
Tverrsektorielt samarbeid når unge voksne er i varetekt eller gjennomfører straff



Sammendrag

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI), Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Helsedirektoratet (Hdir), Utdanningsdirektoratet (Udir) og Politidirektoratet (POD) fikk i 2023 et likelydende oppdrag fra sine departementer.

Mandatet var å utrede hvilke hindringer og muligheter som finnes for tverrsektorielt samarbeid for unge voksne (18–24 år) som er i varetekt eller gjennomfører straff, og vurdere hvordan velferdstjenestene deltar før, under og etter straffegjennomføring. Direktoratene ble også bedt om å foreslå tiltak, herunder mulige endringer i lovgivning, som kan styrke velferdstjenestetilbudet og bedre samhandlingen. I tillegg skulle tiltakene vurderes med hensyn til økonomiske og administrative konsekvenser, og prioriteres.

Kunnskapsgrunnlaget bygger på eksisterende forskning og offentlige rapporter, særlig Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstilbudet i fengsel (2022). I tillegg har utredningsgruppen innhentet erfaringer gjennom studiebesøk ved flere fengsler og friomsorgskontor, møter med ansatte i velferdstjenestene, Sivilombudet, praktikere, forskere og frivillige organisasjoner. Gruppen har også gjennomført en studietur til København for å se nærmere på kriminalitetsforebyggende innsatser og samordningsmodeller i Danmark. En sentral del av arbeidet har vært å involvere og få innspill fra unge kvinner og menn i fengsel.

I arbeidet har utredningsgruppen identifisert fire hovedutfordringer som i ulik grad hindrer helhetlig oppfølging:

1. **Kriminalomsorgen legger ikke tilstrekkelig til rette for velferdstjenestene.** Det mangler systematisk kartlegging og planarbeid, og kriminalomsorgen har ikke tilstrekkelige rammer, for å legge forholdene til rette for velferdstjenestene. Straffegjennomføringsloven § 4 pålegger kriminalomsorgen å tilrettelegge for at innsatte får de tjenestene de har krav på etter annet regelverk, men bestemmelsen er overordnet og gir få føringer for samarbeid i praksis. Det er heller ingen generell bestemmelse som pålegger gjensidig samarbeidsplikt mellom kriminalomsorgen og andre tjenester, verken på individ- eller systemnivå.
2. **Velferdstjenestene er fragmenterte og mangler god samordning.** Tjenestene har ulike styringslinjer og rammer, og samarbeidet preges av manglende felles mål, lav grad av forpliktelse, og svak rolleforståelse på tvers av sektorer. Det er uklart hva som forventes av velferdstjenesten når det gjelder oppfyllelse av alminnelige plikter til koordinering og samordning av den enkeltes tjenestetilbud, når tjenestemottakeren er i fengsel. Samarbeidsbestemmelsene i velferdslovene varierer i ordlyd, og det er uklart om kriminalomsorgen omfattes av begrepet “tjenesteyter”. Dette skaper ulik forståelse.
3. **Store forskjeller i tilgangen på velferdstjenester og kvaliteten i disse.** De importerte tjenestene i fengsel er ikke dimensjonert til å treffe det reelle behovet i fengslene. Unge får ikke tilstrekkelig tilgang til tjenester, og tilbud spesielt utviklet for unge er i liten grad tilgjengelig. Det er fortsatt store variasjoner i tilstedeværelse fra Nav-veileder i fengsel. Unge får lite oppfølging fra hjemkommunen sin under straffegjennomføringen.
4. **Tjenestene glipper i viktige overganger i ungdommenes liv.** Innsettelse, overgang mellom fengsler, løslatelse og fylte 18 år er overganger der oppfølgingen ofte bryter sammen. Det mangler rutiner for overføring av informasjon og for å sikre kontinuitet i tjenestene.

Utredningen viser at manglende koordinering og svikt i oppfølgingen har alvorlige konsekvenser – både for de unge selv og for samfunnet. Dårlig tilgang på velferdstjenester øker risikoen for tilbakefall til kriminalitet, bidrar til sosial marginalisering og kan føre til tapt tillit til hjelpeapparatet. For samfunnet innebærer dette store økonomiske og menneskelige kostnader. Innsatsen for unge voksne i kriminalomsorgen er derfor også kriminalitetsforebyggende arbeid.

Tiltakene er utformet for å møte disse utfordringene og støtte opp under tre effektmål: at (1) det etableres systematisk og forpliktende samarbeid mellom etatene, (2) unge får tilpasset informasjon om sine rettigheter, og (3) unge får en individuell og forpliktende plan for videre oppfølging før løslatelse.

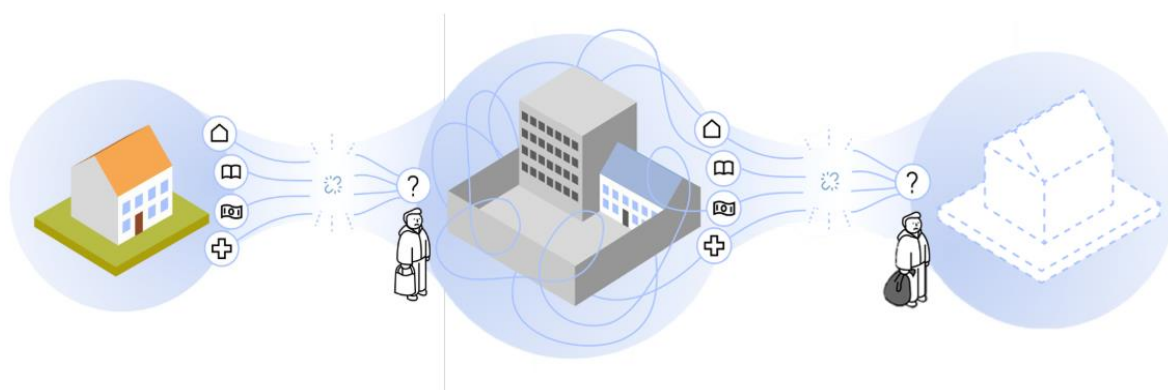
Utredningsgruppen anbefaler følgende tiltak:

