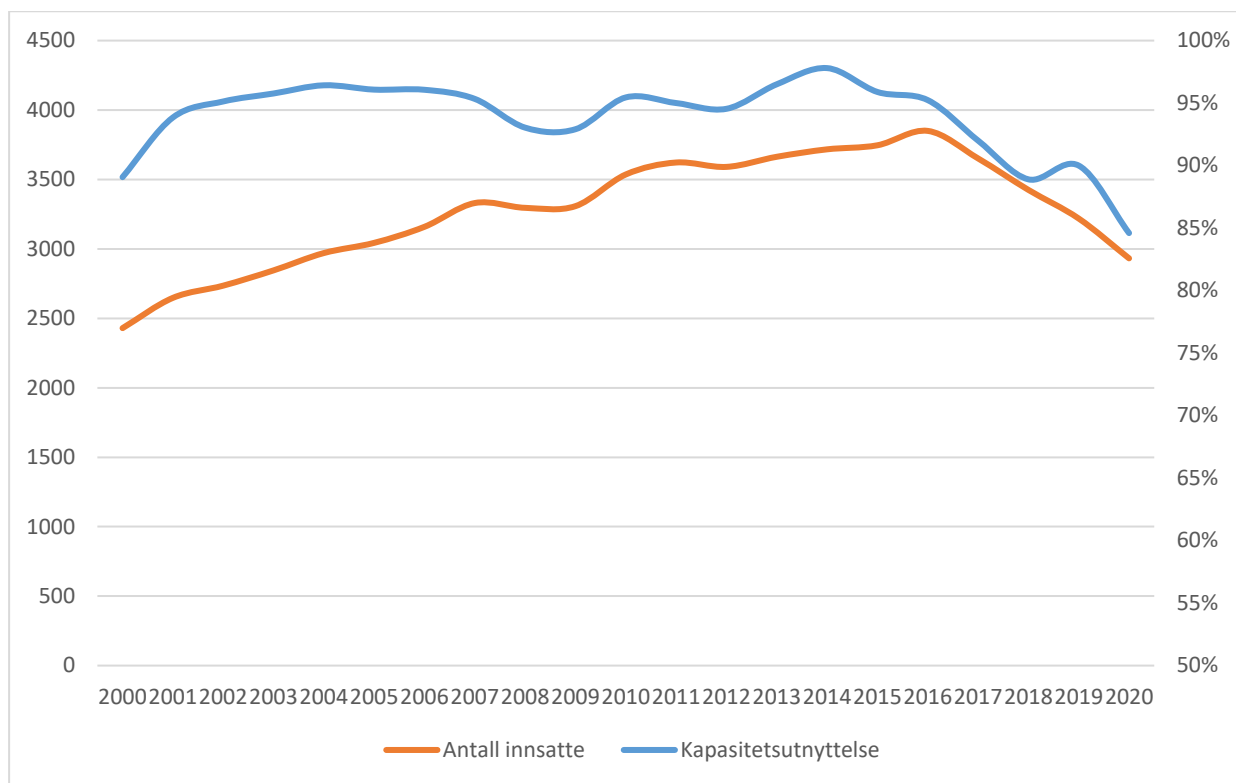
Det vises for øvrig til de tiltak som er redegjort for under omtalen av styringsparameter 2 (*andel domfelte som gjennomfører deler av straffen med elektronisk kontroll*).

#### Resultat - kapasitetsutnyttelse i fengsel:

Figuren under viser utviklingen i kapasitetsutnyttelsen i fengslene i 2020. Den gjennomsnittlige kapasitetsutnyttelsen i 2020 var på 85,2 prosent. Enheter med lavere sikkerhetsnivå hadde i 2020 en kapasitetsutnyttelse på 80,5 prosent. Enheter med høyt sikkerhetsnivå hadde en kapasitetsutnyttelse på 87,2 prosent.

Resultatene er oppgitt eksklusiv dubleringskapasitet. Stortinget bevilget midler til 100 plasser halvårsvirkning i 2020, som etter planen skulle avvikles i juni 2020. I praksis ble disse plassene avviklet i forbindelse med at omfattende smittevernstiltak ble satt inn i mars måned. Det samme gjelder 34 dublerede plassene på lavere sikkerhetsnivå. Inkludert dubleringskapasiteten var kapasitetsutnyttelsen på totalt på 83,4 prosent. Kapasitetsutnyttelsen inkludert dubleringskapasitet fordelt på enheter med høyt og lavere sikkerhetsnivå var på henholdsvis 79 og 85,2 prosent.



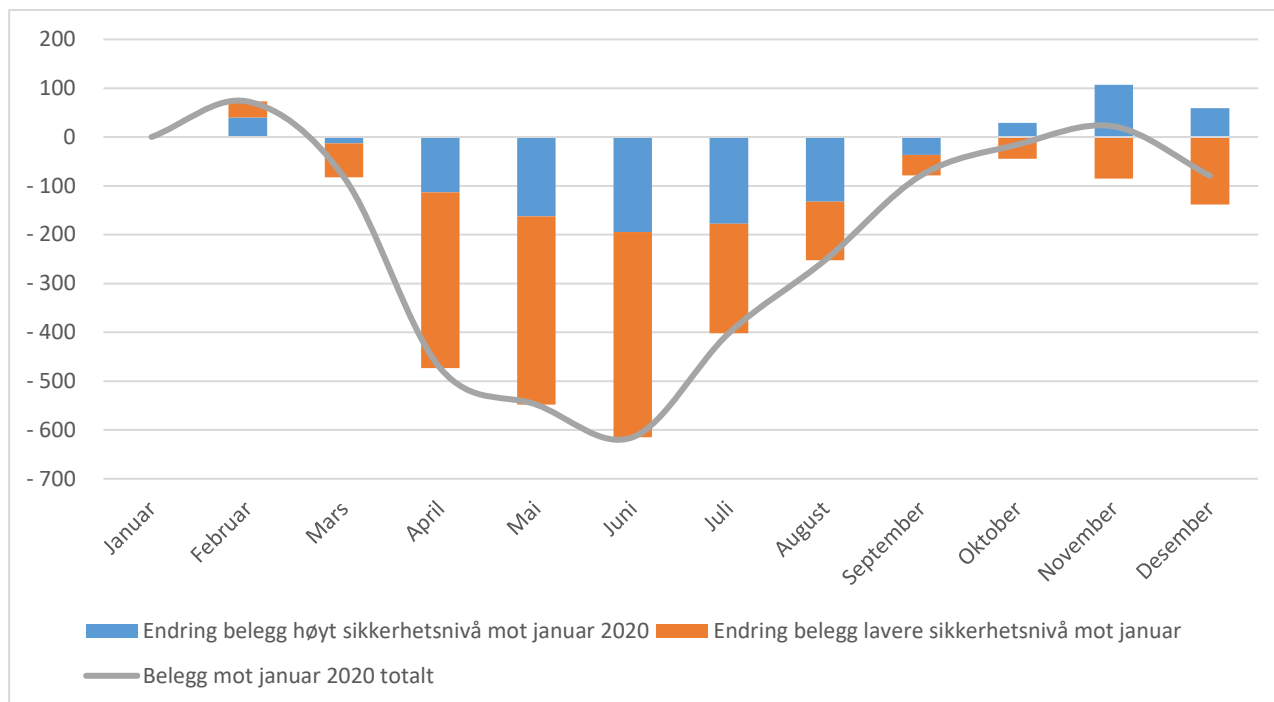


Figuren over viser utviklingen i kapasitetsutnyttelse over tid.

#### Vurdering:

Kapasitetsutnyttelsen i fengsel i 2020 er preget av covid-19-pandemien som traff landet i mars måned. Da ble deler av kapasiteten, særlig i fengsler med lavere sikkerhetsnivå, tatt ned ut fra hensynet til smittevern.

Figuren på neste side viser utviklingen i belegg for høyt og lavere sikkerhetsnivå sammenlignet med situasjonen i januar 2020. I juni 2020 hadde kriminalomsorgen redusert belegget med 615 innsatte, hvorav 420 var på lavere sikkerhetsnivå. Dette er nesten en halvering av beleggstallet på lavere sikkerhetsnivå sammenlignet med 2019. Dette har årsak i at utfordringene med å ivareta smittevernet har vært størst på enheter med lavere sikkerhetsnivå, hvorav mange har felles toaletter/bad og flersengsrom. Enheter med høyt sikkerhetsnivå har i tredje tertial 2020 hatt et høyere belegg sammenlignet med første tertial 2020.



#### *Tiltak:*

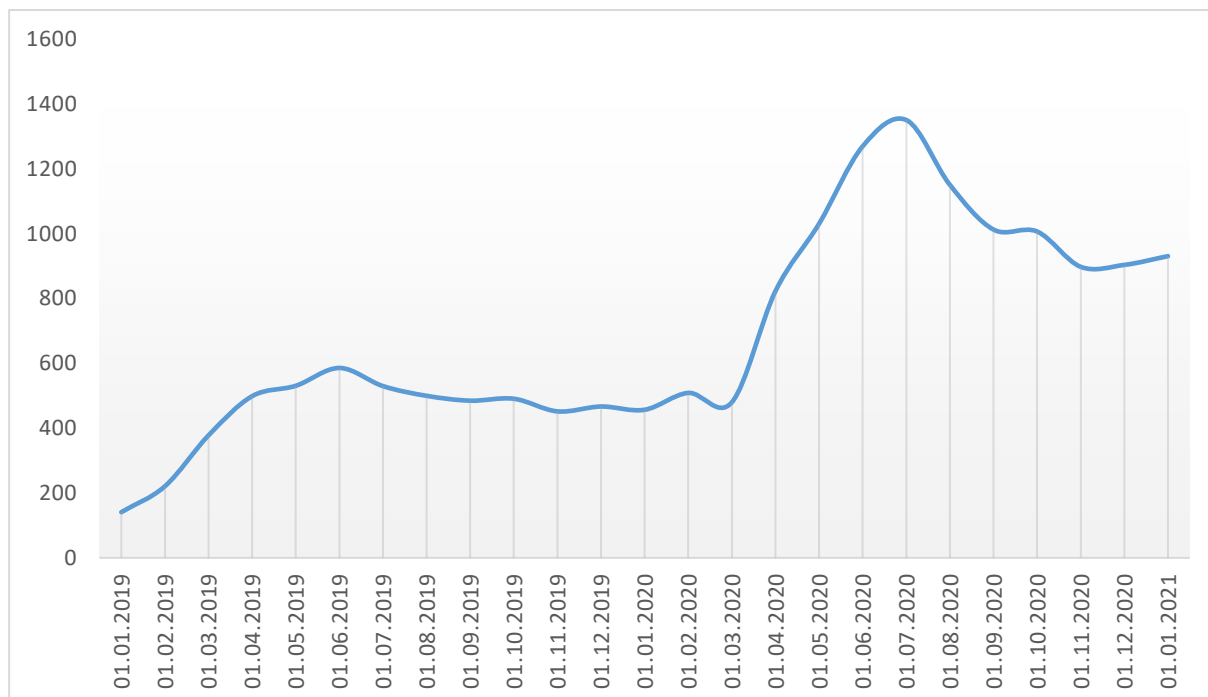
I den første fasen av pandemien ble smitteverntiltak innført nasjonalt. KDI har innført en policy, der behovet for smitteverntiltak vurderes konkret utfra smittesituasjonen i området der det enkelte fengsel ligger. Dette medfører at kapasitetsutnyttelsen kan holdes på et høyt nivå i perioder med lavere smittetrykk. Videre arbeider KDI kontinuerlig med å oppdatere kriminalomsorgens beredskapsplanverk, som omfatter planer for håndtering av situasjoner der fengsler må stenge kapasitet, blant annet som følge av smitteutbrudd.

#### ***Tilstandsindikator 7: Soningskø***

##### *Resultat*

Ved starten av året var soningskøen på 457 dommer. Soningskøen nådde toppen i juli 2020 da 1 351 domfelte avventet straffegjennomføring i fengsel. Ved utgangen av året var det 931 dommer på fengselsstraff i soningskø. Dette tallet inkluderer også dommene som skal sones med elektronisk kontroll.

I tillegg var det 369 dommer på samfunnsstraff i kø ved utgangen av året. Dette innebærer en økning på om lag 200 dommer i kø i løpet av 2020.

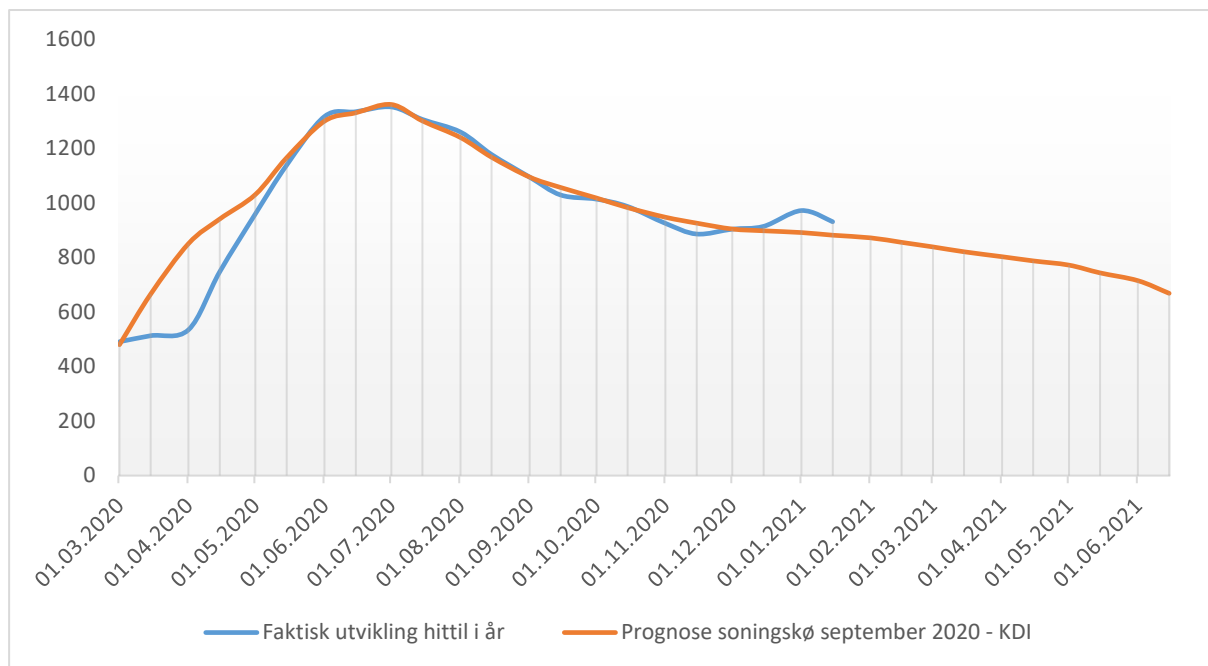


#### Vurdering:

Utviklingen i soningskøen gjennom 2020 har vært preget av tiltak for å håndtere covid-19. I mars 2020 stanset kriminalomsorgen alle innkallinger til straffegjennomføring ved enheter med lavere sikkerhetsnivå. Dette førte til en rask stigning i soningskøen. Gjennom sommeren og utover høsten 2020 gjenopptok fengslene med lavere sikkerhetsnivå innkallingene av domfelte, og som det fremgår av grafen over ble soningskøen redusert. I tredje tertial av 2020 var det en kraftig økning av smittetilfeller i Norge. Noen fengsler med lavere sikkerhet, der innsatte deler dusj og toalett og der det er flersengsrom, hadde et lavere belegg i denne perioden. Dette førte til en liten økning i soningskøen.

#### Tiltak:

KDI arbeider i henhold til *Plan for avvikling av soningskøen med bakgrunn i koronaepidemien*, som ble vedtatt i juni 2020. Planen innebærer blant annet jevnlige møter med doms-koordinatorene i regionene for å gjennomgå soningskøen og kapasitetsutnyttelsen, og vurdere tiltak som kan settes inn. I 2020 ble domfelte i soningskø innkalt til Agder fengsel, der plasser ved avdelinger med høyt sikkerhetsnivå ble omdisponert til dette formålet. Etter at et ekstra kull med aspiranter fra KRUS ble uteksaminert, ble alle celler ved Agder fengsel tatt i bruk fra 1. januar 2021, slik at fengselet skal ha full kapasitetsutnyttelse. Dette følges opp med overføringer av innsatte mellom enheter for å utnytte kapasiteten best mulig.



Grafen over viser at utviklingen i soningskøen har vært i samsvar med KDIs prognoser frem mot sommeren 2021. Selv om kapasiteten i ukene frem mot rapporteringstidspunktet har vært redusert i en situasjon med økende smittetrykk, har økningen i soningskøen vært relativt lav. Gitt et scenario med en gradvis åpning av samfunnet mot sommeren, mener derfor KDI at prognosene for soningskøen fremdeles vil gjelde. Det må imidlertid tas høyde for en økt sakstilgang som følge av en økt produksjon hos politi og domstoler, som har fått tildelt ekstra ressurser for å bygge ned restanser som har oppstått som følge av pandemien.