- 1) **Harmonisering og tydeliggjøring av samarbeidsplikten mellom kriminalomsorgen og velferdstjenestene**
 - a) Innføre ny generell samarbeidsbestemmelse i straffegjennomføringsloven.
 - b) Klargjøre “tjenesteyter”-begrepet i samarbeidsbestemmelsene i velferdslovgivningen.
 - c) Harmonisere velferdstjenestenes samarbeidsplikt med kriminalomsorgen, konfliktrådet og politiet
- 2) **Tydeliggjøre kriminalomsorgens ansvar for tilrettelegging, kartlegging og planarbeid**
 - a) Tydeliggjøre kriminalomsorgens tilretteleggeransvar i straffegjennomføringsloven
 - b) Vurdere om kriminalomsorgen skal få lovpålagt plikt til å tilby kartlegging og planarbeid
- 3) **Samordning av velferdstjenester til unge i fengsel**
 - a) Etablere tverretatlige team for unge voksne (TTU) i fengsel.
 - b) Vurdere egne og tilpassede avdelinger for unge voksne i fengsler
- 4) **Kompetanse, forskning og kunnskapsutvikling**
 - a) Satse på langsiktig forskningsinnsats om unge i kriminalomsorgen.
 - b) Etablere kompetanseheving for ansatte i kriminalomsorg og velferdstjenestene.
- 5) **Digitale tiltak**
 - a) Utvikle digitalt innhold rettet mot unge innsatte og ansatte
 - b) Etablere rutiner for digital varsling til relevante samarbeidspartnere ved innsettelse og løslatelse.
- 6) **Gode løslatelser**
 - a) Innføre endring i lov eller forskrift slik at løslatelser fra dom kun skjer mandag–onsdag.
 - b) Innføre modellen *God løslatelse* med nasjonal avtalestruktur og lokal tilpasning for samarbeid mellom kriminalomsorg, kommune og velferdstjenester.

Utredningsgruppen anbefaler at tiltakene ses i sammenheng. Tiltak 1 og 2a må gjennomføres samlet, da disse legger det juridiske og organisatoriske grunnlaget for de øvrige tiltakene. Samtidig fremheves tiltak 6a (løslatelser mandag–onsdag) som enkelt å iverksette og med høy gevinst i forutsigbarhet. Gruppen anbefaler at alle tiltakene iverksettes i en helhetlig “kvalitetspakke”. Selv om pakken er omfattende, vil tiltakene samlet gi størst måloppnåelse og direkte effekt for unge voksne. Dette forutsetter tilstrekkelig kapasitet i både kriminalomsorgen og velferdstjenestene, samt en god plan for implementering.

1	Innledning	5
1.1	Bakgrunn for oppdraget.....	5
1.2	Organisering av arbeidet.....	6
1.3	Metode og kunnskapsinnhenting	6
1.4	Tolkninger og avgrensinger	7
1.5	Begrepsavklaringer	7
2	Kunnskap om unge som begår kriminalitet og tverrsektorielt samarbeid	11
2.1	Unge voksne som gjennomfører straff	11
2.2	Levekår blant unge voksne i fengsel	12
2.3	Tverrsektorielt samarbeid	16
3	Dagens situasjon	18
3.1	Straffegjennomføring i fengsel og i samfunnet	18
3.2	Politiets rolle	19
3.3	Velferdstjenester i fengsel	20
4	Konsekvenser av svikt i velferdstjenestene	24
4.1	Konsekvenser for unge voksne i kriminalomsorgen	24
4.2	Konsekvenser for berørte grupper	25
5	Utfordringer og årsaker til manglende samarbeid om unge innsatte	27
5.1	Kriminalomsorgen legger ikke tilstrekkelig til rette for velferdstjenestene	27
5.2	Velferdstjenestene er fragmenterte og mangler god samordning.....	37
5.3	Store forskjeller i tilgangen på velferdstjenester og kvaliteten i disse	45
5.4	Tjenestene glipper i viktige overganger i ungdommenes liv	55
5.5	Mål	62
5.6	Nullalternativet	62
6	Aktuelle tiltak	65
6.1	Tiltak 1 - Harmonisering og tydeliggjøring av samarbeidsplikten mellom kriminalomsorgen og velferdstjenestene	66
6.2	Tiltak 2 – Tydeliggjøre kriminalomsorgens tilretteleggeransvar	69
6.3	Tiltak 3 – Samordning av velferdstjenester til unge i fengsel	74
6.4	Tiltak 4 - Satse på kompetanse, forskning og kunnskapsutvikling.....	81
6.5	Tiltak 5 – Digitale tiltak.....	85
6.6	Tiltak 6 – Gode løslatelser	90
7	Samlet vurdering og anbefaling	98
7.1	Vurdering av tiltakene.....	98

7.2	Vurdering av ulike tiltakspakker	101
7.3	Forutsetninger for vellykket innføring	103
7.4	Evaluerings.....	104
7.5	Interessante funn og områder det er behov for mer kunnskap om	105
8	Konklusjon.....	108
9	Litteraturliste	109



1 Innledning

Kriminalomsorgsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Politidirektoratet og Utdanningsdirektoratet fikk i august 2023 likelydende oppdragsbrev fra sine departementer.

Oppdraget til direktoratene var:

- Utrede hvilke hindringer og muligheter som finnes for tverrsektorielt samarbeid, for aldersgruppen 18–24 år som gjennomfører straff, samt velferdstjenestenes deltakelse før, under og etter straffegjennomføring.
- Utredningen skal se hen til foreliggende kunnskap om tverrsektorielt samarbeid.
- Med bakgrunn i utredningen foreslå tiltak for at unge i alderen 18–24 år som gjennomfører straff i fengsel og i samfunn får nødvendig hjelp og tjenester.
- Unge må involveres i arbeidet på egnet måte.
- Både forslag til endringer i lovverk eller andre tiltak som kan føre til bedre praksis skal vurderes.
- Økonomiske og administrative konsekvenser av tiltakene skal vurderes.
- Det skal også gjøres en prioritering mellom de foreslåtte tiltakene.

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) fikk i oppdrag å lede arbeidet. Oppdraget måtte løses innenfor virksomhetenes økonomiske rammer og hadde frist 1. mai 2025¹. Utredningsgruppen fikk senere utsatt frist til 15. Juni 2025.

1.1 Bakgrunn for oppdraget

Oppdraget inngår som en del av arbeidet med å forebygge og håndtere barne- og ungdomskriminalitet i kjernegruppen for utsatte barn og unge (KUBU). Utredningen bygger på kunnskap om målgruppens behov og rettigheter, og Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, utdannings- og velferdstilbudet i fengsel utgjør et sentralt kunnskapsgrunnlag.

I oppdragsbrevet er det vist til at unge i alderen 15–24 år er klart overrepresentert i kriminalstatistikken, og andelen med tilbakefall er høyere enn ellers i fengselsbefolkningen. Mange unge som gjennomfører straff har store og sammensatte utfordringer knyttet til psykisk og somatisk helse, rus, volds- og aggresjonsatferd, lærevansker, svake skoleprestasjoner og manglende gjennomføring av videregående opplæring, og generelt vanskelige levekår. Dette krever et tverrsektorielt tjenestetilbud og god koordinering før, under og etter straffegjennomføring.