### ***Etablering av nytt fengsel i Agder***

Byggingen av nytt Agder fengsel er det største enkeltstående fengselsprosjektet i Norge på mange år. Avdelingen i Mandal med 100 fengselsplasser ble åpnet i juni 2020, mens avdelingen i Froland med 200 fengselsplasser åpnet i september 2020. Prosjektet innebærer samtidig en stor omstilling ved at cirka 120 fengselsplasser i tidligere Arendal og Kristiansand fengsler er blitt avviklet.

Agder fengsel er et moderne fengselsbygg med digitale løsninger som både gir bedre forhold for de innsatte, og en effektivisering av kriminalomsorgens arbeid. De innsatte er blant annet gitt tilgang til tjenester fra Nav, Skatteetaten, helsevesenet og hjemkommunen gjennom en selvbetjeningsportal, og vil også få mulighet til å kunne kommunisere digitalt med sine nærstående ute i samfunnet. Pust- og bevegelsensensorer på cellene vil gi en bedre sikkerhet blant annet når det gjelder selvmord og overdoser. Det er installert kroppsskannere i mottaks- og besøksområdet, og det er etablert en egen publikumsportal som blant annet gjør det mulig for innsattes nærstående å søke om og avtale besøk. Det er videre jobbet frem løsninger for smartkort, nøkkelkort og utstedelse av elektronisk ID for bruk mot offentlige tjenester. Det er en målsetting at de nye digitale løsningene som nå tas i bruk i Agder, også skal tas i bruk i andre fengsler i landet.

De nye fengselsavdelingene er tilrettelagt for aktivisering og opplæring for alle innsatte. At alle boavdelingene i fengselet er bygget med egnede felleskapsarealer, og at det er etablert store og tilrettelagte utearealer for fysisk aktivitet er viktig for å motvirke isolasjon. Videre innføres en ordning med selvforpleining, som innebærer at de innsatte skal kjøpe og tilberede maten selv.

Dette anses som et viktig bidrag til å understøtte normalitetsprinsippet, og skal legge til rette for en best mulig rehabilitering.

Det nye fengselet ble tatt i bruk om lag tre år etter at startbevilgning ble vedtatt av Stortinget. Dette er det første fengselet som bygges fullt ut etter *Funksjons- og arealveileder for fengselsbygg*. Erfaringene fra byggingen viser at nye fengsler både kan ivareta kriminalomsorgens krav til fremtidsrettede fengsler, og samtidig bygges vesentlig raskere og billigere enn før.

### ***Rehabilitering av Ila fengsel og forvaringsanstalt***

I statsbudsjettet 2020 ble det gitt en bevilgning til teknisk rehabilitering av Ila fengsel og forvaringsanstalt, som har et kritisk vedlikeholdsetterslep. De fleste forvaringsplassene i Norge er lokalisert ved denne anstalten.

JD har godkjent at fengselet kan stenges mens byggeprosjektet pågår. Innsatte som gjennomfører ubetinget fengselsstraff planlegges overført til flere fengsler i Sør-Norge, mens forvaringsdømte midlertidig vil bli flyttet til Romerike fengsel mens byggearbeidene pågår. Ansatte som følger opp de forvaringsdømte vil også bli midlertidig overført til Romerike fengsel.

I tillegg til rehabilitering av teknisk infrastruktur ved fengselet, vil det bli montert toaletter og ventilasjon på cellene. Det planlegges også å bedre innsattes bosituasjon ved å bygge om felleskapsarealene. En utvidet helseavdeling skal gi de innsatte et bedre tilbud på helsetjenester. Samtidig som fengselet rehabiliteres, vil det bli bygget nye og permanente lokaler til *Nasjonal forsterket felleskapsavdeling* (NFFA). Nye permanente og tilrettelagte lokaler for NFFA er sentralt i arbeidet med å forebygge og hindre langvarig isolasjon for en gruppe innsatte som på grunn av sin psykiske helsetilstand har helt spesielle behov.

Prosjektet vil etter planen være ferdig i 2023.

### ***Samarbeid om fremtidig saksvolum i straffesakskjeden***

KDI har i 2020 ledet og koordinert et samarbeid med Domstolsadministrasjonen, Politidirektoratet og sekretariatet for konfliktrådene, med sikte på å samordne og utvikle prognose- og analysearbeid for å bedre mulighetene til å planlegge for fremtidig saksvolum i straffesakskjeden.

Det ble primo 2020 etablert en tverretattlig arbeidsgruppe, som har jobbet frem en metodisk tilnærming. Arbeidet med å ferdigstille en rapport om arbeidet er imidlertid noe forsinket, blant annet fordi deltakerne i arbeidsgruppen måtte prioritere andre arbeidsoppgaver i forbindelse med håndtering av pandemien.

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

Gjennom satsingen ESAS bidrar kriminalomsorgen til effektivisering av straffesakskjeden. Kriminalomsorgen drifter *Justishub*, som er samhandlingsplattformen som er etablert mellom domstolene, politiet og kriminalomsorgen. I 2020 har kriminalomsorgen også bidratt til utvikling av nye tjenester på Justishub. For eksempel er det utviklet en tjeneste for å sende løpende straffegjennomføringsmeldinger til Kripas. Disse skal sendes som strukturert informasjon fra kriminalomsorgens fagsystem, via Justishub, til politiet. Meldingene mottas av Kripas og leses inn i det sentrale straffe- og politiopplysningsregisteret (SSP). I dag sendes disse meldingene på e-post og papir og behandles manuelt. ESAS og Justishub er sammen med KODA sentrale brikker i

digitaliseringssatsingen til kriminalomsorgen.

### ***Samarbeid med konfliktrådene***

Det følger av straffegjennomføringsloven at fornærmede og domfelte skal få tilbud om gjenopprettende prosesser. Det følger av retningslinjer fastsatt av KDI at det skal inngås forpliktende samarbeid med konfliktrådene lokalt. I 2020 er regionene blitt pålagt å påse at alle enheter på lokalt nivå har inngått samarbeidsavtale med lokalt konfliktråd.

God informasjon om tilbudet er særlig viktig for fornærmede i saker med alvorlig kriminalitet, slik at de på selvstendig grunnlag kan vurdere om gjenopprettende prosesser er en aktuell tjeneste for dem. KDI og Sekretariatet for konfliktrådene (Sfk) har i 2020 hatt halvårige møter, men på grunn av kapasitetsutfordringer som følge av covid-19-pandemien er arbeidet med oppdraget i tildelingsbrev 2020 om informasjonstiltak stilt i bero. KDI og Sfk vil i 2021 vurdere mer målrettede informasjonstiltak rettet mot fornærmede, blant annet i forbindelse med løslatelse av domfelte.

Det foreligger ikke data om antall gjenopprettende prosesser som gjennomføres ved fengsler og friomsorgskontor. Det er imidlertid klart at nedstengingen av fengslene som ledd i smittevernet under pandemien har påvirket tilgjengeligheten av konfliktrådet i fengsel. KDI vil i løpet av 2021 utvikle styringsinformasjon på dette området, for bedre å kunne følge opp samarbeidet med konfliktrådene med målrettede tiltak.

### ***Antall uteksaminerte fengselsbetjenter***

Det ble uteksaminert 144 aspiranter ved Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter KRUS i 2020. På rapporteringstidspunktet pågår sensur av eksamen for ytterligere seks aspiranter, som fikk utsatt eksamen fra 2020.

### ***Gjennomsnittskostnader per fengselsplass mv***

Det vises til redegjørelsen på side 9.

### ***Nytt IKT-system i kriminalomsorgen (KODA)***

Kriminalomsorgen har besluttet at dagens fire fagsystemer knyttet opp mot straffegjennomføring skal erstattes av ett nytt fagsystem. Dette systemet skal brukes uavhengig av type straffegjennomføring, og skal således fremme målsettingen om en sømløs straffegjennomføring.

Kontrakt med den engelske leverandøren Unilink ble underskrevet i juni 2019. I september 2019 ble det ferdigstilt et styringsdokumentet for fellesprosjektet med Unilink; herunder hva som skal leveres, hvem som deltar og hvordan prosjektet skal styres. Etter dette gjennomførte prosjektet spesifikasjonsfasen, som ble avsluttet i mars 2020, og befinner seg nå i tilpasningsfasen, hvor systemet leveres gjennom delleveranser. Fasen varer frem til *Akseptansetest* som starter i mai 2021. Leverandør er noe forsinket som følge av covid-19. Nytt fagsystem vil bli tatt i bruk i de første måneder av 2022. Det vises for øvrig til vedlagte rapport om prosjektet.



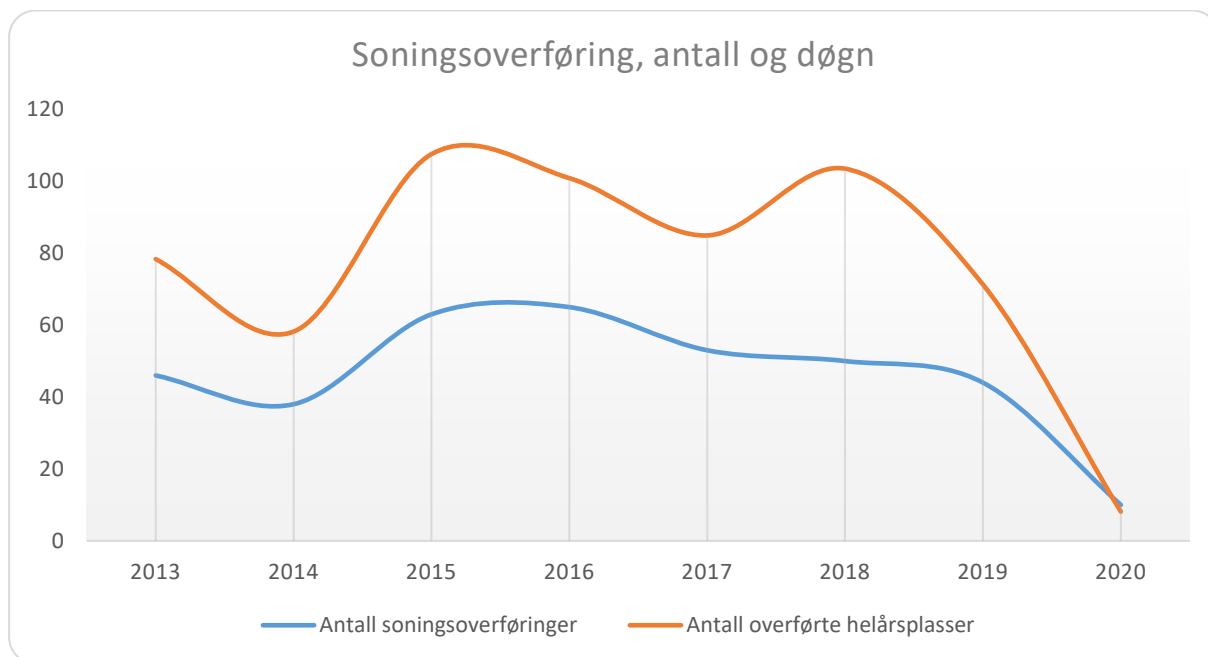
### Øvrige IKT-utviklingsprosjekter

Prosjekt Digitalisering av skolehverdagen innenfor kriminalomsorgen (DASK) er et felles prosjekt mellom KDI og skoleverket (Vestland fylkeskommune og Statsforvaltaren i Vestland). Prosjektets overordnede mål er å etablere og pilotere en moderne digital plattform for skolen i kriminalomsorgen. Denne skal legge til rette for at skolen skal kunne oppfylle formålet med opplæring, gi opplæring i tråd med de enkelte faglige og digitale kompetansemålene og gi elevene digital kompetanse, samtidig som sikkerheten ivaretas. Prosjektet understøtter med dette kriminalomsorgens samfunnsoppdrag ved å legge til rette for en vellykket tilbakeføring til samfunnet, og skolens samfunnsoppdrag med en opplæring som styrker den enkeltes forutsetninger for livsmestring og deltakelse i arbeid og fellesskap i samfunnet. I 2020 er det etablert et styringsdokument som gir rammene for prosjektet. Formell prosjektoppstart er planlagt i første kvartal 2021.

I 2020 har kriminalomsorgen etablert en videoløsning med smarttelefoner for samtaler med domfelte som gjennomfører straff i samfunnet. Videosamtaler kan erstatte enkeltstående obligatoriske oppmøter hos kriminalomsorgen, og er videre et alternativ til uanmeldte kontroller i bolig eller på sysselsettingssted. Dette er særlig aktuelt i situasjoner som gjør fysiske kontroller og samtaler krevende på grunn av reiseavstand eller andre geografiske forhold. Video i samfunn (VIS) er tatt i bruk av alle friomsorgskontorene, og det ble gjennomført i overkant av 2400 samtaler i 2020. Erfaringene er gode, og løsningen vil bli utvidet med nye målgrupper og funksjoner.

Covid-19 gjorde at kriminalomsorgen måtte implementere digitale løsninger i et raskere tempo enn planlagt. Alle tiltak ble risikovurdert, samtidig som at de ble arbeidet raskt frem og implementert i en meget krevende situasjon for kriminalomsorgen. Under er noen av de viktigste digitaliseringstiltakene beskrevet:

- Det er etablert en digital løsning for kontrollerte og sikre videobesøk som erstatning for fysiske besøk til innsatte i fengsel. Løsningen har ved de fleste fengsler også blitt benyttet til digitale videomøter med domstoler, politiet, helsetjenesten, skolen og andre samarbeidspartnere som opplevde at arbeidet ble hindret av covid-19. Løsningen ble lansert i april. Første måneden ble det gjennomført over 4 000 møter.
- Det ble innført hjemmekontor for alle ansatte med mulighet til å utføre arbeidet utenfor kriminalomsorgens lokaler. For at ansatte skulle kunne jobbe effektivt på hjemmekontor ble programvaren *MS Teams* hurtigimplementert, også som standard videokonferanse-løsning for hele kriminalomsorgen. Alle ansatte med som trengte det fikk også tilgang til kriminalomsorgens systemer gjennom en sikker fjernaksesløsning.
- Det er etablert en løsning for fjernaksess for lærere til programmet *Desktop for skole*, slik at lærere kan forberede undervisning uten å være fysisk tilstede i fengslet. Nettbrett ble brukt til dialog mellom lærer og elev. I tillegg fikk innsatte i ungdomsenhetene tilgang til en tilpasset versjon av *MS teams for education* slik at de kunne få tettere oppfølging og undervisning.

*Antall soningsoverføringer*

I løpet av 2020 er det utført 10 soningsoverføringer, mot 44 soningsoverføringer i 2019.

KDI har for tiden 16 aktive saker om overføring til Norge, men ingen ble overført i 2020.

Årsaken til nedgangen i antall soningsoverføringer både til og fra Norge er i hovedsak knyttet til praktiske utfordringer ved transport. Politiets utlendingsenhet har nedprioritert ledsagede transport i soningsoverføringssaker, grunnet karanteneregler knyttet til covid-19. I de tilfellene der vedtak om soningsoverføring har blitt utført, har representanter for myndighetene i mottakerlandene kommet til Norge og transportert domfelte fra Norge til hjemlandet. Det er imidlertid foreløpig et begrenset antall land som har akseptert en slik ordning. For tiden foreligger 16 vedtak om soningsoverføring som ikke er utført.

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

Kriminalomsorgen prioriterer fortsatt saker om soningsoverføring, både internt og i samarbeidet med andre instanser som bidrar inn i prosessen. Samarbeidet med myndighetene i andre land oppleves i hovedsak å være godt og effektivt.

***Kriminalomsorgens transporttjeneste***

	2018	2019	2020
Antall utførte oppdrag for politiet	4183	3497	3048
Antall utførte oppdrag for kriminalomsorgen	829	721	752
Totalt antall oppdrag	5012	4218	3800
Antall arbeidstimer knyttet til aktive oppdrag	48118	38508	37721
Antall totale timeverk, fratrukket registrert fravær	54736	59618	49794
Kapasitetsutnyttelse i prosent	87 %	65 %	75%

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

Det er oppstilt et ambisjonsnivå om en gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse på 70 prosent. I 2020 var kapasitetsutnyttelsen på 75 prosent. Videre er det fastsatt målkrav om at KTT skal utføre minst 95 prosent av oppdragene som omfattes av samhandlingsavtalen, og som bestilles av de enkelte politidistriktene tilknyttet ordningen. Av de 1131 oppdragene politiet bestilte, ble to oppdrag avbestilt av KTT grunnet manglende kapasitet. Dette medførte en gjennomføringsgrad på 99,82 prosent.

***En samlet vurdering av måloppnåelsen***

I 2020 har soningskøene økt, samtidig som kapasitetsutnyttelsen i fengslene har ligget på under 90 prosent. Denne situasjonen har årsak i at kriminalomsorgen i flere faser av pandemien har vært nødt til å stanse innkallinger av domfelte, både til straffegjennomføring i samfunnet og i fengsel. Videre har det vært nødvendig å stenge ned kapasitet for å ivareta smittevernet. KDI har iverksatt tiltak for å redusere soningskøene, og disse tiltakene har så langt hatt forventet effekt. KDI er tilfreds med at kapasitetsutnyttelsen på EK har vist en positiv utvikling.

Med etableringen av nytt fagsystem har KDI en ambisjon om å utvikle det fremste IKT-systemet for kriminalomsorgen i noe land. Prosjektet er dessverre noe forsinket som følge av covid-19-pandemien. Videre har KDI gjennom deltakelse i ESAS bidratt til en digitalisering på tvers i justissektoren.