Personer under 18 år som blir idømt fengselsstraff, soner som hovedregel ved en av de to ungdomsenhetene. Når ungdom i ungdomsenhetene fyller 18 år, vil de som hovedregel bli overført til ordinære fengsler der oppfølgingen ikke er like tett, og hvor tilbudet i mindre grad er tilpasset aldersgruppens behov. Ungdommene kan oppleve dette som en vanskelig overgang, og det er risiko for at gode tilbakeførings- og rehabiliteringsløp opphører og at den positive utviklingen stopper opp. I Hurdalsplattformen står det at regjeringen vil utvide og styrke ungdomsenhetene og bedre overgangen til ordinære fengsler etter fylte 18 år.

¹ Supplerende tildelingsbrev nr. 3 2023 Oppdrag om tverrsektorielt samarbeid knyttet til straffegjennomføring for aldersgruppen 18–24 år av 28.08.2023 fra Justis- og beredskapsdepartementet til Kriminalomsorgsdirektoratet.

Kriminalomsorgen har etablert tverrfaglige ungdomsteam ved flere fengsler for å gi aldersgruppen 18–24 år en forsterket oppfølging. Teamene består av ansatte i kriminalomsorgen med fengselsfaglig og sosialfaglig utdanning. Kvaliteten i oppfølgingen er avhengig av et tverrsektorielt samarbeid og tjenestetilbudet lokalt. Det kan være utfordrende at det ikke avsettes ressurser til tverrsektorielt samarbeid, eller tilstrekkelig ressurser i velferdstjenestene. Det er også ulikt fra kommune til kommune hva de kan tilby unge under og etter straffegjennomføring, som for eksempel bolig og forsterket oppfølging. Mindre kommuner kan ha problemer med å etablere slike forsterkede tiltak. Det kan også oppstå uklarheter om hvem som har det overordnede ansvaret for å følge opp unge over 18 år.

1.2 Organisering av arbeidet

Det ble etablert en utredningsgruppe med representanter fra de seks direktoratene. Utredningsgruppen har bestått av:

- Magnhild Stavheim Welde, Kristin Tandberg og Stine Bergstad Kamås, Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
- Marianne Grøndahl Pedersen, Lene Nordli og Maria Rieck Hollie, Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir)
- Stig Nygård og Kathrine Egeland, Helsedirektoratet (Hdir)
- Siri Rødevand Aass, Utdanningsdirektoratet (Udir)
- Nina Sømmer Andresen, Kristiane Falkanger Traaseth og Tone Monkerud, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
- Liv Atterås, Politidirektoratet (POD)

KDI inviterte til første møte i utredningsgruppen i mai 2024. Gruppen har hatt jevnlig fysiske og digitale møter.

1.3 Metode og kunnskapsinnhenting

For å kartlegge utfordringsbildet og årsakene til utfordringene i det tverrsektorielle samarbeidet, har vi gått gjennom forskning og rapporter som omtaler;

- unge voksne som begår kriminalitet, og
- tverrsektorielt samarbeid, spesielt mellom justissektoren og velferdstjenestene

Utredningsgruppen har brukt mye tid på å få en felles forståelse av problemkomplekset, og har hatt innlegg fra forskere, kommuner, frivillige organisasjoner, praktikere og Sivilombudet. Hele utredningsgruppen har besøkt og hatt møter med ansatte i Oslo fengsel og Oslo friomsorgskontor. Gruppen har hatt innspillmøter og hentet erfaringer fra ansatte i barnevern, ungdomsenhetene i kriminalomsorgen, Nav-veiledere i fengsel og Statsforvalteren i Vestland.

Representanter fra utredningsgruppen har besøkt Bergen fengsel, Bjørgvin fengsel, Telemark fengsel, avd. Skien og Søndre Vestfold fengsel, avd. Larvik. I fengslene har vi hatt møter og samtaler med både ledere og ansatte i fengslene, og med velferdstjenestene som har arbeidssted i fengslene. Deler av gruppen har også fått innspill fra ungdomsteamene og de ungdomsansvarlige i kriminalomsorgen.²

² Innspill ble innhentet ved fag- og erfaringssamling for ungdomsteam og ungdomsansvarlige ved KRUS juni 2024.

Deler av utredningsgruppen hadde en to-dagers studietur til København der vi besøkte Direktoratet for Kriminalforsorgen, og København kommune ved Enheten for Kriminalpræventive Indsatser (EKI) og 18+ enhedene.

Utredningsgruppen har lagt vekt på å hente kunnskap og få innspill direkte fra ungdommer. Derfor har vi gjennomført gruppeintervjuer og samtaler med ungdommer i fengslene vi har besøkt. I arbeidet med å kartlegge utfordringsbildet snakket vi med og fikk innspill fra til sammen 21 unge innsatte menn og tre unge innsatte kvinner. En av de unge voksne vi snakket med hadde tidligere vært innsatt i ungdomsenhet, og hadde opplevd overgangen til et voksenfengsel da han fylte 18 år.

Utredningsgruppens forståelse og beskrivelse av utfordringsbildet, samt forslagene til tiltak, har også vært fremlagt for kriminalomsorgens brukerråd. Brukerrådet består av representanter fra brukerorganisasjonene Wayback, Nettverk etter soning (Røde Kors), Stine Sofies stiftelse, Røverradion, For fangers pårørende (FFP), RIO og FRI Drammen. Innspill fra representantene er lagt inn i rapporten.

1.4 Tolkninger og avgrensinger

Oppdraget med å utrede det tverrsektorielle samarbeidet om unge voksne som gjennomfører straff har vært stort og komplekst. Vi har derfor vært nødt til å gjøre noen avgrensninger.

Oppdraget har vært å utrede hindringer og muligheter for tverrsektorielt samarbeid om unge voksne som gjennomfører straff, og velferdstjenestenes deltagelse før, under og etter straffegjennomføring. Vi har tolket oppdraget til å omhandle unge voksne som gjennomfører straff i både fengsel og i samfunnet. I kartleggingsarbeidet har vi sett at utfordringene er klart størst i forbindelse med straffegjennomføring i fengsel. Unge som settes i fengsel opplever en rekke brudd i oppfølgingen, mens de som gjennomfører hele straffen i samfunnet i hovedsak har tilgang på de samme tjenestene som andre. Ved de ti største friomsorgskontorene er det fra 2022 ansatt ungdomsansvarlige. De ungdomsansvarlige arbeider i stor grad på systemnivå, og har utadrettet kontakt med velferdstjenester og oppdragsgivere.

Vi har derfor valgt å i hovedsak konsentrere oss om utfordringer i det tverrsektorielle samarbeidet rundt unge voksne som gjennomfører hele eller deler av straffen i fengsel. Vi har samtidig sett på bruddene som kan oppstå i velferdstjenestenes deltakelse ved innsettelse i fengsel og ved løslatelse.