Det er gjennomført flere bygge- og vedlikeholdsprosjekter i 2020. KDI er særlig tilfreds med at Agder fengsel ble ferdigstilt i henhold til planen. Videre er det igangsatt større vedlikeholdsprosjekter ved Trondheim fengsel og Ila fengsel og forvaringsanstalt. Disse prosjektene er særlig viktige fordi de bidrar til å sikre kritisk kapasitet, blant annet når det gjelder forvaringsplasser, som ellers ville stå i fare for å bli akutt stengt av eksterne tilsynsmyndigheter.

KDI er av den vurdering at måloppnåelsen totalt sett har vært tilfredsstillende, i et år der håndteringen av pandemien har krevd store ressurser, og der smitteverntiltak har hatt direkte og vesentlige konsekvenser for måloppnåelsen på sentrale styringsparametere som kapasitetsutnyttelse og antall dommer i soningskø.

### Mål 3: Sikkerheten ivaretas i kriminalomsorgen

#### *Styringsparameter 4: Sikker straffegjennomføring*

Denne styringsparameteren skal gi en beskrivelse av sikkerhetstilstanden i kriminalomsorgen. Det er tatt utgangspunkt i en undersøkelse av sikkerhetstilstanden som er gjennomført av KDI i 2020, basert på en kartlegging ved alle enheter i kriminalomsorgen. Videre inngår data om brudd på vilkår under straffegjennomføringen, samt statistikk over rømminger, rusprøver, selvmord, og vold og trusler.

#### *Undersøkelse av sikkerhetstilstanden*

I 2020 er det foretatt en undersøkelse av sikkerhetstilstanden i fengsler og friomsorgskontor. Undersøkelsen er en egevaluering av statisk, organisatorisk og dynamisk sikkerhet, samt enkelte områder innen informasjonssikkerhet. Undersøkelsen i 2020 er gjort på 56 områder for fengsel og 44 for friomsorgskontorene.

#### *Statiske sikkerhetstiltak og tekniske sikkerhetsanlegg og utstyr*

Det rapporteres om mangler ved statiske og tekniske sikkerhetstiltak og utstyr. Innkjøp og vedlikehold av slikt utstyr er ofte kostbart, og enhetene rapporterer at det er krevende å prioritere dette innenfor budsjettammene. Utbedringsbehovene er samtidig svært ulike. For enkelte enheter dreier det seg om etablering av perimetersikring som mur eller gjerde, for andre utskifting eller innkjøp av personalarmer, kommunikasjonsutstyr eller kameraovervåkning. De store ulikhetene knyttet til bygningsmassen, både byggeteknisk standard, byggenes utforming og arkitektur påvirker vurderingene betydelig.

I undersøkelsen for 2020 ble enhetene også bedt om å vurdere felleskapsarealer og arealer for sysselsetting og aktivisering. Om lag en tredjedel svarer at det er behov for utbedring. Sammenlignet med 2019 vurderes situasjonen som relativt stabilt, men krevende.

Ved friomsorgskontorene benyttes i mindre grad statiske sikkerhetstiltak, og enhetene vurderer situasjonen bedre enn sammenlignet med fengslene, men også her er det forbedringsbehov. Enhetene rapporterer om behov knyttet til rom for ruskontroll, fasiliteter for samtaler, samt teknisk infrastruktur og utstyr, slik som mobiltelefoner eller personalarmer.

#### *Organisatorisk sikkerhet*

Flere enheter, både fengsler og friomsorgskontor, beskriver arbeidet med organisatorisk sikkerhet som krevende, og en stor andel av både fengslene og friomsorgskontorene svarer i undersøkelsen at det er forbedringsbehov i det organisatoriske sikkerhetsarbeidet. Et fellestrekk ved tilbakemeldingene er at systemene er etablert, men at det er mangler knyttet til bruk og oppfølging, eller oppdatering og revisjon når det gjelder planverket.

Covid-19 har medført at opplæring, trening og øvelser er redusert i forhold til tidligere år. Om lag en tredjedel av friomsorgskontorene uttaler at det er behov for forbedring av opplæring, trening og øving. En andel på 40 prosent av fengslene vurderer at de har behov for forbedring i gjennomføring av den obligatoriske opplæringen, mens hele 61 prosent av fengslene ser et behov for å forbedre gjennomføring av øvelser og trening.

#### *Dynamisk sikkerhet*

Enhetene rapporterer om at opprettholdelse av en god dynamisk sikkerhet har prioritet. Samtidig viser undersøkelsen at både kontaktbetjentordning, tilstedeværelse av ansatte i fellesskap, miljøarbeid og fritidstilbud hvor ansatte aktivt deltar er svekket. Mange rapporterer at programvirksomheten er nedprioritert, og at det oppleves at det er mindre tid og anledning til å jobbe med de innsatte og domfelte. Samtidig rapporterer enhetene at de vurderer relasjonene mellom ansatte og innsatte som gode.

#### *Informasjonssikkerhet*

Enhetene ble i rapporteringen for 2020 bedt om å vurdere enkelte forhold knyttet til informasjonssikkerhet.

Den generelle tilbakemeldingen er at det er etablert systemer, men at det er behov for forbedring. Forbedringsbehovet er hovedsakelig knyttet til systematisk gjennomføring og oppfølging. Manglende kompetanse, lite ressurser til å følge opp dette systematisk, og behov for brukervennlige systemer er noen av årsakene.

#### *Styrking av samarbeidet mellom politiet og PST*

Samarbeidet med politiet og PST er viktig for alle nivåer i kriminalomsorgen, men er særlig viktig for enhetene på lokalt nivå med tanke på informasjonsutveksling i enkeltsaker. 40 prosent av fengslene og 50 prosent av friomsorgskontorene rapporterer at det er behov for en forbedring av samarbeidet. Fire prosent av fengslene og 15 prosent av friomsorgskontorene opplyser at det ikke er etablert et formalisert samarbeid lokalt. Undersøkelsen viser at det er nødvendig å sette inn tiltak på dette området.

#### *Adgangskontroll*

Når det gjelder adgangskontrollen i fengslene, viser undersøkelsen at det er store variasjoner mellom enhetene, både når det gjelder statiske, tekniske og organisatoriske tiltak.

Om lag en tredjedel av enhetene med høyt sikkerhetsnivå og ungdomsenhetene vurderer at det er behov for en forbedring av adgangskontrollen av innsatte og besøkende, samt kontrollen av vare- og post/pakkelevering. Flere enheter peker på manglende bemanning som en utfordring. Ut over dette fordeler svarene seg slik:

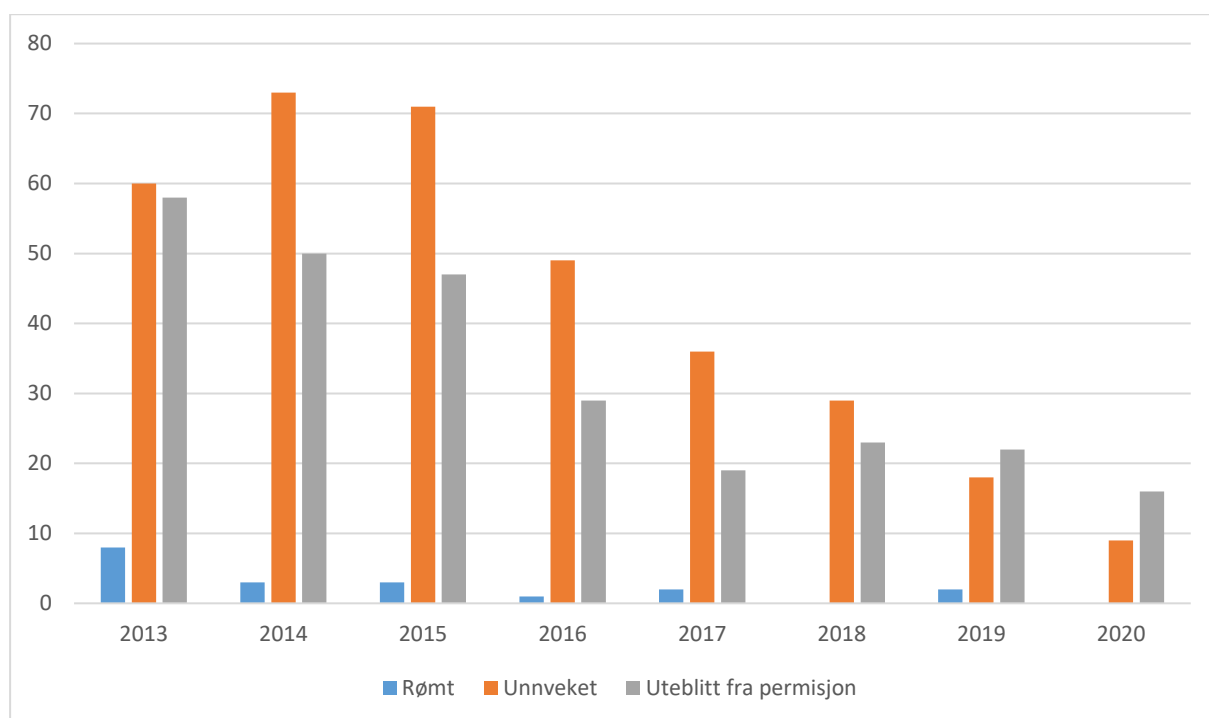
- Hele 73 prosent av enhetene med høyt sikkerhetsnivå oppgir at de mangler kroppsskanner
- 18 prosent av enhetene med høyt sikkerhetsnivå mangler gjennomlysingsutstyr
- 59 prosent av enhetene med høyt sikkerhetsnivå mangler utstyr for deteksjon av mobiltelefoner
- 38 prosent mangler utstyr for metalledeksjon
- 32 prosent oppgir at det er bygningsmessige mangler som må utbedres for å kunne ivareta adgangskontrollen

Det er gjennomført en særskilt undersøkelse av adgangskontrollen av ansatte i fengslene. Det er kun 18 prosent av enhetene med høyt sikkerhetsnivå som bekrefter at de gjennomfører adgangskontroll av ansatte. Undersøkelsen viser at det er store ulikheter når det gjelder hvordan adgangskontrollen gjennomføres. Enkelte enheter kontrollerer ID, mens andre foretar kontroll med bruk av teknisk utstyr, slik som metalldetektor og utstyr for gjennomlysning av gjenstander. Tilbakemeldingene fra enhetene er at det er behov for klarere regelverk knyttet til adgangskontrollen, og at det utarbeides sentrale retningslinjer for adgangskontroll av ansatte.

#### *Andre forhold som har betydning for sikkerheten i fengslene*

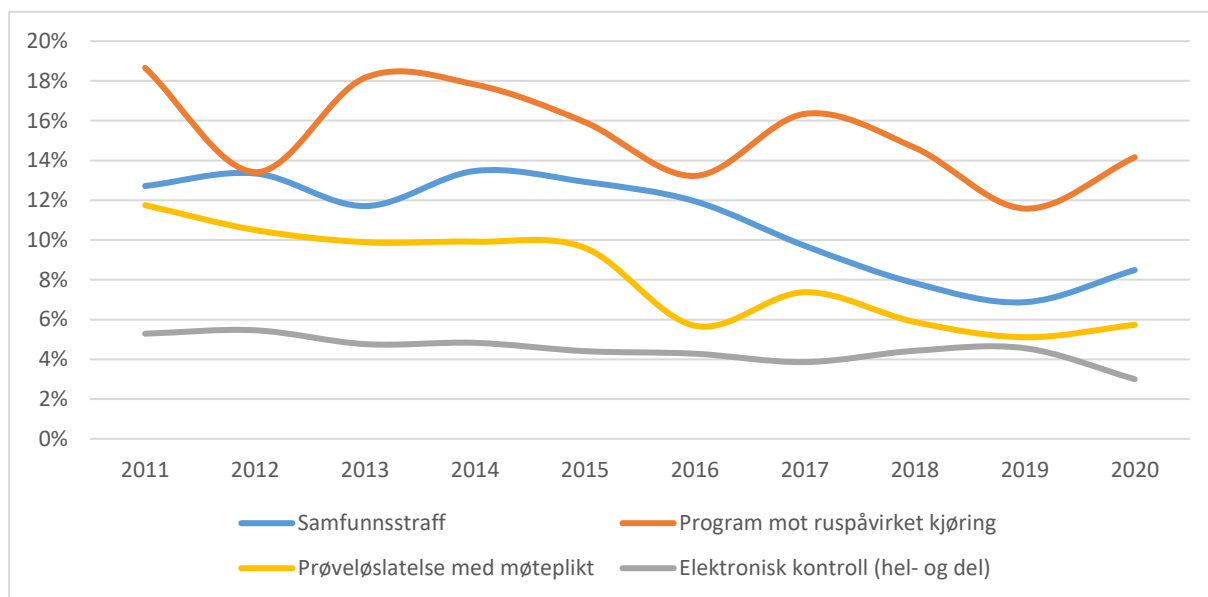
Andre forhold som ikke direkte omhandler adgangskontrollen, men som er viktig for å avverge innsmugling av eller oppbevaring av uønskede gjenstander eller rusmidler, er systematisk vurdering av søknader om besøk, kommunikasjonskontroll og kontroll med innsatte, eiendeler og rom. På disse områdene rapporterer cirka 75 prosent av fengslene med høyt sikkerhetsnivå at eksisterende systemer fungerer tilfredsstillende.

#### **Rømninger, unnvikelser og uteblivelser**

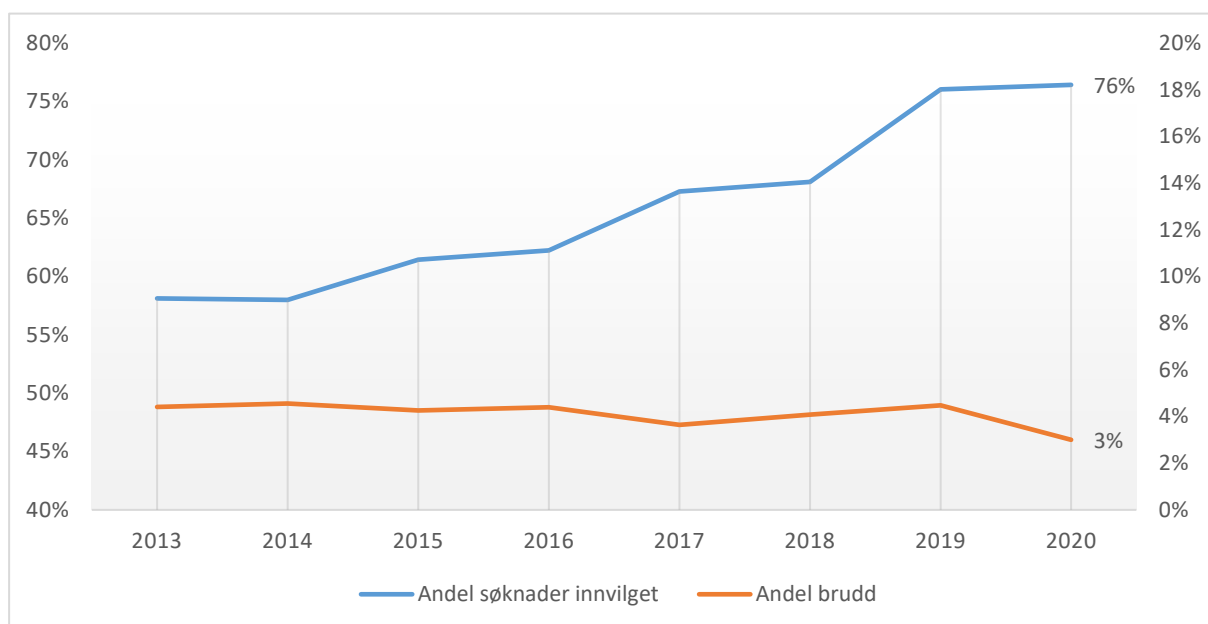


Det har ikke forekommet rømninger fra fengsel med høyt sikkerhetsnivå i 2020. Dette er i samsvar med utviklingen de siste årene, med svært få eller ingen rømninger.

Det er videre en markant nedgang i antall tilfeller av unnvikelser fra fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Det har også vært færre tilfeller av at domfelte har unnlatt å møte i fengsel etter permisjoner. Dette antas å sammenheng med et lavere antall innsatte i fengslene, og kan også ses i sammenheng med at det som et ledd i smittevernet i perioder ikke har blitt innvilget permisjoner eller andre utganger fra fengslene. Det var en nedgang i antall vedtak om ordinære permisjoner på 35 prosent fra 2019 til 2020.

**Brudd/nye straffbare forhold under straffgjennomføring**

Figuren over viser utviklingen når det gjelder brudd på vilkårene for gjennomføring av straff i samfunnet. Statistikken viser straff fullført med brudd. Statistikken omfatter brudd av forskjellig alvorlighetsgrad, herunder nye straffbare forhold. I tillegg nevnes at 59 prosent av domfelte som fullførte narkotikaprogram med domstolskontroll i 2020, hadde begått brudd på vilkårene. Dette er en positiv utvikling i forhold til de siste årene, da andelen brudd har ligget på i overkant av 75 prosent.



I en periode med en stor økning i anvendelsen av straffgjennomføring med elektronisk kontroll, finner KDI det særlig interessant å se nærmere på de sikkerhetsmessige vurderingene som gjøres på dette området. Figuren over viser utviklingen i henholdsvis andel av søknader om EK som er

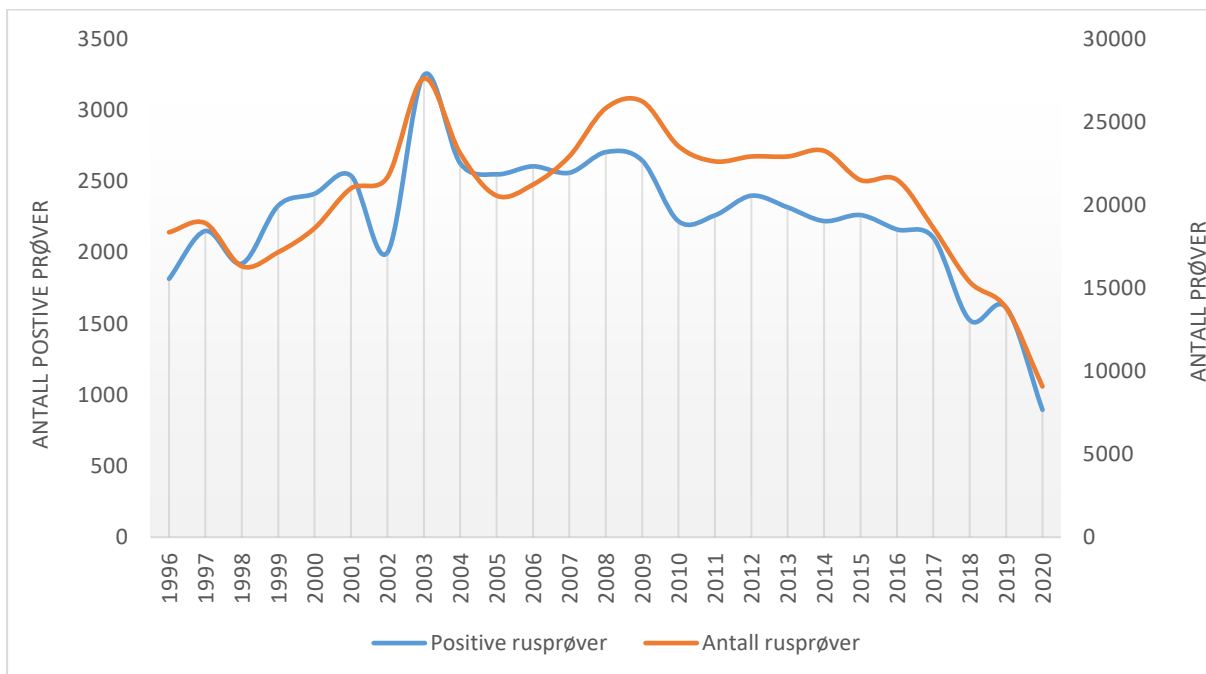
innvilget, og andel av straffegjennomføringsløp med EK der det er konstatert brudd på vilkårene. Samtidig som andelen innvilgede søknader har gått opp, har andelen brudd ligget på et lavt nivå, og har i tillegg gått noe ned fra 2019.

### *Beslag av farlige gjenstander og mobiltelefoner mm.*

År	Mobiltelefon	Farlige gjenstander
2018	56	14
2019	44	28
2020	18	20

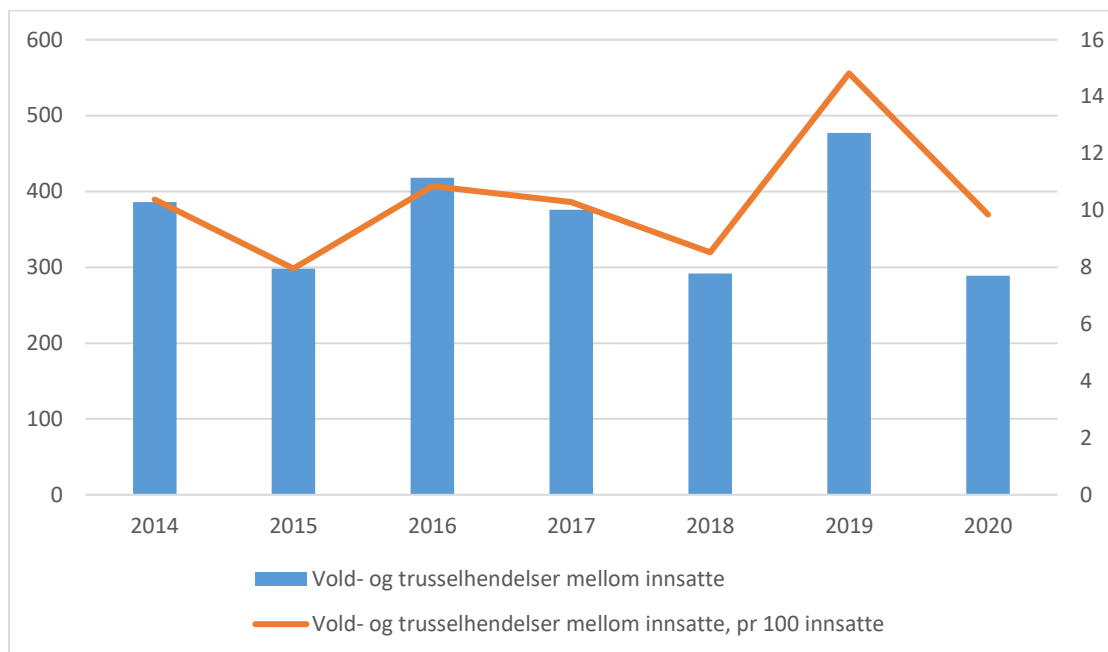
I 2018 ble det igangsatt rapportering av beslag av farlige gjenstander, samt mobiltelefoner og utstyr til mobiltelefoner. Det er en nedgang i antall beslag i 2020, særlig når det gjelder mobiltelefoner. Dette forutsettes å ha sammenheng med adgangskontrollen i fengslene er styrket i 2020, blant annet med innføring av kroppsskannere ved flere fengsler. Dette tiltaket antas å ha hatt en preventiv effekt.

### *Ruskontroll i fengslene*



Grafen over viser utviklingen når det gjelder omfang av illegalt inntak i fengslene av rusmidler, bedøvelsesmidler, hormonpreparater eller andre kjemiske stoffer som ikke er lovlig foreskrevet. Et lavere antall prøver antas både å ha årsak i et lavere belegg, og i en endring av praksis, der prøver i større grad tas på bakgrunn av mistanke. Den prosentvise andelen av prøvene som er positive, ligger om lag på samme nivå som tidligere år.

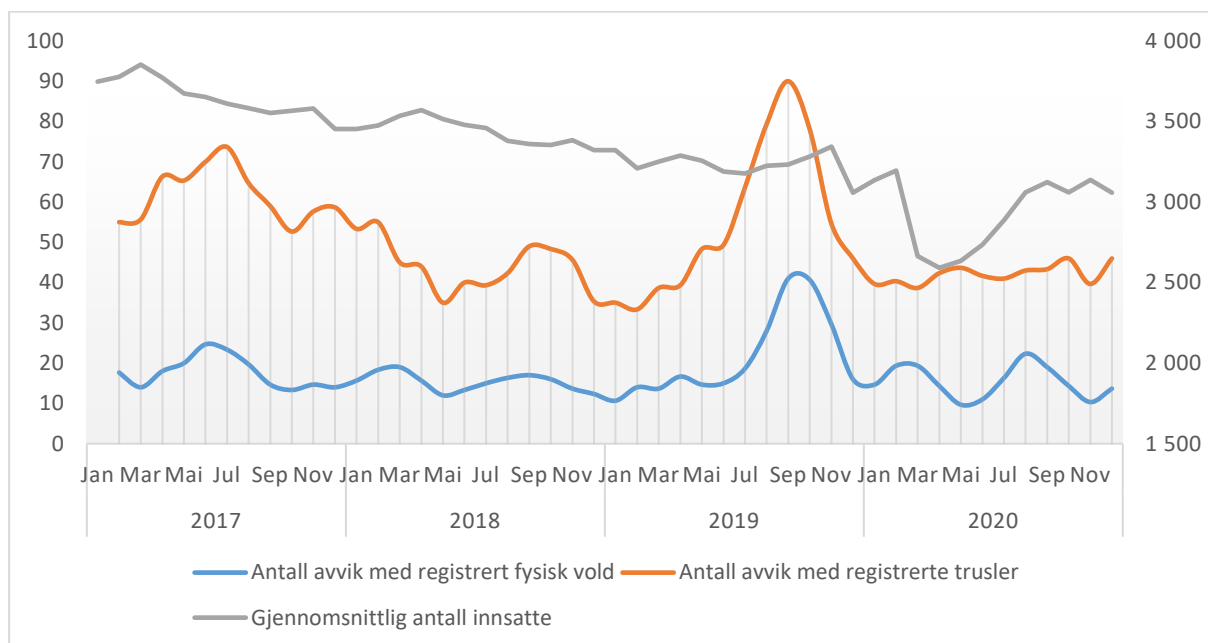


**Vold- og trusselhendelser mellom innsatte**

I 2019 ble det registrert totalt 477 hendelser som omfatter vold og trusler mellom innsatte. I 2020 er det registrert 289 hendelser. Som det fremgår av figuren over, har utviklingen i antall vold- og trusselhendelser over tid fulgt utviklingen i antall innsatte. Det har vært en negativ trend fra 2018, med en økning i antall hendelser per 100 innsatte.

I 2020 ble det gjennomført en undersøkelse av vold og trusselhendelser mellom innsatte som ble registrert i 2019. Undersøkelsen viser at de fleste hendelsene skjer i fellesskapssituasjoner slik som fritidsfellesskap i avdeling, under lufting eller i fritidsaktivitet. Mange av hendelsene skjer raskt og uten en synlig foranledning, noe som gjør at det er krevende å iverksette forebyggende tiltak.

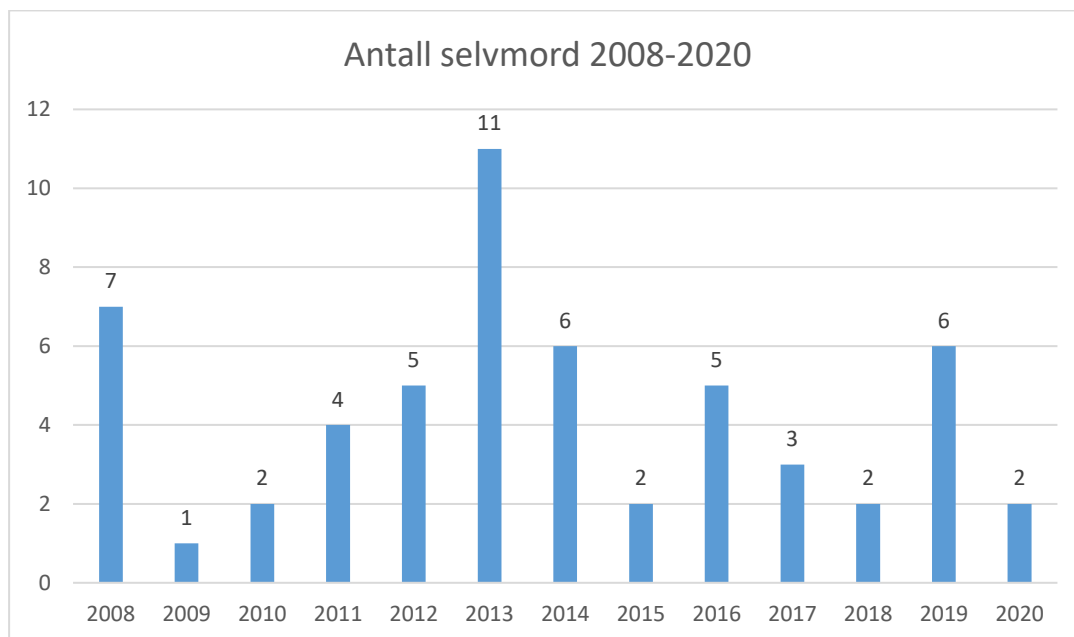
Det fremkommer at det er enkelte innsatte som går igjen i hendelsene. Håndteringen av denne gruppen innsatte er en utfordring i kriminalomsorgen. Det at de utgjør en risiko både for ansatte og andre innsatte gjør tiltakene ekstra ressurskrevende, og det særlig når målsettingen er å redusere bruken av utelukkelse og isolasjon. Et mål om å opprettholde meningsfull menneskelig kontakt for denne gruppen samtidig som sikkerheten ivaretas, fordrer bemanning, kompetanse og tilrettelagte bygningsmessige forhold.

*Statistikk over vold og trusler mot ansatte*

For å få en bedre oversikt over antallet tilfeller av vold og trusler mot ansatte, har KDI fra 2017 systematisk fulgt opp registrerte avvik som omfatter slike hendelser. Det skilles mellom hendelser/situasjoner der det i avviksmeldingen er registrert at det er utøvd vold eller fremsatt trusler, og hendelser som har vært belastende, men hvor det ikke er fremsatt trussel eller utøvd vold.

Det er registrert 217 færre avviksmeldinger i 2020 enn i 2019. Antallet hendelser har gått ned fra 650 i 2019 til 499 i 2020. KDI finner det positivt at det i 2020 har vært en reduksjon i risiko-belastningen for ansatte når det gjelder vold og trusler i forbindelse med tjenesten.

Figuren over viser at det var en nedgang i antall hendelser fra 2017 til 2018. Bortsett fra en større økning i antall hendelser i en periode av 2019, har antallet hendelser ligget stabilt siden 2018. I samme periode har imidlertid antallet innsatte blitt kraftig redusert, slik at antallet hendelser målt per 100 innsatte har økt i perioden. Bakgrunnen for dette er at enkelte innsatte står for gjentatte volds- og trusselhendelser. Risikoen for slike handlinger er ikke likt fordelt på hele fangepopulasjonen, men er i stor grad knyttet til en særskilt problematikk hos enkelte innsatte.

*Selv mord, selvmordsforsøk og selvskade*

I 2020 var det to selvmord i fengslene. Dette er en nedgang fra seks i 2019.

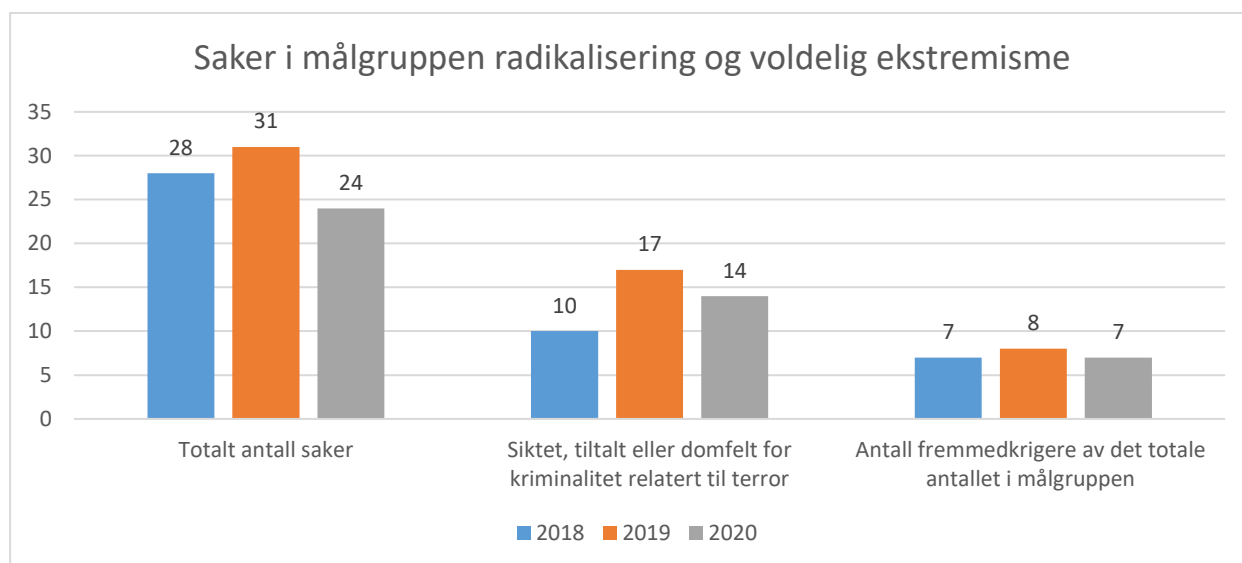
Alle selvmord og alvorlige selvskadende handlinger rapporteres til KDI, og hendelsene gjennomgås med tanke på læring og forbedring. Gjennomgangen av hendelsene viser at fengslene gjennomfører kartlegging av selvmordsfare, og de informerer og etablerer samarbeid med helsepersonell om funn i kartleggingen. Det iverksettes tiltak for å redusere risiko for selvmord/selvskade. Gjennomgangen viser videre at selvskadende handlinger i fengsel utføres av innsatte med kjente utfordringer knyttet til psykisk helse. Etablering av samarbeid med helsetjenestene om disse innsatte er viktig i arbeidet med å forebygge selvskadende handlinger.