1.5 Begrepsavklaringer

På grunn av leservennlighet og variasjon i språk og begrepsbruk bruker vi gjennomgående begrepene **ungdom**, **unge** eller **unge voksne** når vi snakker om unge i aldersgruppen 18-24 år.

Når vi omtaler de som er under 18 år bruker vi begrepene **barn** eller **mindreårige**.

Når vi bruker begrepet straffegjennomføring handler det om **straffegjennomføring i fengsel**, med mindre annet er presisert.

1.5.1 Avgrensinger mot andre oppdrag og pågående arbeid

Det pågår mye arbeid og mange prosesser som grenser opp mot denne utredningsgruppens oppdrag. Vi har valgt å avgrense oss mot andre pågående arbeid og prosesser i så stor grad som mulig.

1.5.1.1 Fagstrategi om unge innsatte og domfelte

Kriminalomsorgens fagstrategi om unge domfelte og innsatte 18-24 år (2021-2024) ble lansert i juni 2021³. Strategien er utformet for å gi en bedre koordinert og styrket innsats for domfelte 18-24 år. Strategien inneholder 14 tiltak, og en milepælsplan for realisering av tiltakene.

1.5.1.2 Straffereaksjonsutvalget

Utvalget for strafferettslige reaksjoner og psykisk helse (straffereaksjonsutvalget) ble oppnevnt 20. juni 2023⁴. Utvalget skulle opprinnelig avgi utredningen sin i form av en NOU til Justis- og beredskapsministeren og Helse- og omsorgsministeren innen 1. september 2024. Utvalget fikk utsatt frist til 1. mars 2025. Målet med utvalgets arbeid var å evaluere ordningene med forvaring og dom på overføring til tvungent psykisk helsevern og tvungen omsorg. Målet var videre å få utredet hvordan personer med alvorlige psykiske lidelser eller utviklingshemming best kan ivaretas under varetekt, gjennomføring av straff eller særreaksjon, og ved tilbakeføring til samfunnet. Utvalget skulle særlig se på hvordan kvinner og barn og unge bør ivaretas.

Unge mellom 15 og 24 år var trukket frem som en sårbar gruppe som har behov for særskilt omsorg og oppfølging: «Risikoen for uheldig påvirkning, utvikling eller skadevirkninger er større enn for eldre. Dette gjelder også siktede og domfelte i barnevernsinstitusjoner. Forholdene for unge frihetsberøvede mellom 15 og 24 år krever derfor særskilt oppmerksomhet.»

Straffereaksjonsutvalget hadde som del av sitt mandat å: «Vurdere hvilke særlige hensyn som må tas til kvinner og unge under 24 år ved varetekt, straffegjennomføring, eller ved gjennomføring av særreaksjonene og tilbakeføring til samfunnet. I vurderingen skal utvalget se på behovet for nye tiltak og løsninger som kan bedre psykisk helse blant unge under 24 år og kvinner.» Utvalget leverte sin rapport 17. mars 2025⁵.

1.5.1.3 Ekspertgruppe – barn og unge som begår gjentatt og alvorlig kriminalitet

I august 2024 ble det nedsatt en hurtigarbeidende ekspertgruppe for å utrede tiltak som kan settes i verk ovenfor gruppen unge som begår gjentatt og alvorlig kriminalitet⁶. Målet med gruppens arbeid var å vurdere tiltak rettet mot barn og unge under 18 år med store oppfølgingsbehov som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet, og hvordan hensynet til barnets beste og samfunnsvernet best kan ivaretas. Målgruppen for utredningen var barn både over og under 15 år. Gruppen leverte sin rapport 15. mars 2025⁷.

1.5.1.4 Samarbeidsstruktur for nasjonal samordning av tilbakeføringsarbeidet

Vi har videre valgt å i hovedsak ikke konsentrere oss om utfordringer og tiltak som blir ivaretatt gjennom den nasjonale koordineringsgruppen som følger opp Riksrevisjonens rapport. Denne gruppen er del av en samarbeidsstruktur for nasjonal samordning av tilbakeføringsarbeidet, der Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet (herunder Statsforvalteren i Vestland), Husbanken og Kriminalomsorgsdirektoratet deltar⁸.

³ Kriminalomsorgen (2021)

⁴ Justis- og beredskapsdepartementet.(2023)

⁵ NOU (2025)

⁶ Justis- og beredskapsdepartementet (2024)

⁷ Justis- og beredskapsdepartementet (2025)

⁸ [Ny samarbeidsstruktur for nasjonal samordning av tilbakeføringsarbeidet - Kriminalomsorgen.no](#)

Koordineringsgruppen har representanter fra alle direktoratene. Hensikten med samarbeidet er at innsatte skal få tjenester basert på rettigheter og behov. Direktoratene har utarbeidet en plan for oppfølging av Riksrevisjonens rapport. Se tekstboks 1 og 2 for oversikt over noen av tiltakene som inngår her.

1.5.1.5 Arbeid med digitalisering i kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen arbeider med en rekke tiltak innenfor digitalisering, og for å øke innsattes tilgang til digitale tjenester⁹. Løsningene skal tilgjengeliggjøre digitale tjenester til innsatte via enheter som er tilgjengelige på celle, fellesarealer eller skole. Innsatte kan da logge seg på med BankID for å få tilgang til tjenester, så sant det anses som sikkerhetsmessig forsvarlig. Løsninger det arbeides med er Offender Self Service (OSS), Kriminalomsorgens plattform for adgang til sikre sider (KOMPASS), og «Utvei», en ny digital skoleløsning. Det arbeides også med videreutvikling av selvbetjeningsløsninger for publikum, pårørende og samarbeidspartnere. Selvbetjeningsløsningen gjør det enklere for samarbeidspartnere å bli klarert for besøk i fengslene. Det har over tid blitt arbeidet med automatiske vandelsforespørsler til politiet, men her mangler det nødvendige juridiske avklaringer.

1.5.1.6 Innføring av plan for oppfølging og progresjon (POP)

Plan for oppfølging og progresjon (POP) skal være et verktøy for å strukturere og planlegge oppfølgingen av innsatte og domfeltes behov under straffegjennomføringen. POP skal innføres fra 1. september 2025, og vil være regulert av et eget rundskriv. Arbeidet med POP har vært en del av et Stimulab-prosjekt, som del av oppfølgingen av Riksrevisjonens rapport¹⁰.

POP skal forplikte kriminalomsorgen til å følge opp behov som ansatte identifiserer i samtaler med innsatte og domfelte og gjennom BRIK-kartleggingen, på en mer systematisk måte. Formålet er også å styrke samarbeidet mellom den innsatte eller domfelte, kriminalomsorgen og velferdstjenestene.