*Statistikk over antall fremmedkrieger mv.*

	Kategori			Antall fremmedkrieger av det totale antallet i målgruppen
	Under etterforskning for, siktet eller tiltalt for terrorrelatert lovbrudd	Domfelt for terrorrelatert lovbrudd	Siktet, tiltalt eller domfelt for annet	
Første tertial 2020	5	12	11	8
Andre tertial 2020	4	12	11	8
Tredje tertial 2020	2	12	10	7

Ved utgangen av 2020 er det totalt 24 personer under kriminalomsorgens ansvar som er identifisert å være i målgruppen for arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. 14 av disse er siktet, tiltalt eller dømt for terrorhandlinger eller hatkriminalitet, og syv av disse igjen er returnerte fremmedkrigere.

Syv av de aktuelle domfelte er under oppfølging av kriminalomsorgens mentorordning. Mentorordningen har blitt ivaretatt gjennom hele perioden hvor kriminalomsorgen har gjennomført tiltak for å redusere smittefare. Oppfølging har da skjedd enten gjennom videosamtaler, telefonsamtaler eller besøk med glassvegg.



Figuren over viser utviklingen i antall saker de siste årene. Etter at arbeidet med denne målgruppen ble systematisert i 2015 har det vært 116 saker totalt. Omfanget av saker vært relativt stabilt de siste årene.

Kriminalomsorgens arbeid mot radikaliserings og voldelig ekstremisme er knyttet til håndtering og oppfølging i saker hvor det er identifisert tilknytning til ekstremistiske grupper eller hvor det er begått kriminalitet relatert til terror eller hatkriminalitet. Arbeidet handler samtidig også om å forebygge at fengslene blir en arena for radikaliserings, og herunder å identifisere de som blir eller står i fare for å bli radikalisert under straffegjennomføringen. Dette krever oppdatert kunnskap hos de ansatte og vedvarende fokus på radikaliserings og voldelig ekstremisme som en problemstilling både på individnivå og på organisasjonsnivå. Det relativt lave omfanget av saker gjør at det er krevende å opprettholde fokus og prioritere saksfeltet, og særlig gjelder det enhetene som ikke har innsatte eller domfelte som er identifisert å være i målgruppen.

#### **Tiltak:**

Når det gjelder de forholdene som enhetene har påpekt som problematiske i undersøkelsen av sikkerhetstilstanden, har KDI i disponeringsbrevet til regionene for 2021 pålagt regionene å påse at alle enheter utarbeider handlingsplaner for å utbedre disse. KDI vil følge opp arbeidet som skal gjøres i henhold til disse planene i styringsdialogen i løpet av året.

I tillegg iverksettes en rekke tiltak på sentralt nivå. Når det gjelder samarbeidet med politiet og PST, planlegges tiltak både med sikte på å systematisere informasjonsutvekslingen, etablering av samarbeid på enhetsnivå og å sikre forsvarlig og hensiktsmessig bruk av den informasjonen som

utveksles. En revisjon av retningslinjene om Infoflyt er nødvendig; denne forventes ferdigstilt i første halvdel av 2021. KDI vil fortsatt delta sammen med Politidirektoratet og PST i direktoratsgruppen for arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Etatene samarbeider også om konkrete tiltak i regjeringens handlingsplan på dette området.

Det er behov for å utarbeide tydeligere forventninger til hva adgangskontrollen skal innebære, og hva slags kontroll de ulike sikkerhetsnivåene skal å ha. Nye retningslinjer for adgangskontroll vil bli utarbeidet og implementert i 2021.

Det er en målsetting at alle enheter med høyt sikkerhetsnivå skal kunne undersøke besøkende og innsatte med kroppsskanner. Noen nye kroppsskannere vil bli kjøpt inn i 2021, men alle enheter vil ikke ha dette utstyret ved utgangen av 2021.

En ny sikkerhetsstrategi vil være ferdigstilt i løpet av første halvår 2021. Den nye strategien vil fokusere på overordnet sikkerhetsarbeid, herunder etablering av sikkerhetsstyringsystem, sikkerhetsorganisasjon og sikkerhetskultur. Det utarbeides samtidig en handlingsplan som inkluderer mer spesifikke tiltak relatert til trusler og risiko, herunder sårbarheter avdekket i undersøkelsen av sikkerhetstilstanden. En ny informasjonssikkerhetsstrategi er også under utarbeidelse, og vil gi et grunnlag for videre arbeid med de svakhetene som blant annet undersøkelsen av sikkerhetstilstanden har avdekket på dette området.

Kriminalomsorgen fortsetter arbeidet med oppfølgingen av tiltaksplanen for å motvirke vold og trusler mot ansatte. Innføringen av spyttbeskyttelse vil være et bidrag til å redusere konsekvensene av slike hendelser.

KDI utarbeidet i 2018 retningslinjer for forebygging og håndtering av selvmord og selvskadende handlinger. Disse planlegges revidert i 2021. Videre er det anskaffet en pust- og bevegelsessensor, som vil bli prøvd ut i Agder fengsel i 2021. Dette utstyret forutsettes å redusere risikoen for selvmord blant innsatte, og planlegges på sikt tatt i bruk ved alle fengsler. Videre har KDI forventninger til den styrkingen av tilbudet til psykisk syke innsatte som etableringen av områdefunksjon for psykiatrisk spesialisthelsetjeneste i fengslene vil gi.

I 2021 planlegges en revisjon av gjeldende retningslinjer for forebygging og håndtering av radikaliserings og voldelig ekstremisme i kriminalomsorgen. Revisjonen vil ha særlig fokus på arbeidet med løslatelse av innsatte i målgruppen.

Når det gjelder styringsystem for sikkerhetsarbeidet, vises det til omtalen i Del 4. KDI planlegger en utbedring av dette i 2021.

### ***Samlet vurdering av måloppnåelsen***

Det har i 2020 ikke forekommet rømminger fra fengsel med høyt sikkerhetsnivå, og antall alvorlige uønskede hendelser (selvmord, vold og trusler mot ansatte og mellom innsatte) har gått ned fra 2019. Ut fra disse sentrale parameterne er sikkerheten tilfredsstillende ivaretatt i kriminalomsorgen.

Samtidig indikerer rapporteringen av sikkerhetstilstanden med videre at det er forbedringsbehov på en rekke områder, og at kriminalomsorgen må prioritere arbeidet med å styrke sikkerheten fremover.

## Forhold som departementet har bedt KDI om særskilt rapportering på

### *Internasjonalt arbeid*

Covid-19-pandemien har påvirket alle land som norsk kriminalomsorg samarbeider med. Fra mars 2020 har landene hatt ulikt risikonivå når det gjelder smitte. Dette har medført usikkerhet og uforutsigbarhet i de ulike prosessene som var påbegynt. Digitale plattformer var ikke på plass da pandemien brøt ut, og mye av aktiviteten stoppet opp. Siste del av 2020 var digitale plattformer i større grad tatt i bruk, og planlagte aktiviteter kunne gjennomføres digitalt.

Alle de syv stillingene i KDI som er tilknyttet internasjonalt samarbeid er eksternt finansiert av EØS-midler, Utenriksdepartementet (UD), og den amerikanske organisasjonen Amend.

### *EØS-samarbeidet*

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

KDI har utviklet et overordnet prosjektkonsept som skal implementeres i alle de seks landene som deltar i samarbeidet. Konseptet omfatter bygging av pilotfengsler i tråd med internasjonale standarder, der bygg og innholdet i straffegjennomføringen ses i sammenheng. Videre skal rehabiliteringstilbudet til innsatte styrkes, det er fokus på økt bruk av alternative straffegjennomføringsformer, og det skal etableres opplæringscentre for fengselspersonell. Alle land som deltar i samarbeidet har en norsk partner i form av et fengsel, et friomsorgskontor eller en overgangsbolig.

Behovet for økt grad av samarbeid rundt soningsoverføringer er et viktig tema i møter med alle mottakerland.

### *Litauen*

I 2020 har samarbeidet mellom norsk og litauisk kriminalomsorg vært sentrert rundt ferdigstillingen av samarbeidsprogrammet og forberedelser knyttet til prosjektimplementeringen. Samtlige planlagte bilaterale aktiviteter har vært gjennomført digitalt. Samarbeidet mellom kriminalomsorgen og de litauiske justismyndighetene er velfungerende og konstruktivt.

### *Polen*

I første halvdel av 2020 spilte KDI en sentral rolle i forhandlinger med polske justismyndigheter om en samarbeidsavtale mellom Norge og Polen innenfor Justisprogrammet. Prosjektavtaler mellom KDI, KRUS og polsk fengselsvesen ble ferdigstilt kort tid etter, herunder forberedelser og planlegging av bilaterale aktiviteter. Samarbeidet med polsk kriminalomsorg er svært tilfredsstillende. KDI forventer at prosjektet kan gjennomføres innenfor programperioden, men det legges til at det er en betydelig risiko knyttet ferdigstillingen av bygg.

*Tsjekkia*

Samarbeidet mellom norsk og tsjekkisk kriminalomsorg har i 2020 vært sentrert rundt forberedelser av prosjektene som igangsettes i 2021. Det er etablert et konstruktivt samarbeid med tsjekkiske myndigheter. KDI anser risikoen for å ikke komme i mål med implementeringen av prosjektene innenfor programperioden som lav.

*Romania*

I samarbeid med rumenske fengselsmyndigheter har KDI fortsatt forberedelsene frem mot prosjektimplementeringen. Samarbeidet mellom norsk og rumensk kriminalomsorg er godt etablert. I tillegg til utfordringer i forbindelse med covid-19, er det en risiko for forsinkelser i anbudsprosessene for fengselsbyggene.

*Latvia*

I 2020 har KDI i samarbeid med Latvias justismyndigheter fortsatt forberedelse til prosjektimplementering. Majoriteten av bilaterale prosjektaktiviteter har blitt utsatt på grunn av covid-19, samtidig som noen har blitt omformet til digitale aktiviteter. Samarbeidet med Latvia er svært godt, og prosjektet forventes å bli implementert innenfor programperioden.

*Bulgaria*

KDI har i samarbeid med Bulgarias justismyndigheter i 2020 fortsatt forberedelsene av prosjektimplementering. Bilaterale prosjektaktiviteter har blitt utsatt på grunn av covid-19, og i den grad det har vært mulig, har noen aktiviteter blitt overført til en digital plattform. Samarbeidet med Bulgaria er svært godt, og til tross for noen forsinkelser forventes prosjektene å bli implementert innenfor programperioden.

*Russland*

KDI og russisk straffegjennomføringstjeneste (FSIN) signerte i desember 2019 en avtale om et nytt samarbeidsprogram for perioden 2020 - 2022. Grunnet covid-19 har det dessverre ikke vært mulig å gjennomføre planlagte bilaterale prosjektaktiviteter i 2020. Kontakten mellom norsk kriminalomsorg og russisk straffegjennomføringstjeneste har blitt opprettholdt blant annet via digitale møter, og man har planlagt å fortsette prosjektaktiviteter digitalt, inntil det er mulig å gjenoppta reisevirksomhet innenfor twinning-prosjektene. Det mangeårige samarbeidet mellom Norge og Russland karakteriseres som svært vellykket, og begge parter ønsker å videreføre dette. Dette støttes også av UD, som finansierer samarbeidsprogrammet.

*Ukraina*

I april 2020 ble prosjektsøknad om forlengelse av *Norwegian Rule of Law Advisers to Ukraine* (NORLAU) godkjent av UD med implementeringsperiode frem til juli 2022. Covid-19-pandemien medførte forsinkelser og utfordringer, men løpet av 2020 har prosjektet rekruttert et nytt team bestående av ti lokale eksperter som jobber i Kyiv og ved to nye prosjektkontorer i Bila Tserkva og Kharkiv. Til tross for pandemien ble et norsk team i september etablert i Kiev. Det norske teamet består av fem personer, hvorav fire fra kriminalomsorgen. Prosjektet finansieres i sin helhet av UD, og styres av KDI.

### USA

Samarbeidet med USA har hatt høy aktivitet i 2020, på tross av covid-19-pandemien. På grunn av pandemien ble trening av fengselsansatte i USA, lagt om til å onlinetrening. Amend, som er en prosjektorganisasjon ved The Criminal Justice and Health Program ved Universitetet i California, San Francisco, har i samarbeid med KDI produsert en rekke opplæringsfilmer. Filmene har blitt brukt sammen med opplæringsplattformen KAJABI og påfølgende gruppe-møter via Zoom i opplæring av ansatte i statene California, Oregon, Washington, Nord-Dakota og Minnesota.

KDI har også hatt erfaringsutveksling rundt håndtering av covid-19 med amerikanske tjenestepersoner.

### *Internasjonale besøk*

Det er fortsatt stor internasjonal interesse for norsk kriminalomsorg. På grunn av Covid-19 har internasjonale besøk til Norge blitt redusert til et minimum i 2020. I tidsrommet frem til 1. mars 2020 var det gitt prioritet til besøk av delegasjoner fra land kriminalomsorgen har et etablert samarbeid med. Fra mars måned ble internasjonale besøk ikke prioritert.

En liste over KDIs deltakelse i internasjonale fora følger vedlagt.

### **Tilskudd til frivillige organisasjoner**

I 2020 mottok 28 organisasjoner midler på statsbudsjettet kap. 430 post 70, som gjelder til-skuddsordningen for frivillige og ideelle organisasjoner som er aktive på kriminalomsorgens virkeområde. Det ble totalt gitt 28 231 000 kroner i tilskudd. Av disse ble 26 144 000 kroner fordelt av Stortinget, og 2 087 000 kroner ble fordelt av KDI etter en søknadsprosedyre.

I henhold til regelverket skal tilskuddsmottakerne levere revisorgodkjent regnskap vedlagt årsrapporten, og rapporteringsfristen er satt til 1. april 2021. KDI har derfor foreløpig ikke grunnlag for å gi en redegjørelse for virkninger og resultater av tilskuddene som ble gitt i 2020. Alle som mottok tilskudd i 2019 har på tilfredsstillende vis rapportert på aktivitet og bruk av tilskuddet.

I september 2020 ble det avholdt en erfaringsamling med tilskuddsmottakere som er aktive på tilbakeføringsområdet.

I desember 2020 ble det utlyst en anbudskonkurranse om evaluering av tilskuddsordningen. Det kom inn syv tilbud, og konkurransen ble vunnet av Rambøll Management Consulting. Etter planen skal rapporten være ferdigstilt høsten 2021.

### **Forskning og utvikling**

KRUS har som ambisjon å ha det ledende forskningsmiljøet i landet innenfor straffegjennomføring, og er en viktig bidragsyter i arbeidet med å sikre en kunnskapsbasert kriminalomsorg. Forskningen ved KRUS sikrer en forskningsbasert undervisning ved høyskolen, og bidrar til fagutvikling, god praksis og gode beslutningsgrunnlag i kriminalomsorgen. KRUS produserte 28 publikasjoner i 2020, hvorav 19 tidsskriftpublikasjoner.



I 2020 har forskningsvirksomheten ved KRUS hatt fokus på isolasjonsproblematikken, og flere forskningsprosjekter på dette området er under utarbeidelse. Videre har Institutt for kriminologi og rettsosiologi på oppdrag av KRUS gjennomført en kunnskapsoppsummering og studie av isolasjon. En rapport fra denne studien ble levert i september 2020.

Videre har det i 2020 pågått studier som blant annet omhandler ungdom og voldtekt, fengselsarkitektur, innsattes rus- og alkoholbruk, utprøving av et risikovurderingsinstrument for seksuallovbruddsdømte, holdninger til seksuallovbruddsdømte, samarbeid mellom ansatte i kriminalomsorgen og ansatte i velferdsetater, radikaliserings, fengselsbetjentes profesjonsblikk, hvordan betjenter og innsatte snakker sammen om innsattes tidligere kriminalitet, og innsattes bruk av dopingmidler.

Kriminalomsorgen fikk ikke tildelt midler over Kapittel 400 post 23, forsknings- og utviklingsmidler i 2020. Arbeidet med tilbakefallsstudien som det tidligere er gitt tilskudd til pågår fremdeles, og de første resultatene forventes publisert før sommeren 2021. Det er også tidligere bevilget midler til et prosjekt som gjelder utprøving av PRISM, som er et verktøy for risikovurdering. Utprøvingen er foretatt, men arbeidet med en artikkel om funnene i prosjektet er dessverre forsinket.

I 2021 skal kriminalomsorgen utarbeide en overordnet kompetansestrategi. Videre skal det utarbeides en ny forsknings- og utviklingsstrategi for KRUS.

# DEL 4

## STYRING OG KONTROLL I VIRKSOMHETEN

### *Om styring av virksomheten*

*Overordnet vurdering. Nærmere omtale av vesentlige forhold ved KDIs styring og kontroll*  
KDI baserer styring og kontroll av virksomheten på mål- og resultatstyring, Kriminalomsorgens internkontrollsystem (KIKS) og på regelverksutvikling. I begrenset utstrekning har direktoratet også en kontrollfunksjon som klageinstans vedrørende enkeltvedtak som gjelder innsatte og domfelte.

Det er videre etablert internrevisjon, som organisatorisk er direkte underordnet direktøren for KDI. Det er avsatt en stilling i KDI med ansvar for denne funksjonen. I tillegg er det avsatt en stillingsandel på 10 prosent ved alle fem regionadministrasjoner.

Den 1. mars 2021 vil en ny organisasjonsmodell for KDI tre i kraft. Et av grepene som er gjort i denne modellen er opprettelsen av en egen avdeling som skal koordinere styringen og ivareta styringsdialogen med regionene. Dette innebærer en vesentlig styrking av mål- og resultatstyringen i etaten.

KIKS ble i 2020 oppgradert, slik at en ny avviksmodule og risikovurderingsmodule ble tatt i bruk. Regionene er pålagt å følge opp at alle enhetene bruker ny saksbehandlingsflyt, med utvalgte ansatte med ansvar for godkjenning og revisjonsoppfølging i dokumentmodulen. Alle enheter i kriminalomsorgen skal innen utgangen av juli 2021 ha oppgradert sine dokumenter i dokumentmodulen. KDI legger til grunn at disse tiltakene vil bidra til å styrke internkontrollen.

I 2020 har arbeidet med utvikling av styringsinformasjon når det gjelder isolasjonsproblematikk vært prioritert. Det har vært særlig viktig å få etablert et system som dokumenterer omfanget av mellommenneskelig kontakt for isolerte innsatte, etter at domstolene i flere saker har konstatert menneskerettighetsbrudd som følge av isolasjon. Det er nå utarbeidet en mal for ukeplaner for aktuelle innsatte, og manglende utarbeidelse av ukeplaner skal meldes som avvik i KIKS. Utover dette har KDI avventet etableringen av et nytt etatssystem- KODA, som vil gi et bredere tilfang av styringsinformasjon.

### *Utfordringer*

En stor utfordring er at dagens fagsystemer er utdaterte, noe som gjør det vanskelig å utvikle styringsinformasjon som kan understøtte direktoratets styring, særlig når prioriteringer endres. Et særskilt problem i så måte er at det er forskjellige systemer som gjelder for innsatte i fengsel, og for domfelte som gjennomfører straff i samfunnet. Som et eksempel kan nevnes at det per i dag ikke er mulig å koble data som gjelder samme person, fra dennes opphold i fengsel og fra påfølgende prøvetid. KDI har derfor store forventninger til utviklingen av nytt etatssystem (KODA) som vil tilby en moderne statistikkmodule, som vil omfatte alle straffegjennomføringsformer.

En av KDIs vesentligste oppgaver er å ivareta innsatte og domfeltes rettssikkerhet. I ivaretagelsen av dette vil KDI peke på utfordringene som ligger i spenningene mellom gjeldende regelverk, etablert praksis og rammebetingelser på den ene siden, og rettsutviklingen både innen menneskerettsstandarder og øvrig lovverk på den andre siden. Kriminalomsorgen har de siste årene gjentatte ganger fått kritikk fra eksterne tilsynsmyndigheter for brudd på menneskerettsstandarder. KDI vurderer derfor å fremme et forslag om at JD utnevner en kommisjon eller utvalg med oppdrag om å foreta en total gjennomgang av regelverk og praksis i kriminalomsorgen opp mot øvrig lovverk og menneskerettigheter.

En av de viktigste grunnene til at KDI fremmet et forslag om en omorganisering til en tonivåmodell, var at dette ville ha gitt en styrking av KDIs kontroll når det gjelder rettsanvendelsen i kriminalomsorgen. KDI ville i en slik modell ha hatt ansvaret for behandlingen av samtlige klagesaker, noe som ville ha gitt direktoratet en bedre oversikt over praksis, og redusert risikoen for ulik praksis og ubegrunnet forskjellsbehandling. Etter at det nå er klart at Stortinget ikke vil vedta den foreslåtte organisasjonsmodellen, må KDI igangsette et arbeid med å utvikle styringssystemer på dette området, som kan bidra til å sikre likebehandling og rettssikkerhet for innsatte og domfelte.

#### *Konkrete svakheter ved styring og internkontroll i kriminalomsorgen*

KDI har gjennomført flere revisjoner som har vist at etaten har et forbedringspotensial når det gjelder systematisk og integrert internkontroll. Med dette som bakgrunn ble det høsten 2020 gjennomført en egevaluering av internkontroll og risikostyring i KDI. Verktøyet som ble brukt er utviklet av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DfØ). Målet med evalueringen var å undersøke i hvilken grad KDI har strukturer og systemer for internkontroll og risikostyring, og i hvilken grad disse anvendes. Ledelsen ble bedt om å gi score mellom 1 (i svært liten grad) – 6 (i svært stor grad) innenfor hvert av de syv kjennetegnene/områdene for effektiv internkontroll: *Ledelsesforankret, tilpasset virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, tydeliggjort ansvar, myndighet og roller, integrert i virksomhetens styring, prosesser og aktiviteter, formalisert og dokumentert, kommunisert og tilgjengeliggjort, etterlevd og systematisk fulgt opp, og enhetlig og helhetlig*. Resultatet fra evalueringen ga en gjennomsnittsscore på ca. 3 av 6. Området «*tilpasset virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet*» scoret høyest. Området «*formalisert og dokumentert, kommunisert og tilgjengeliggjort*» scoret lavest. Det foreligger forslag til tiltak for å styrke kvaliteten på internkontrollen. Lignende egevalueringer vil også bli gjennomført jevnlig i årene fremover for å måle og bevisstgjøre fremdrift for internkontrollarbeidet i etaten.

Det er også avdekket svakheter ved økonomistyringen. KDI kan konstatere at det også i 2020 var et mindreforbruk i forhold til tildelt ramme totalt i kriminalomsorgen, selv om flere regioner varslet om et mulig merforbruk helt frem mot slutten av året. KDI arbeider nå med å utvikle styringssystemer og prognoseverktøy, for å kunne ha bedre kontroll med forbruket i løpet av året.

#### *Planlegging for sikker drift – utbedring av bygningsmassen*

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

Det er i de siste årene blitt gjort store investeringer i både nybygg og vedlikehold av fengslene. På tross av dette har fengselsbygningene fortsatt et omfattende vedlikeholdsetterslep. Ved noen er manglene så vidt store at det er risiko for vedtak om stengning fra eksterne tilsynsmyndigheter. I 2020 ble det igangsatt og planlagt arbeider med å møte denne utfordringen ved Trondheim fengsel, Ila fengsel og forvaringsanstalt og ved Oslo fengsel. Dette er fengsler som er viktig for kriminalomsorgens evne til å dekke behovet for varetektsplasser i respektive nærområder, samt behovet for forvaringsplasser.

Oslo fengsel er det fengselet på Østlandet som har størst vedlikeholdsbehov, og det er begrenset hvor lenge driften kan opprettholdes med dagens bygningsmasse. Fengselet er viktig med tanke på tilgang til varetektsplasser for politiet i Oslo og det sentrale østlandsområdet. I 2020 ble det bevilget 17,5 mill. kroner til forprosjektering av nytt fengsel i Oslo. I statsbudsjettet 2021 er det bevilget 46,3 mill. kroner skal sikre at arbeidet kan fortsette i 2021.

I statsbudsjettet 2020 ble det gitt en bevilgning til teknisk rehabilitering av Ila fengsel og forvaringsanstalt, som har et kritisk vedlikeholdsetterslep og hvor de fleste forvaringsplassene i Norge er lokalisert. Det vises til nærmere omtale av dette prosjektet i Del 3.

Ved Trondheim fengsel ble det i 2020 igangsatt en totalrehabilitering av A-bygget, som inneholder boavdelinger for menn og kvinner, samt administrasjon og fellesfunksjoner. Rehabiliteringen vil totalt koste ca. 200 mill. kroner. Prosjektet vil gi et betydelig bedre tilbud og boforhold for 44 mannlige og 11 kvinnelige innsatte. I tillegg til rehabilitering av bygget, bygges det toalett og ventilasjon på cellene. Alle boavdelingene vil få større fellesareal, som er vesentlig for at innsatte skal kunne ha felleskap med andre innsatte utenfor cellene. Det er bygd ny og utvidet helseavdeling, besøksavdelingen er rehabilitert og utvidet, og det er bygd ny og utvidet hovedvakt. Totalt vil dette bedre sikkerheten ved hele fengselet, mens de innsatte vil få bedre helse-tilbud, større og bedre besøksarealer, og bedre fasiliteter for fellesskap og aktivisering.

For blant annet å kunne etablere egnede lokaler til helsetjenesten, er det i 2020 igangsatt et prosjekt med ombygging og et nybygg ved Vadsø fengsel. I tillegg til ny helseavdeling blir det etablert nye kontorer og møterom, blant annet et servicekontor som sambrukes med fengselets samarbeidspartnere. Fengselet vil også få ny perimetersikring, noe som vil gi vesentlig bedre sikkerhet. Arbeidene ferdigstilles i 2021.

Etter at regjeringen vedtok å igangsatte vedlikeholdsprosjekter over hele landet for å dempe de negative konsekvensene av pandemien, ble det i 2020 iverksatte Statsbygg vedlikeholdstiltak for nesten 62 mill. kroner ved fengslene. Prosjektene dreier seg om alt fra utskifting av elektriske anlegg, nye vinduer og dører, utbedring av råteskader til maling av vegger.

KDI arbeider kontinuerlig med å oppdatere og forbedre etatens beredskapsplanverk. Dette omfatter også tiltak knyttet til stenging av kritisk kapasitet. Tiltakene som knyttes til dette scenariet er evakuering, transport og rask etablering av celleplasser både i andre fengsler og på egnede plasser utenfor etatens områder. Kriminalomsorgens samvirkeaktører er involvert i dette arbeidet.

#### *Bemannings situasjonen*

KDI arbeider kontinuerlig med å sikre at kriminalomsorgen har en tilstrekkelig bemanning, med et riktig utdanningsnivå i forhold til oppgavene.

Usikkerhet knyttet til fremtidig organisering har medført en høyere turnover enn vanlig ved regionkontorene. Bemanningsbehovet har derfor i noen grad blitt løst ved midlertidige

ansettelser og funksjoner. Ansatte ved regionkontorene har en viktig rolle, blant annet i å sikre innsatte og domfeltes rettssikkerhet i forbindelse med klagesaker og andre enkeltvedtak. De funksjonene som regionkontorene skal ivareta er kompetansekrevene, og KDI imøteser en forhåpentligvis mer stabil bemanningssituasjon ved regionkontorene etter at Stortinget nå har vedtatt at gjeldende organisasjonsmodell skal opprettholdes.

Ved friomsorgskontorene har en vesentlig andel av de ansatte sosialfaglig utdanning. I en situasjon der omfanget av kontrolloppgaver er økende, er det nødvendig å supplere denne kompetansen med etterutdanningstiltak innenfor sikkerhetsfaget. I 2020 er det utarbeidet en opplæringsmodul i sikkerhet ved hjemmebesøk, som er rettet mot ansatte ved friomsorgskontorene.

I 2020 ble studieplanen for fengselsbetjentutdanningen revidert for å kunne imøtekomme en forventet endring i innsatt- og domfeltpopulasjonen. De fleste av de etatsutdannede får tilbud om jobb etter det obligatoriske pliktåret. Antall utdannede virker til å samsvare godt med virksomhetens behov. Studiet bachelor i straffegjennomføring, som startet opp i januar 2019, er et videreutdanningstilbud for ansatte med fengselsbetjentutdanning. Det første kullet på bachelorstudiet ble uteksaminert våren 2020. KRUS har i 2020 påbegynt arbeidet med en plan for å etablere en treårig bachelor i straffegjennomføring, som skal erstatte den nåværende fagutdanningen for fengselsbetjenter.

KDI har en målsetting om at arbeidet i etaten skal være kunnskapsbasert, noe som er bakgrunnen for at etaten er gitt klare føringer om å redusere bruken av ufaglært arbeidskraft i fengslene. Det har vært enkelte lokale bemanningsutfordringer knyttet til den pågående pandemien. Ved behov er ansatte blitt omdisponert mellom enheter, og turnuser er endret for sikre forsvarlig bemanning. Det registreres at etaten i noe større grad bruker ufaglært arbeidskraft, som følge av sykefravær og karantener grunnet covid-19.

Foruten at KRUS har ansvar for utdanningen av fengselsbetjenter, gir høyskolen tilbud om videre- og etterutdanning til alle ansatte i etaten. I 2020 har det vært 1486 deltakere på kurs og konferanser som er avholdt ved KRUS, mot 2 634 deltakere i 2019. Reduksjonen kommer av at all aktivitet på dette området var innstilt de første månedene av pandemien, før kriminalomsorgen fikk tatt i bruk digitale plattformer i nødvendig omfang.

Det er fra 1. januar 2020 gjennomført elektronisk sluttundersøkelse for alle ansatte som slutter i kriminalomsorgen. Dette vil være et viktig verktøy i videre arbeid med å tiltrekke, utvikle og beholde rett kompetanse i kriminalomsorgen.

### Sykefravær

	2016	2017	2018	2019	2020
Alle	7,5 %	7,4 %	7,9 %	7,9 %	8,5 %
Ledelse/administrasjon	5,9 %	6,0 %	6,8 %	6,4 %	5,8 %
Straffegjennomføring	8,1 %	7,9 %	8,2 %	8,4 %	9,0 %

Det totale sykefraværet er stigende i forhold til 2019. Tilgjengelige data viser at ca. 1,1 prosent av sykefraværet i 2020 er relatert til covid-19.

Kriminalomsorgen jobber kontinuerlig med nærvær- og sykefraværarbeid på alle nivåer i organisasjonen. Det sentrale arbeidsmiljøutvalget (SAMU) har i 2020 hatt sykefravær som et satsingsområde - målsettingen er å øke nærvær og redusere fravær. SAMU viderefører satsingsområdet i 2021.

### **Om sikkerhetsstyringen**

KDI konstaterer at det er mangler ved dagens styringssystem. Flere enkeltstående komponenter og prosesser er etablert og dokumentert, men en helhetlig tilnærming og ledelsesforankring må forbedres. I 2020 har KDI fokusert på å identifisere hvilke forbedringsområder som foreligger. Det er på denne bakgrunn utarbeidet et forslag til hvordan sikkerhetsstyringssystemet i kriminalomsorgen bør utformes.

Ledelsens gjennomgang av virksomhetens forebyggende sikkerhetsarbeid er ikke tilstrekkelig implementert i virksomhetsstyringen i dag, men er sentral i forslaget som er utarbeidet, og vil bli implementert i 2021.

Det er planlagt en internrevisjon i 2021 av sikkerhetsstyringssystemet. Funn og anbefalinger fra denne revisjonen vil også bli tatt inn i arbeidet.

### **Likestilling**

Kriminalomsorgen har som mål å fremme likestilling og hindre diskriminering (sammensatt diskriminering) på alle diskrimineringsområdene.

#### *Prinsipper, prosedyrer og standarder for likestilling og mot diskriminering*

Kriminalomsorgens likestillingsarbeid er forankret i hovedavtale med tilpasningsavtale, i lønnspolitikken og i ulike retningslinjer og rutiner. I 2020 utarbeidet KDI ny rutine og veiledere for håndtering av konflikter og trakassering, og nye etiske retningslinjer. I 2020 ble også varslingsrutinene revidert med opplæringspakke, nytt skjema for intern varsling og saksbehandlingsrutine for varslingssaker. Det ble også gjennomført opplæring i håndtering av varslingssaker. Det er utarbeidet ny rekrutteringsrutine med tydeliggjøring av hensynet til mangfold, og det gjennomføres opplæring av ansettelsesråd der dette er et tema.

#### *Faktisk tilstand når det gjelder kjønnslikestilling i kriminalomsorgen*

Tabellen under viser den faktiske kjønnslikestillingen i kriminalomsorgen generelt, og for kategoriene midlertidig ansatte, ansatte i foreldrepermisjon og ansatte i faktisk deltid.

Kjønnsbalanse		Midlertidig ansatte		Foreldre-permisjon		Faktisk deltid	
Total antall ansatte: 5783				Gjennomsnitt antall uker			
Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn
2777	3006	668	586	19,22	11,38	148	67

Tallene viser at kvinneandelen i kriminalomsorgen er på 48 prosent totalt. Kvinneandelen i

midlertidige stillinger er på 53 prosent. Når det gjelder foreldrepermisjon har kvinnene i snitt 19,22 uker og menn 11,38 uker, noe som utgjør en differanse på 7,84 uker. Kvinnene utgjør en andel på 68 prosent når det gjelder deltidsarbeid.

Kriminalomsorgen har som mål å oppnå en kvinneandel i lederstillinger på minimum 40 prosent. KDI, KRUS og tre av fem regioner har oppnådd målet i 2020.

Tre av fem regioner har oppnådd målet om en kvinneandel på minimum 40 prosent for øvrig uniformert personell. Den gjennomsnittlige andelen er på 42 prosent for denne gruppen. Andelen kvinnelige aspiranter var på 46 prosent i 2020, noe som er over målkravet på 45 prosent.

Ca. 15 prosent av søkerne til fengselsbetjentutdanningen har fremmedkulturell bakgrunn. Andelen av fremmedkulturelle som tas opp ved studiet ligger på ca. 7-8 prosent, noe som i hovedsak har bakgrunn i vurdering av språkferdigheter hos søkerne.

#### *Arbeidet med likestilling i 2020*

KRUS og regionene med underliggende enheter har blitt informert om endrede krav til arbeidet med likestilling, og har fått i oppdrag å kartlegge risiko for diskriminering og hindre for likestilling etter en arbeidsmetode i fire steg på følgende områder: Rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter, tilrettelegging, mulighet for å kombinere arbeid og familieliv, kvinnelige ledere og andel kvinner blant øvrig uniformert personell. Ikke alle enheter har implementert denne metodikken i tilstrekkelig grad, og dette er et arbeid som må fortsette i 2021.