1.5.1.7 Ekspertgruppe for forebygging av barne- og ungdomskriminalitet

Regjeringen har uttalt at den vil nedsette en ekspertgruppe som skal utrede og vurdere behovet for et mer strukturert, formalisert og forpliktende kriminalitetsforebyggende samarbeid, hvor informasjonsdeling er et sentralt tema¹¹. Vår utredning vil derfor avgrense mot videre arbeid med deling av taushetsbelagte opplysninger, utover å nevne at det er et juridisk hinder for samarbeid og samhandling. Utredningen vil ikke gå nærmere inn på behovet for regelverksendringer eller praktisering av informasjonsdeling internt i justissektoren og med velferdstjenestene.

Tekstboks 1: Oppgaver som er lagt til KODA-prosjektet i kriminalomsorgen:

- Nasjonal helhetlig kartleggingsprosedyre
- Planverk for oppfølging av kartlegginger og progresjon
- Synliggjøre regelverk for informasjonsdeling mellom samarbeidspartnere, bl.a. basert på «Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt for forvaltningen – en veileder»
- Undersøke praksis og forbedringsmuligheter vedrørende samtykke og deling av informasjon
- Gjennomgang av deler av regelverket i kriminalomsorgen i et tilbakeføringsperspektiv

⁹ Presentasjon til utredningsgruppen ved prosjektleder Petter Dalen, KDI, 14.02.2025

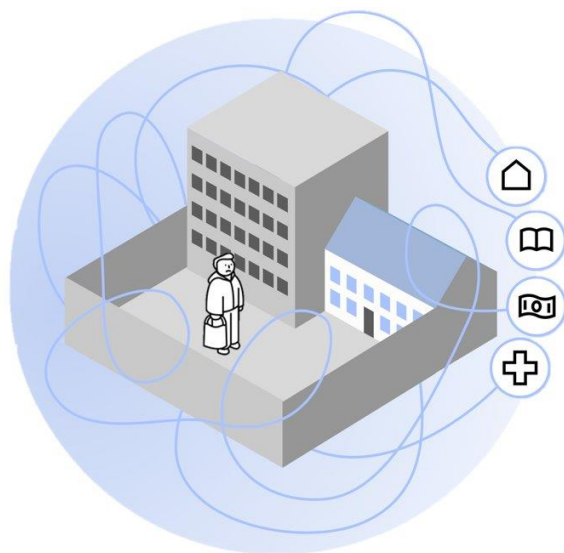
¹⁰ DesignIt og Menon Economics (2024)

¹¹ Regjeringen.no. (2024)

Tekstboks 2: Nasjonal koordineringsgruppe for samordnet tilbakeføring

Av tiltakene i oppfølgingsplanen viser vi spesielt til disse:

- Ny veileder for samarbeid mellom kriminalomsorgen og Nav
- Revidering av samarbeidsavtale mellom kriminalomsorgen og Nav
- Ferdigstillelse og iverksettelse av ny "Veileder for helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel
- Ny oppgradert plattform for opplæring innen kriminalomsorgen
- Utrede fremtidig organisering og innretning av arbeidsdrift og samarbeid med skole
- Nytt samarbeidsrundskriv mellom Helsedirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet om innsatte med rusmiddelproblemer og psykiske lidelser
- Utrede hva som skal til for å legge til rette for enklere kontakt med Nav-kontoret
- Se på muligheten for at innsatte kan benytte økonomirådgivningstelefon
- Utrede behovet for særlige tiltak for å ivareta innsattes økonomiske utfordringer ved løslatelse
- Vurdere oppfølgingsklasser i de fem fylkene hvor dette ikke finnes
- Oppfølging av Stimulab-prosjektet med testing og utprøving av plan for oppfølging og progresjon (POP)
- Enklere digital hverdag og struktur for samhandling
 - Innføre nytt fagsystem KODA. Systemet inneholder strukturer som kan lette samhandling med samarbeidspartnere.
 - Nasjonal utrulling av digital selvbetjeningsløsning for innsatte i fengsel (OSS)
 - Pre-kartlegging før innsettelse og standardiserte straffegjennomføringsløp



2 Kunnskap om unge som begår kriminalitet og tverrsektorielt samarbeid

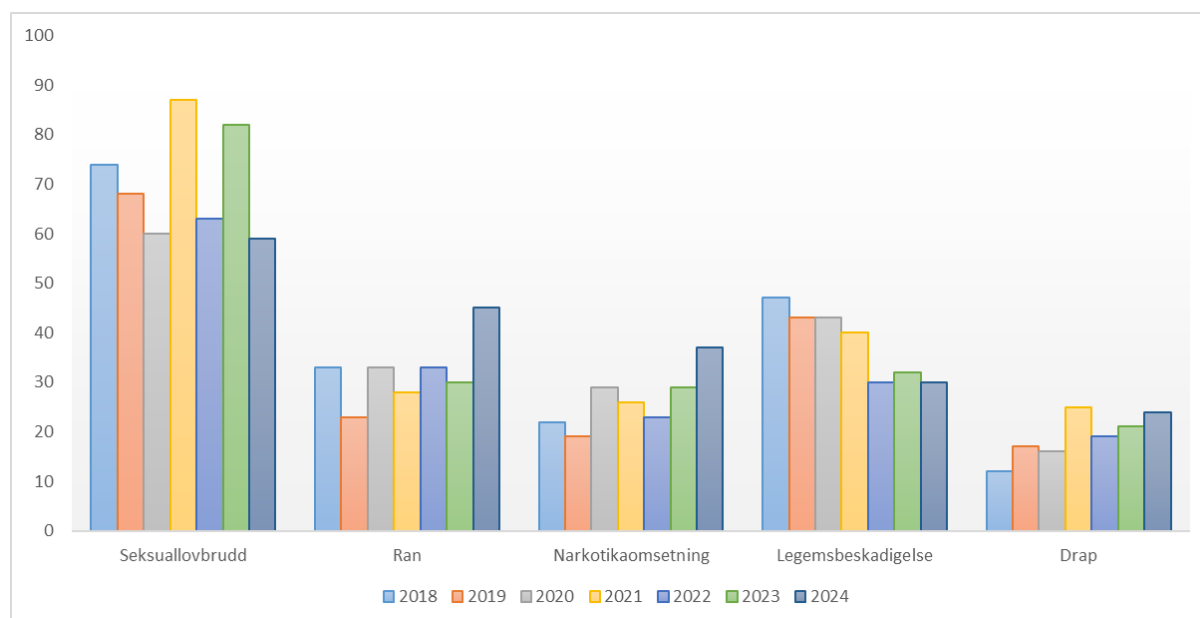
2.1 Unge voksne som gjennomfører straff

Til enhver tid er det rundt 380 personer i aldersgruppen 18-24 år som er innsatt i fengsel. Av disse gjennomfører rundt 77 % straffen i et fengsel med høyt sikkerhetsnivå¹².

Unge voksne er fordelt rundt på alle fengslene i Norge. Region øst er den største regionen i kriminalomsorgen, og har også flest unge voksne innsatte. 1. oktober 2024 var 35 unge voksne innsatt i Halden fengsel, 26 i Oslo fengsel og 25 i Indre Østfold fengsel, avd. Eidsberg.

Hvert år gjennomfører unge rundt 650 saker med straffegjennomføring i samfunnet. Denne aldersgruppen utgjør om lag 12 % av alle innsatte og domfelte. De siste årene har det vært en kraftig nedgang i antall unge som settes inn i fengsel. I perioden 2011-2020 ble andelen unge som løslates fra fengsel redusert med over 70 %. Samtidig får flere unge mulighet til å gjennomføre straff i samfunnet. Omtrent halvparten av de unge som idømmes ubetinget fengselsstraff gjennomfører nå hele eller deler av dommen med elektronisk kontroll.

Utviklingen preges av at flere av de som blir dømt til ubetinget fengsel, blir dømt for alvorlig kriminalitet, og gjennomsnittlig domslengde øker. Av 381 innsatte 1. oktober 2024 var 16 % dømt for seksuallovbrudd, 12 % for ran, 11 % for legemsbeskadigelse/fornærmelse og 6 % for drap. Dette er kriminalitet med høye strafferammer, som betyr at flere unge tilbringer mye tid bak murene i en formativ fase av livet.



Tabell 1: Utvikling i hovedlovbruddskategori blant unge 18-24 år i fengsel

¹² Tall per 1. oktober 2024, hentet fra kriminalomsorgens fagsystem Kompis

Av de unge som gjennomførte straff i samfunnet i 2020 var rundt halvparten dømt for brudd på veitrafikkloven (rus/promille). De øvrige var dømt for legemsbeskadigelse/fornærmelse (17 %), narkotikalovbrudd (10 %) og lovbrudd mot offentlig tjenestemann (10 %). Ca. 60% av de unge som gjennomførte straff med elektronisk kontroll var dømt for veitrafikk (promille/rus), mens 15 % ble dømt for legemsbeskadigelse/fornærmelse.

2.2 Levekår blant unge voksne i fengsel

Unge innsatte og domfelte har ofte komplekse og sammensatte sosiale og økonomiske utfordringer. De kommer oftere enn andre innsatte og domfelte fra bakgrunner preget av lav inntekt, dårlige oppvekstvilkår og familiehistorie med lav utdanning eller kriminalitet¹³. Mange innsatte i varetekt og domfelte som gjennomfører straff mangler bolig, mister bolig i løpet av tiden i fengsel, har høy gjeld, lite støttende nettverk, lite utdanning, svak tilknytning til arbeidslivet, psykiske og/eller somatiske problemer og rusutfordringer. En høy andel innsatte og domfelte har hatt negative opplevelser i oppveksten. Flere studier viser at det er sammenheng mellom negative opplevelser i oppveksten og å debutere med kriminalitet tidlig, samt risiko for å begå ny kriminalitet¹⁴. En stor andel unge som gjennomfører straff, har flyttet mange ganger i oppveksten¹⁵. Mange flyttinger kan føre til mer ustabile sosiale nettverk og gjøre det vanskeligere for hjelpeapparatet å følge opp. Det har mye å si om flyttingen er frivillig eller ufrivillig.

Flere studier og rapporter¹⁶ peker på at det har vært en endring i populasjonen i fengslene de siste årene. En stadig større andel av straffedømte har fått mulighet til å gjennomføre hele eller deler av straffen i samfunnet. Mange av de som ikke oppfyller kravene for å gjennomføre straff i samfunnet er dømt for alvorlig kriminalitet eller gjennomfører lange dommer. Andre har levekårsutfordringer og historikk som gjør at de ikke blir vurdert egnet for straffegjennomføring i samfunnet.

Innsatte har mer omfattende psykiske lidelser, rusmiddelproblemer, somatiske sykdommer, funksjonsnedsettelse og aldersrelaterte lidelser nå enn for 10-15 år siden¹⁷. I perioden 2010-2019 var det en 33% økning i andelen som hadde en psykisk lidelse når de ble satt i fengsel. Blant de vanligste lidelsene var rusbrukslidelser, depresjon og stressrelaterte lidelser. I samme periode var det økning på hele 80 % i andelen som hadde *både* rusbrukslidelse og en psykisk lidelse¹⁸.

Unge voksne som har gjennomført straff, står ofte overfor sammensatte helseutfordringer. Blant unge menn i fengsel er forekomsten av ruslidelser høy (47 %), og en betydelig andel (35 %) har samtidig rus- og psykiske lidelser (ROP-lidelser). Disse andelene er høyere enn gjennomsnittet for den mannlige fengselsbefolkningen¹⁹.

¹³ Revold (2014), Bhuller & Røgeberg (2022), Tverborgvik (2024)

¹⁴ Skjærvø et.al. (2024)

¹⁵ ibid

¹⁶ Tverborgvik et.al (2024), Magnussen & Tingvold,(2022), Kriminalomsorgen (2023), Actis & NFF (2024)

¹⁷ Magnussen & Tingvold (2022), Tverborgvik et.al. (2024)

¹⁸ Bukten et. al. (2024)

¹⁹ Tverborgvik et. al (2024)

Det er ofte et samspill mellom rusmiddelproblemer og psykiske helseproblemer, som forverrer både den psykiske helsen og den sosiale situasjonen. Unge med disse utfordringene har økt risiko for tilbakefall til kriminalitet og rusbruk.

Mange unge innsatte har mangelfull skolegang før de ble fengslet. 65,3 % av innsatte under 25 år har ikke fullført treårig videregående opplæring²⁰. Mange mangler grunnleggende ferdigheter som lesing, skriving, regning og bruk av IKT. Mangelfull skolegang kan skyldes ulike faktorer som høyt fravær, lærevansker, eller utfordrende hjemmeforhold.

Undervisningstilbudet er populært i fengslene. I 2021 deltok rundt 60 % av innsatte mellom 18 og 24 år i et opplæringstilbud i fengsel. De aller fleste tok videregående opplæring, rundt 1 % tok grunnskoleutdanning²¹. Over halvparten av innsatte under 25 år oppgir at de har mindre eller større lese- og skrivevansker²².