#### *Identifiserte risikoer for diskriminering og hindre for likestilling og planlagte/iverksatte tiltak*

##### Rekruttering/ forfremmelse/ utviklingsmuligheter

Følgende risikoer for diskriminering ved rekruttering er identifisert:

- Det er generelt få kvalifiserte søkere med minoritetsbakgrunn, hull i CV og nedsatt funksjonsevne
- Manglende kjennskap til regelverk og bevissthet på mangfold i rekrutteringsprosesser hos lederne
- Færre kvinner enn menn søker lederstillinger
- Over tid er det rekruttert en mindre andel kvinner inn i arbeidsdriften ved flere enheter

Arbeidet med Inkluderingsdugnaden har satt likestilling og mangfold på dagsorden. Kriminalomsorgen har fokus på balansert kjønnsfordeling og kvoteringskrav ved ansettelse. I mange enheter er det god fordeling mellom kjønn i lederstillinger. Forfremmelse skjer enten via ekstern eller intern utlysning hvor alle vurderes ut fra kvalifikasjoner, kompetanse og egnethet. Ansettelsesrådet er med i slike saker. En risiko kan likevel være å bli uteglemt ved graviditet, permisjon ved fødsel/adopsjon, eller omsorgsoppgaver. Et viktig tiltak er å motivere, tilrettelegge for og oppfordre kvinner til å søke seg til lederstillinger både fast og ved midlertidig fravær/fungeringer, blant annet ved bruke medarbeidersamtalen i denne sammenhengen.

##### Lønns- og arbeidsvilkår

Kriminalomsorgen skal undersøke omfanget av ufrivillig deltid, og utarbeide en lønnsstatistikk fordelt på stillingskoder og kjønn for regnskapsåret 2021.

Sentrale føringer for lønnsfastsettelse følges. I de fleste ansettelse er lønnsramme fastsatt i Hovedtariffavtalen og bruk av alternativer fastsatt via lønnsforhandlinger, f.eks. i LR 39. Ved

utlysning av stillinger i spenn vurderes lønnsfastsettelsen før stillingen publiseres. I utlysningstekstene, basert på sentrale maler, fastsettes kompetanse- og erfaringskrav. Disse er i stor grad styrende for stillingens arbeidsvilkår.

Kultur og holdninger i enhetene kan imidlertid være en risiko for diskriminering, som for eksempel machokultur, og humor på bekostning av kvinner eller ansatte med minoritetsbakgrunn. Økt fokus på mangfoldskompetanse for å øke bevissthet rundt holdninger og å hindre diskriminering, vil være et område som krever konstant oppmerksomhet.

#### Tilrettelegging og mulighet for å kombinere arbeid og familieliv

Enhetene gir tilrettelegging for gravide og ammende, arbeidstid for småbarnsforeldre i perioder, arbeidsoppgaver, ergonomi der hvor det er hensiktsmessig. Det gis fritak fra 12 timers vakter til de som ønsker det. Tilrettelegging med kartlegging av behov og muligheter, eventuelt med bistand fra NAV, bedriftshelsetjeneste eller andre samarbeidspartnere.

Ansettelse i turnus gir en god blanding mellom fritid og arbeid, med muligheter for individuell tilpasning ved behov. Det forekommer forlenget, ikke planlagt, arbeidstid i større grad for dagansatte med fleksibel arbeidstid uavhengig av kjønn, noe som visker ut grensene mellom arbeid og fritid, og kan føre til økt press og dårligere helse. Økt bruk av hjemmekontor gjør at temaet har fått større aktualitet.

#### Resultater av arbeidet

Resultatene av kriminalomsorgens arbeid med å øke andelen kvinnelige ledere og andelen kvinner blant uniformert personell, viser at kriminalomsorgen er på god vei. KDI har forventninger til at det øvrige likestillingsarbeidet, gjennom den nye lovfestede arbeidsmetodikken med tiltak basert på risikovurdering av de ovennevnte personalområder, på sikt vil bidra til økt mangfold og likestilling i kriminalomsorgen.

#### ***Inkluderingsdugnaden***

Kriminalomsorgen arbeider systematisk med å realisere regjeringens inkluderingsdugnad, med mål om at minimum 5 prosent av nyansettelser i staten skal gjelde personer med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en. Kriminalomsorgen oppnådde et resultat på 0,34 prosent i 2020.

<b>Ansettelser</b>	<b>2020</b>
Nyansatte totalt	588
Nyansatte fra målgruppene	2
<b>Andel nyansatte med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en</b>	<b>0,34%</b>

#### *Vurdering:*

Samtlige enheter oppgir at det er utfordringer med å få søknader fra personer i målgruppen for inkluderingsdugnaden. Noe av årsaken er at en stor andel av stillingene i kriminalomsorgen krever etatsutdannelse, og videre at det stilles krav knyttet til helse, fysikk og uttømmende politiattest.



*Tiltak:*

Alle enheter i kriminalomsorgen har fått informasjon om regjeringens inkluderingsdugnad. Det brukes standardmaler for utlysning av stillinger, hvor det oppfordres til at kvalifiserte kandidater med ulik arbeids- og livserfaring søker. I malene fremgår det også at arbeidsgiver vil sørge for tilrettelegging for søkere med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en. I 2020 ble det innført en felles rekrutteringsprosess i kriminalomsorgen, der det er satt fokus på temaet. I tillegg gjennomføres det kurs for ansettelsesråd i etaten, der mangfold og inkludering er et eget tema. Utvalgte enheter har deltatt i piloten *Anonyme søknader i staten*.

Noen enheter har personer i særskilte ordninger rettet mot målgruppen, som for eksempel i arbeidspraksis gjennom NAV eller arbeidsmarkedsbedrifter. Det kan synes som om dette er en god måte for kriminalomsorgen å bidra på. I tillegg har KDI informert alle enheter om statens traineeprogram, som kan være en viktig kanal for å nå målgruppen.

I 2021 skal mangfold og inkludering følges opp i styringsdialogen på alle nivåer, og kriminalomsorgen skal styrke samarbeidet med NAV om aktuelle kandidater. En arbeidsgruppe med fokus på inkludering og mangfold viderefører arbeidet i 2021. Et av tiltakene gruppen arbeider med er å innføre obligatorisk e-læringskurs for ledere, ansettelsesråd og HR-medarbeidere.

***Anbefalinger fra Riksrevisjonen***

Riksrevisjonen foretar årlig kontroller av blant annet budsjett disponeringsfullmakter, anskaffelser, avstemming salg og regnskap, stikkprøver av lønnsutbetalinger og føringer i Kompis reskontro, som er et IKT-system som behandler utbetaling av dagpenger til innsatte i fengsel. Riksrevisjonens arbeid hos KDI starter med interimrevisjon som går fra september til desember. Årsavslutningsrevisjon starter opp i desember måned, med krav om rapporter og dokumentasjon. Revisjonen avsluttes med fullstendighetserklæring i april, og en revisjonsberetning per 1. mai.

I beretningen fra revisjonen av regnskapsåret 2019 har Riksrevisjonen påpekt at det er svært mange i kriminalomsorgen som har en innkjøps og attestasjonsrolle i fakturasystemet. Videre besøkte Riksrevisjonen tre driftsenheter i 2019, og fulgte salg av produkter fra arbeidsdriften fra ordre til bokføring. Riksrevisjonen påpeker at det er variasjon i rutiner for salg, kontantsalg og bilagsarkiv ved enhetene. KDI har fulgt opp Riksrevisjonens anbefalinger i henhold til plan. Et element i dette er innføringen av Compendia økonomihåndbok, som letter tilgangen til rutiner og regelverk. Det er presisert regler om fremleggelse av kopi av signert delegert budsjettfullmakt for en rolle som kan godkjenne utgifter. En felles postboks for Altinn er opprettet for å sikre at roller vurderes før de opprettes lokalt for KDI. Videre er det etter Riksrevisjonens anbefaling innført lokal sjekklister for lønnskontroll.

I oppstartsmøte for revisjonen av regnskapsåret 2020 anmodet Riksrevisjonen fremlagt KDI's risikovurderinger for regnskap 2020. KDI opplyste om avtale inngått med DFØ om stående tilbud om bistand dersom det oppstår problemer med fravær. Denne avtalen er foreløpig ikke tatt i bruk.

For øvrig nevnes at Riksrevisjonen i 2020 og 2021 foretar en hovedanalyse av helse- utdannings- og velferdstjenester til innsatte i norske fengsler i perioden 2016-2020.

### *Anbefalinger fra Sivilombudsmannen*

Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse har ikke gjennomført noen besøk til norske fengsler i 2020.

Kriminalomsorgen har fått kritikk fra ombudsmannen for omfanget av isolasjon i norske fengsler. Sivilombudsmannens forebyggingsenhet leverte i juni 2019 en særskilt melding til Stortinget om isolasjon og manglende menneskelig kontakt i norske fengsler (Dokument 4:3 (2018-2019)). Særskilt melding er det sterkeste virkemiddelet Sivilombudsmannen har overfor forvaltningen. Som ledd i behandlingen av den særskilte meldingen besluttet Kontroll- og konstitusjonskomiteen å avholde en åpen kontrollhøring 14. januar 2020, hvor direktoratet deltok.

Sivilombudsmannen publiserte 13. mai 2020 en temarapport om bruk av sikkerhetsseng i kriminalomsorgen. Sivilombudsmannen har undersøkt bruken av sikkerhetsseng i norske fengsler i perioden 2013-2018. Temarapporten avdekker at bruk av sikkerhetsseng i fengslene innebærer en høy risiko for brudd på forbudet mot tortur og umenneskelig behandling, nedfelt i FNs torturkonvensjon og i artikkel 3 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon. Ombudsmannen viser til at beltelegging i sikkerhetsseng er det mest inngripende tvangsmiddelet norske fengsler kan bruke overfor innsatte, og anbefaler å avskaffe bruken av sikkerhetsseng i norske fengsler. KDI utreder nå om bruken av sikkerhetsseng skal avskaffes.

Ombudsmannen har videre publisert en rapport om innsattes forhold i fengsel under covid-19-pandemien. Rapporten ble publisert 18. juni 2020. Sivilombudsmannen har undersøkt hvordan covid-19-pandemien påvirket forholdene for innsatte i norske fengsler i den første tiden etter at pandemien brøt ut. Rapporten viser at det har vært iverksatt flere viktige tiltak for å beskytte innsatte mot smitte, og for å kompensere for restriksjoner som følge av pandemihåndteringen. Samtidig kommer det frem at enkelte inngripende smitteverntiltak, blant annet isolasjon av innsatte, er innført i strid med menneskerettslige standarder og helsefaglige råd.

Sivilombudsmannen sendte 14. august 2020 en henvendelse til KDI om rutiner for kroppsvisitasjon i fengsel. Bakgrunnen for henvendelsen er en dom avsagt av Gulating lagmannsrett sommeren 2020, hvor det blant annet ble fastslått at Bergen fengsel hadde utsatt en varetektsinnsatt for nedverdiggende behandling i strid med EMK artikkel 3 på grunn av rutinemessig kroppsvisitasjon med avkledning, som ble gjennomført på en ydmykende måte. Funn fra ombudsmannens fengselsbesøk over flere år, viser at en tilsvarende visitasjonspraksis er utbredt i kriminalomsorgen og berører et stort antall innsatte. Sivilombudsmannen ba derfor om en orientering fra KDI om hvordan dommen nå blir fulgt opp for å hindre brudd på EMK artikkel 3. KDI besvarte henvendelsen fra ombudsmannen i brev av 4. september 2020. KDI har på bakgrunn av ovennevnte utarbeidet nye retningslinjer om kroppsvisitasjoner.

KDI er ikke kjent med at Sivilombudsmannen har hatt kritiske bemerkninger til kriminalomsorgen i enkeltsaker i 2020.

# DEL 5

## VURDERING AV FREMTIDSUTSIKTER

Kriminalomsorgens nye virksomhetsstrategi for 2021-2026 hviler på analyser av mulig endringer i kriminalomsorgens omgivelser og endrede forventninger til kriminalomsorgen i årene fremover:



**Fig. Kriminalomsorgens strategiske landskap**

Det er en lang rekke faktorer som vil påvirke kriminalomsorgens omgivelser i årene som kommer, men kriminalomsorgen mener følgende områder vil kreve betydelig oppmerksomhet:

Politiets innsats mot særskilte grupper og lovbrudd har stor betydning for kriminalomsorgens prioriteringer. Kriminalomsorgen må være særlig forberedt på endringer i domfeltepopulasjonen som en konsekvens av politiets innsatser knyttet til alvorlige seksuallovbrudd, herunder misbruk og overgrep mot barn via internett, vold i nære relasjoner, alvorlig internasjonal og organisert kriminalitet og hatkriminalitet. Kriminalomsorgen noterer også økt oppmerksomhet knyttet til miljø- og arbeidskriminalitet. Ifølge PSTs nasjonale trusselvurdering må norske myndigheter også være oppmerksom på muligheten for politisk motivert ekstremisme, noe som kan kreve særskilte sikkerhetsregimer knyttet til innsatte i denne kategorien.

Regjeringens perspektivmelding peker på at offentlige virksomheter må forvente strammere offentlige budsjetter også fremover. Det kan på sikt innebære et annet innhold og rammer for gjennomføring av straff og vil kreve tydelige prioriteringer. Straffegjennomføring i samfunnet er rimeligere og gir mindre tilbakefall enn straff i fengsel. Digitalisering av kontrolltiltakene for straffegjennomføring i samfunnet kan bidra til sikker og mer kostnadseffektiv tilbakeføring.

Den økte andelen av domfelte som gjennomfører sin straff i samfunnet og politiets prioriteringer blant annet knyttet til organisert kriminalitet, vil kunne medføre et mer krevende miljø inne i fengslene.

SSBs fremskrivninger av arbeidsmarkedet mot 2040 og NAVs omverdenanalyse av 2021 viser at det vil være en økt etterspørsel etter arbeidskraft med høyere utdanning. Det betyr at kriminalomsorgen må utvikle sin evne å rekruttere, lære opp og beholde godt kvalifisert personell. Det vil kreve en helhetlig kompetansestrategi og omdømmebygging, men også en videreutvikling av fengselsbetjentutdanningen fra dagens toårige høgskolekandidatur, til en treårig bachelorutdanning for alle som skal jobbe i kriminalomsorgen.

#### *Viktige utviklingstrekk i 2020 som vil fortsette*

Det er i dag flere som påbegynner en straffegjennomføring i samfunnet enn de som påbegynner straffegjennomføring i fengsel. Dette har særlig sammenheng med innføring av straffegjennomføring med elektronisk kontroll, som bidrar til at om lag 3 200 dommer på ubetinget fengselsstraff hvert år gjennomføres fullt og helt i samfunnet. Det er grunn til å anta at bruken av elektronisk kontroll vil øke i årene fremover.

Kriminalomsorgen mottar færre, men lengre ubetingede fengselsdommer til gjennomføring. Samlet viser de senere år at det i større grad er en uforutsigbarhet både med hensyn til kapasitetsbehov, dommer, domfeltgrupper og lovbruddskategorier. Det innebærer at kriminalomsorgen vil ha et større behov for en mer fleksibel kapasitet, både når det gjelder antall og type plasser, ulike straffegjennomføringsformer og spesialisering knyttet til domfeltebehov og risikovurdering.

Et av målene for å sikre lavere tilbakefall i kriminalomsorgens virksomhetsstrategi er å tilpasse individuelle straffegjennomføringsløp i samarbeid med den domfelte. Det gjelder alle domfelte, men det er fire domfeltegrupper som krever forsterket innsats i årene som kommer: Eldre, seksuallovbruddsdømte, unge voksne og domfelte som utøver vold i nære relasjoner.

Gjennomsnittsalderen blant norske domfelte øker. Kriminalomsorgens data viser at andelen domfelte over 50 år har økt fra 6 prosent i 2000 til 19 prosent i 2019. Denne trenden kan forsterke utfordringer knyttet til behandling og pleie- og omsorgstjenester for innsatte, tilpasning av bygningsmasse og behovet for andre straffegjennomføringsformer.

Kriminalomsorgen har valgt å lage en egen strategi for domfelte som er dømt for seksuallovbrudd. Det skyldes dels det økende volumet. I 2019 var den lovbruddskategorien som domstolene utmålte flest straffegjennomføringsdøgn til. Det krever imidlertid også en særlig innsats for å redusere omfanget av selvisolasjon i denne gruppen og behovet for å sikre en trygg og sikker progresjon i straffegjennomføringen.

Det er i gjennomsnitt omlag 800 unge til enhver tid mellom 18 – 24 år som gjennomfører straff i fengsel og i samfunn. Over halvparten gjennomfører sin straff i samfunn. Så snart en mindreårig som gjennomfører straff i fengsel eller i samfunnet fyller 18 år, er vedkommende i all hovedsak underlagt de samme juridiske rammer som voksne. Det er behov for å videreutvikle straffegjennomføringen for denne gruppen.