Unge voksne har en svakere rettsstilling enn barn. Denne forskjellen er ikke alltid like godt begrunnet med hensyn til at unge voksne noen ganger trenger tilsvarende oppfølging og omsorg som de under 18 år. Straffereaksjonsutvalget har påpekt at unge voksne i noen tilfeller kan være like sårbare som de under 18 år, og kan ha et stort behov for beskyttelse som bør imøtekommes selv om de ikke har status som «barn».²³

2.2.1 Unge kvinner i fengsel

Kvinner i fengsel beskrives som en særlig sårbar gruppe. I perioden 2010-2022 var 84 % av kvinnelige innsatte mellom 18-24 år registrert med minst én diagnostisert psykisk lidelse, 66% med en ruslidelse, 44% med alvorlig psykisk lidelse, og 57% med en ROP-lidelse²⁴.

Tekstboks 3: Kvinner i fengsel

I 2023 ble 7000 kvinner mellom 18 og 24 år straffedømt, sammenlignet med 22.266 menn.

Per 1 januar 2023 satt 7 kvinner i varetekt, til sammenligning satt 94 menn i samme aldersgruppe i varetekt.

På samme dato gjennomførte 12 kvinner og 249 menn i aldersgruppen dom i fengsel.

Fengselssystemet tar ikke alltid hensyn til de spesifikke behovene til kvinner, både når det gjelder helse, rehabilitering og familieliv²⁵. Kvinners fysiske og psykiske helseproblemer kan forverres i et fengselsmiljø, spesielt på høysikkerhetsavdelinger. Mangel på spesialisert kompetanse blant ansatte

²⁰ Eikeland et.al. (2022)

²¹ Skadsheim et.al. (2024)

²² Manger et.al. (2017)

²³ NOU (2025)

²⁴ Tverborgvik et.al. (2024)

²⁵ Lundberg og Smith (2023)

og begrensede rehabiliteringstilbud for kvinner, gjør det vanskelig å sikre et rehabiliterende og normaliserende soningsforløp²⁶.

Kvinner i alderen 18–24 år i fengsel har større levekårsutfordringer enn den samlede kvinnepopulasjonen i fengsel. De har også større levekårsutfordringer enn innsatte menn i samme aldersgruppe. Unge kvinnelige gjengangere skiller seg ut som en særskilt sårbar gruppe. For eksempel er i snitt 25–30 % av kvinnene som er straffet flere ganger gjennom 20-årene, hverken i arbeid eller i utdanning, sammenlignet med 3–12 % i de fleste andre gruppene av innsatte²⁷. Unge straffedømte kvinners levekårsutfordringer tyder ikke bare på et større behov for tilpassede rehabiliterende tiltak under soning, men indikerer også behov for tilpasset oppfølgings og behandlingstilbud etter løslatelsen²⁸.

Færre fengsler, og færre avdelinger for kvinner²⁹ medfører at kvinnene har et mindre differensiert soningstilbud og færre valgmuligheter for progresjon i soningen. Flere unge kvinner soner langt fra sitt hjemsted. Lang avstand til tjenester i hjemkommunen kan medføre utfordringer med å få god nok tilgang til tilpassede tjenester ved overgangen fra fengsel til samfunn. Soning langt fra familie og nettverk kan også føre til at det er vanskelig for unge kvinner å opprettholde viktige relasjoner underveis i soningen.

2.2.2 Innsatte med utviklingshemming

En undersøkelse fra 2008 fant at omtrent 10,8 % av innsatte i norske fengsler hadde en IQ under 70, noe som tilsvarer kriteriene for psykisk utviklingshemming³⁰. Dette er et høyt tall når vi sammenligner med antatt andel personer med utviklingshemming i befolkningen, som blir estimert til 1-3 %³¹. 94 % av innsatte med psykisk utviklingshemming har minst én samtidig psykisk lidelse. 59% er diagnostisert med en alvorlig psykisk lidelse³². Vi har ikke funnet undersøkelser som har data på aldersfordeling.

At en person har en utviklingshemming innebærer at de har mangelfull læringsevne, samt manglende evne til å nyttiggjøre seg kunnskap på en adekvat måte. Dette medfører at de kan ha en manglende forståelse for situasjonen de er i, og for rettigheter de kan ha krav på. Mange har ikke fått nødvendige helse- og omsorgstjenester fra kommunen. Kun 1/3 av de innsatte med utviklingshemming i norske fengsler er kjent med at de har en funksjonsnedsettelse³³. Dette skulle tilsi at flesteparten av innsatte med lettere utviklingshemming gjennomfører fengselsstraff uten at politi, domstol, fengselet eller samarbeidspartnerne i velferdsetatene kjenner til

²⁶ Lundeberg og Smith (2023)

²⁷ Poots & Sten-Gahmberg (2024)

²⁸ ibid

²⁹ Fengsel kun for kvinner - høy sikkerhet: Bredtveit fengsel og Telemark fengsel avd. Skien. Bredtveit fengsel er midlertidig flyttet til Ullersmo fengsel, hvor kvinnene er i en separat avdeling.

Kun for kvinner - lav sikkerhet: Ravneberget fengsel. Avdeling for kvinner i ordinært fengsel med lavt sikkerhetsnivå: Avd. D, Bergen fengsel. Overgangsboligene Solholmen, Lyderhorn, Bodø, Torshov og Auklend har plasser for både kvinner og menn. Ungdomsenhetene tar imot mindreårige av begge kjønn.

³⁰ Søndena, E. (2008)

³¹ Helsedirektoratet 2017.

³² Tverborgvik et. al (2024)

³³ Søndena et al. 2008.

utviklingshemmingen. De som blir dømt til straff uten at utviklingshemmingen er kjent, kan gå glipp av mulighet til å få nedsatt straff³⁴. De kan også miste mulighet til bedre oppfølging eller tilpasning i fengselet. Noen innsatte vet ikke selv at de har utviklingshemming, andre ønsker ikke å få en slik diagnose fordi de frykter å bli stigmatisert³⁵.

Ofte medfører utviklingshemming behov for omfattende og langsiktige støttetiltak i form av omsorg og habilitering. Når det anslås at en stor gruppe innsatte har lett eller moderat utviklingshemming, og dette ikke er kjent av kriminalomsorgen eller av velferdstjenestene i fengsler, er det stor fare for at de ikke får den hjelpen de trenger under straffegjennomføring. Innsatte med utviklingshemming har også behov for særskilt tilrettelegging i forbindelse med progresjon i straffegjennomføringen og ved løslatelse. Ifølge en rapport fra KRUS³⁶, er det mye som tyder på at fengslene ikke klarer å legge tilstrekkelig til rette for progresjon og løslatelse av personer med utviklingshemming, selv der diagnosen er kjent.