Kriminalomsorgen mener at det er behov for å bruke straffegjennomføringen som en arena for endring for domfelte som har vært utsatt for eller utøvere av vold i nære relasjoner. Data fra SSB tyder på at politiets prioriteringer har gitt en akkumulert økning, da dommene i gjennomsnitt blir lenger for denne gruppen. Kriminalomsorgen har også gode erfaringer med å samarbeide med krisesenter for å bistå med traumehåndtering, et tilbud som bør utvides. Det samme gjelder egne kurs for kvinner som har utøvd vold mot egne barn.

Kriminalomsorgen erfarer også at det er sterke juridiske drivkrefter som påvirker

kriminalomsorgens innsatsområder. Kriminalomsorgen er en monopolvirksomhet når det gjelder statlig frihetsberøvelse, og kriminalomsorgen har et særlig ansvar for å sikre human behandling av personer som berøves friheten. Sivilombudsmannen, domstoler og andre norske aktører, offentlige og frivillige, har et betimelig fokus på kriminalomsorgens evne til å behandle innsatte i fengsel i samsvar med kravene etter norsk og internasjonal rett. Isolasjon av innsatte, bruk av sikkerhetsseng, anvendelse av nakenvisitasjon og innretningen av tilbudet til kvinnelige innsatte er blant de områdene som vil kreve betydelig innsats fra kriminalomsorgen framover for bedre etterlevelse av menneskerettighetskonvensjoner.

#### *Virksomhetsovergripende tiltak for fremtiden*

Arbeidet med å gjennomføre kriminalomsorgens nye virksomhetsstrategi er iverksatt og vil gjøre virksomheten bedre i stand til å løse de strategiske utfordringer som er beskrevet ovenfor.

Et viktig innholds- og organisasjonsutviklingsarbeid er knyttet til standardiseringen av straffegjennomføringsforløp for å sikre gode progresjonsmuligheter og rettslikhet for domfelte, uavhengig av hvor straffen gjennomføres.

#### *Bedre måloppnåelse*

Det er et overordnet mål at domfelte ikke faller tilbake til ny kriminalitet etter gjennomført straff. En gradvis tilvenning til et liv i frihet og tilbakeføring til samfunnet med mulighet for å komme i jobb eller utdanning er et viktig ledd i arbeidet med å forbygge ny kriminalitet. Vellykket tilbakeføring forutsetter at forvaltningssamarbeidspartnerne og hjemkommunene samarbeider tett med kriminalomsorgen og den domfelte selv.

Faktorer som kan redusere måloppnåelsen er flere; straffegjennomføring uten tilpasset innhold eller progresjon, vedvarende eller ny pandemi, glippsoneproblematikk og underdimensjonering av forvaltningssamarbeidspartneres tilbud.

Det er nødvendig med en gjennomgang av innholdet i straffereaksjonene narkotikakontroll med domstolskontroll (ND), samfunnsstraff og program mot ruspåvirket kjøring (RK) for å vurdere om straffens innretning retter seg mot den domfeltes behov og risiko og således bidrar til redusert tilbakefall.

Viktige risikoreduserende tiltak for straffegjennomføring i fengsel og i samfunnet:

- kartlegge etatens utviklingsbehov, benytte strategisk kompetansestyring, implementere etterutdanningstilbud og utvikle en treårig bachelor
- styrke samarbeid med oppdragsgivere, forvaltningssamarbeidspartnerne og frivillige organisasjoner
- legge til rette for brukermedvirkning og at domfelte kan utvikle egne ressurser og kompetanse
- motivere domfelte til en aktiv hverdag som motvirker isolasjon

Kriminalomsorgen har et særlig mål om å sikre et lavt omfang av isolasjon i fengsler, og må intensivere arbeidet med å forhindre isolasjon og redusere omfanget og de negative effektene av isolasjon i årene som kommer. Redusert bemanning og manglende aktivitetstilbud, samt uhensiktsmessig bygningsmasse, blant annet uten fellesskapsrom, er faktorer som kan hindre måloppnåelse. Der det er fysisk mulig skal kriminalomsorgen fremme aktivitet og fellesskap med andre, eksempelvis ved etablering av nye ressurs- og aktivitetsteam. Utlåsningsstiden skal økes, og innsatte som er isolerte skal følges opp.

Det er et mål at kapasiteten i kriminalomsorgen er effektivt utnyttet. Sentrale risikomomenter er for lavt kapasitetsutnyttelsebelegg og/eller ikke tilpasset kapasitet spesielt for ubetinget fengselsstraff og samfunnsstraff. Viktige risikoreducerende tiltak er arbeid som sikrer mer fleksibel ressurs- og kapasitetsutnyttelse, herunder

- hensiktsmessig straffegjennomføringsform til riktig tid
- innføring av nasjonal domsadministrasjon
- utvikling av fleksible bygg, digital infrastruktur og miljøvennlig ressursutnyttelse

Det er et mål at sikkerheten ivaretas i kriminalomsorgen. Straffegjennomføringen skal være sikkerhetsmessig forsvarlig. Risikofaktorer av betydning er radikalisering av innsatte, økning i vold og trusler i fengsler, innsmugling av våpen, brudd på gjennomføring i samfunnet og illegal bruk av datautstyr. For å redusere risikoen kreves

- samordnede kontroll- og progresjonstiltak som kan motvirke uønskede hendelser og kriminalitet
- differensierte risikovurderinger
- økt kompetanse på konfliktdependende kommunikasjon og godt miljøarbeid
- bruk av nye digitale løsninger for sikkerhet, herunder investeringer i teknisk deteksjonsutstyr og i nye tekniske løsninger for innsattes bruk av datautstyr

For innsatte i fengsler handler kvalitet også om bygg. I hvilken grad et fengsel leverer god kvalitet avhenger av mulighetene utformingen av bygningsmassen gir. Mange av fengslene er bygget på 1800- tallet og kjennetegnes av mangel på felleskapsrom, små luftegårder, redusert arbeidsdrift mv. Konsekvensene for domfelte er blant annet isolasjon.

Det er også store mangler knyttet til fengselsbyggene for kvinner. For mange kvinnelige domfelte gjennomfører ikke straffen i avdelinger og enheter som i tilstrekkelig grad er adskilt fra menn. Det er fremdeles bruk av rom med fire innsatte.

Dimensjoneringen av kriminalomsorgens kapasitet (elektronisk kontroll og fengselsplasser) besluttes på departementsnivå. Det kan være formålstjenlig å utrede eventuelle gevinster ved å bemyndige direktoratet, innenfor tildelte budsjettammer, denne fullmakten.

Kriminalomsorgen har et godt omdømme, med høy tillit og troverdighet i samfunnet. Organisasjonen setter åpenhet høyt – det er en av organisasjonens kjerneverdier - og vil jobbe målrettet for å bli en enda tydeligere samfunnsaktør, som premissleverandør på fagfeltet *straff som endrer*.

# DEL 6

## ÅRSREGNSKAP

### **Formål**

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) ble skilt ut fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) i 2013, og er underlagt JD. KDI er et ordinært statlig forvaltningsorgan som fører regnskap etter kontantprinsippet, slik det fremgår av prinsippnoten til årsregnskapet. Kriminalomsorgen er det siste leddet i straffesakskjeden. Etaten skal sørge for at domfelte gjennomfører straff og stiller varetektsplasser til disposisjon for politiet. Straffen skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet og som sikrer domfelte tilfredsstillende forhold under straffegjennomføringen. Årsregnskapet utgjør del 6 i årsrapporten fra KDI.

### **Bekreftelse**

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

### **Vurdering av vesentlige forhold**

#### Kapittel 430 Kriminalomsorgsdirektoratet, post 01 driftsutgifter:

I 2020 har KDI samlet disponert tildelinger på utgiftssidens post 01 tilsvarende 4 906 mill. kroner, og har i tillegg en tillatelse til å belaste kapittel 118, post 21 og 70 med inntil 2,232 mill. kroner og kapittel 0440, post 01 med inntil 6,435 mill. kroner. KDI disponerer bevilgninger på to kapitler og flere budsjettposter. Den største budsjettposten er kap. 430, post 01 driftsutgifter.

Mindreforbruket for kapittel 430, post 01 driftsutgifter ble på 79,7 mill. kroner når mindreinntekter er medregnet. Dette betyr at utnyttelsesgraden på post 01 har vært 98,5 prosent. Mindreforbruket er søkt overført til 2021. Til sammenligning var mindreforbruket i 2019 på 46,8 mill. kroner.

Mindreforbrukets størrelse må vurderes på bakgrunn av tilleggsbevilgninger i statsbudsjettet 2020, som ble vedtatt og tildelt i desember. I 2020 ble kompensasjon for lønnsoppgjøret tildelt i forbindelse med nysaldert budsjett, også dette kom i desember. Det har i 2020 samtidig vært spesielt vanskelig å beregne konsekvenser av oppgjøret blant annet som følge av ansiennitetsberegninger og overheng fra lønnsoppgjøret fra foregående år (2019). Av denne grunn, og som følge av usikkerhet om merutgifter i forbindelse med pandemien ville bli dekket og i hvilket omfang, har det vært nødvendig å styre økonomien svært stramt mot vedtatt ramme før tilleggsbevilgningene kom i desember 2020. Dette har medført at etaten har utvist forsiktighet i tilfelle det ikke ble gitt en kompensasjon.

Kompensasjonen kom som nevnt først i forbindelse med nysaldert budsjett i desember, og blir en del av overført beløp. Pandemien har også medført lavere aktivitet og innebærer derfor også en innsparing når det gjelder kurs, seminar og reisevirksomhet slik det har vært for resten av samfunnet i 2020. Samtidig påløper fortsatt betydelige merutgifter til tiltak for å redusere smittefare for innsatte og ansatte, og for kriminalomsorgens samarbeidspartnere. Det er viktig at bevilgning til formålet gitt i desember 2020, benyttes til dette i 2021.

Kriminalomsorgen og KDI skal forbedre rutiner og kvalitet på vurderinger når prognosene for budsjettutvikling omtales og rapporteres. KDI nedsetter derfor en arbeidsgruppe som får i oppdrag å undersøke hvorfor prognosene i 2020 sviktet og hvordan vi sammen skal bli bedre til å forutsi hvordan kriminalomsorgen ender ved årets slutt.

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

Samlet disponibel tildeling var 201, 994 millioner kroner og posten har et mindreforbruk på 62,8 mill. kroner.

Mindreforbruket skyldes i hovedsak forskyvning i tidspunkt for når utgifter til større byggeprosjekter vil påløpe. Blant annet gjenstår sluttoppgjør med Securitas om levering av teknisk brukerutstyr til Agder fengsel (alarmanlegg, deteksjons- og kameraovervåkingsanlegg), en delbetaling til KODA forfaller i 2021 i stedet for i 2020 og avrusningsenheten ved Bjørgvin fengsel hvor kontrakt med entreprenør er inngått og hvor denne vil bli bygget i 2021. Bevilgning til ny forsterket felleskapsavdeling (NFFA) Ila fengsel og forvaringsanstalt vil bli benyttet i sin helhet når nye permanente lokaler til NFFA skal oppføres. Ila fengsel- og forvaringsanstalt vil fra andre halvår 2021 stenges for gjennomføring av dette rehabiliteringsprosjektet. KDI hadde også avsatt et beløp til å oppgradere aktivitetslokaler med besøksleilighet for kvinner ved åpen avdeling ved Agder fengsel, Evje avdeling, som først vil bli gjennomført i 2021. I tillegg er det flere nødvendige byggeprosjekter der kriminalomsorgen dekker teknisk brukerutstyr innenfor rammen og utgiftene til disse forfaller i 2021. Det desidert største prosjektet er på ca. 12 mill. kroner til nytt teknisk brukerutstyr i forbindelse med rehabilitering av Bygg A ved Trondheim fengsel. Det vises til stikkord på posten *kan overføres*. Mindreforbruket er søkt overført til 2021.

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

Region nord administrerer refusjonsordningen. Posten viser et mindreforbruk på 14,6 mill. kroner. Det er hvert år usikkerhet knyttet til hvor store utbetalinger det vil bli på posten, dette avhenger av tidspunkt for utbetaling av refusjoner til kommunene. Mindreforbruket skyldes at region nord i 2020 ikke mottok alle fakturaer fra kommunene innen 31/12, og dermed ble disse ikke betalt før i 2021. Regionen fikk i desember henvendelser fra en del kommuner hvor de uttrykte noe vanskeligheter med å få gjennomgått krav og få disse revisorattestert. Dette ble opplyst å ha årsak i covid-19-pandemien og bruk av hjemmekontor, noe som har gjort at utarbeidelse og fremsendelse av faktura tar lengre tid enn vanlig, og som har resultert i færre utbetalinger i desember måned 2020. Det vises til stikkord på posten *kan overføres*. KDI har søkt om at mindreforbruket overføres til 2021.

#### Kapittel 432 KRUS, post 01 Driftsutgifter

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



Mindreforbruket på kap. 432, post 01 er på 2,3 mill. kroner inkludert mindreinntekter fra post 03. KRUS endret opptakstidspunkt for aspiranter i 2020. Det har medført en økt usikkerhet i forhold til den økonomiske situasjon i 2020 og 2021. KRUS har derfor styrt meget stramt i 2020. Mindreforbruket er svært viktig å beholde for å være forberedt til den usikkerheten som kommer i 2021. Mindreforbruket på kap. 432, post 01 er søkt overført til 2021.

#### Mottatte belastningsfullmakter:

KDI har mottatt to belastningsfullmakter fra Politidirektoratet (POD) på til sammen 6,435 mill. kroner på kap. 440, post 01, jf. bevilgningsrapport. Det gjenstår 1,1 mill. kroner av belastningsfullmaktene. KDI har mottatt en belastningsfullmakt fra Utenriksdepartementet på 2,232 mill. kroner på kap. 118, post 01 og post 70. Det gjenstår 1,205 mill. kroner av fullmakten. KDI har mottatt en belastningsfullmakt fra Arbeids- og velferdsdirektoratet på 200 000 kroner på kap. 0601, post 70. Det gjenstår 72 752 kr av fullmakten.

#### Statens kapitalregnskap:

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

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

Artskontorrapporten viser at netto rapporterte driftsmidler utgjorde 4 935 mill. kroner. Utbetalinger til lønn utgjorde 3 495 mill. kroner. Lønnsandel av sum utbetalinger til drift utgjorde 69 prosent. Andre utbetalinger til drift utgjorde 1 573 mill. kroner eller 31 prosent. Den desidert største driftsutgiften for kriminalomsorgen er husleie som utgjør 976 mill. kroner eller 62 prosent av andre utbetalinger til drift, jf. opplysninger i note 3. Endringen i husleie fra 2019 til 2020 skyldes husleie til nye Agder fengsel.

Fra 1.1.2017 betaler kriminalomsorgen pensjonspremie til Statens pensjonskasse (SPK). For 2020 utgjør arbeidsgivers andel av pensjonspremien 316,2 mill. kroner. Dette fremgår av note 2.

Note 5 viser utbetaling til investeringer. Dette er en post som varierer betydelig fra år til år avhengig av hvor omfattende byggevirksomhet som pågår i kriminalomsorgen. I 2020 fullførte Statsbygg bygging av nye Agder fengsel, avdeling Mandal og Froland med påfølgende høye investeringer. Dette er den hittil største utbyggingen i kriminalomsorgens historie med 300 plasser på høy sikkerhet.

Mellomværende med statskassen utgjorde per 31.12.2020: - 95,8 mill. kroner. Oppstillingen av artskontorrapporteringen viser hvilke eiendeler og gjeld mellomværende består av, jf. note 8. Det vises til vedlagte årsrapport 2020 fra Agresso for en nærmere oversikt over bevilgningsrapport og artskontorrapport med tilhørende noter.

#### **Revisjon**

Riksrevisjonen er ekstern revisor og bekrefter årsregnskapet for KDI. Årsregnskapet er ikke ferdig revidert, men forventes å foreligge i løpet av andre kvartal 2021.

Lillestrøm, 26. februar 2021

Lise Sannerud  
direktør

Jan-Erik Sandlie  
assisterende direktør

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

### **Prinsippnote til årsregnskapet 2020**

Årsregnskap for Kriminalomsorgsdirektoratet er utarbeidet og avlagt etter nærmere retningslinjer fastsatt i bestemmelser om økonomistyring i staten («bestemmelsene»). Årsregnskapet er i henhold til krav i bestemmelsene punkt 3.4.1, nærmere bestemmelser i Finansdepartementets rundskriv R-115 av november 2019 og eventuelle tilleggskrav fastsatt av eget departement.

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

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

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

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

### **Bevilgningsrapporteringen**

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

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

Avgitte belastningsfullmakter er inkludert i kolonnen for samlet tildeling, men bokføres og rapporteres ikke til statsregnskapet fra virksomheten selv. Avgitte belastningsfullmakter bokføres og rapporteres av virksomheten som har mottatt belastningsfullmakten og vises derfor ikke i kolonnen for regnskap. De avgitte fullmaktene framkommer i note B til bevilgningsoppstillingen.

### **Artskontorrapporteringen**

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

### Vedlegg:

1. Statistikk over belegg, mottatte dommer mv.
2. Rapport om fremdrift i arbeidet med nytt etatssystem
3. Regnskapsrapport med noter
4. Liste over KDIs deltakelse i internasjonale fora
5. Felles tilstandsrapport fra direktoratsutvalget