2.2.3 Unge med innvandrerbakgrunn

Å være første- eller andre generasjons innvandrere er en av flere sosialdemografiske risikofaktorer for å bli fengslet i ung alder³⁷. Denne gruppen er også overrepresentert når det gjelder andre risikofaktorer for kriminalitet, som lav inntekt og høy arbeidsledighet, noe som kan være en del av forklaringen på kriminalitetsstatistikken³⁸. I perioden 2000-2019 var 21 % av unge mellom 18-19 år og 20-24 år som var fengslet med dom født utenfor Norge eller hadde minst én foreldre som var født utenfor Norge. For varetektsfengslede var andelen 45 % for unge i alderen 18-19 år og 40 % for unge i alderen 20-24 år³⁹. Unge med innvandrerbakgrunn er en svært heterogen gruppe, og det er stor variasjon avhengig av hvilken landbakgrunn den unge eller foreldrene har. Personer med ulik landbakgrunn kan være både over- og underrepresentert i statistikken⁴⁰.

Unge innsatte med innvandrerbakgrunn kan ha særskilte utfordringer i møte med velferdstjenestene. En rapport fant at personer født utenfor Norge⁴¹ som har vært fengslet eller gjennomført straff i samfunnet har lavere forekomster av rus og psykisk lidelse sammenlignet med de totale fengsels- og samfunnspopulasjonene⁴². I rapporten pekes det på to mulige forklaringer på dette. En forklaring kan være mindre bruk av rusmidler for personer som er født utenfor Norden. En annen forklaring kan være at personer født utenfor Norden kan ha barrierer i tilgangen til helsetjenester. Det kan være manglende kunnskap om tjenester og rettigheter fordi informasjonen bare finnes på norsk eller engelsk, eller at språkbarrierer skaper misforståelser som påvirker diagnostisering og behandling⁴³.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

³⁶ Friestad et.al. (2020)

³⁷ Fransson et. al. (2025) (red.) s. 142.

³⁸ Meld. St. 34 (2020-2021), s. 26.

³⁹ Fransson et. al. (2025), s. 133

⁴⁰ Bhuller & Røgeberg (2022)

⁴¹ Inkluderer både innvandrere, barn født i utlandet av norske foreldre, og adopterte.

⁴² Tverborgvik et.al (2024)

⁴³ FHI (2025)

For unge innsatte som venter på svar på søknad om oppholdstillatelse, kan mangel på fødsels- og personnummer skape administrative barrierer i tilgang til tjenester fra det offentlige, blant annet automatisk registrering av egenandeler på Helfo⁴⁴.

2.3 Tverrsektorielt samarbeid

Forpliktende samarbeid på tvers av ulike sektorer er av sentral betydning for å lykkes i det forebyggende arbeidet mot barne- og ungdomskriminalitet⁴⁵. I 2022 offentliggjorde Riksrevisjonen en undersøkelse av innsattes tilgang til helse-, opplærings- og velferdstjenester⁴⁶. Undersøkelsen viste at mange som blir løslatt fra fengsel mangler bolig og har store økonomiske problemer. Riksrevisjonen konkluderer med at samarbeidet mellom kriminalomsorgen og velferdstjenestene ikke fungerer etter hensikten. Dette svekker mulighetene for en vellykket tilbakeføring til samfunnet. Riksrevisjonen viser til at kriminalomsorgen ikke legger godt nok til rette i tilbakeføringsarbeidet, at det er mangler i tjenestetilbudet innsatte har tilgang til, og at de statlige virkemidlene ikke blir brukt godt nok. Ettersom en stor andel av de som gjennomfører straff har komplekse og sammensatte levekårsutfordringer kan en god tilbakeføring til samfunnet ikke alltid sikres gjennom enkelttiltak. Ulike tiltak, oppfølging og ytelser må sees i sammenheng, og bidra til helhetlig innsats overfor den enkelte mottaker.

Unge tilgang på velferdstjenester før, under og etter straffegjennomføring er en kompleks utfordring som går på tvers av ulike ansvarsområder. Slike utfordringer kalles gjerne gjenstridige problemer (wicked problems). Dette er samfunnsproblemer som er vanskelige å løse nettopp fordi de krever innsats som går på tvers av samfunnsområder og forvaltningsgrenser⁴⁷. Når ingen enkelt aktørs tiltak er tilstrekkelig, og ingen tar eierskap til helheten i utfordringene, er det en risiko for at en ungdom ikke får den hjelpen han/ hun behøver for å kunne leve et liv uten kriminalitet når straffen er gjennomført.

Tjenestene som skal samarbeide om unge voksne som gjennomfører straff kan oppleve mange utfordringer. *Teorien om interorganisatorisk kompleksitet* knytter vansker med samordning og samarbeid til fire typer av forskjeller eller distanser i eller mellom organisasjoner⁴⁸:

- **Kognitiv distanse** handler om ulike tenkemåter og prioriteringer. Det kan imidlertid også ses bredere, blant annet hvordan en avgrenser sin oppgave («dette er ikke mitt bord»), innarbeidet logikk («slik gjør vi det her») med mer. Profesjonstilknytning kan også spille inn. Fengselsbetjenter har hovedansvar for å vurdere sikkerhet, mens for eksempel helsepersonell sitt perspektiv er individuelle helsebehov. Disse to perspektivene kan komme i konflikt.
- **Strukturell distanse** handler om formelle trekk ved organisasjonen, som ansvarsforhold, beslutningsprosesser og arbeidsformer, samt at de opererer under ulike lover og regelverk. Dette kan handle om måten ulike tjenester styres på, begrensninger i informasjonsdeling (taushetsplikt), hva ansatte eller tjenesten måles på og hierarkier (ved at det påvirker hvilke frihetsgrader den ansatte som skal inngå i samarbeidet har). Teknologi kan også spille en

⁴⁴ Magelsen et.al. (2023): s. 8.

⁴⁵ Justis- og beredskapsdepartementet (2023): Prop. 139 L (2022–2023)

⁴⁶ Riksrevisjonen (2023)

⁴⁷ Hansen et.al. (2020)

⁴⁸ Nesheim et.al. (2023)

rolle, f.eks. gjennom saksbehandlingssystemer som ikke snakker sammen, eller motsatt dersom en er i stand til å ta i bruk teknologier som støtter samhandling. I fengselshverdagen må de ulike tjenestene forholde seg til samme rammer, men har ulik ledelse som ikke nødvendigvis kjenner til og forstår denne hverdagen.

- **Maktdistanse** handler mer om dominans eller forsøk på å gjøre premisser fra egen tjeneste til de sentrale eller dominerende i samarbeidet: at andre i egne øyne blir «hjelpeinstanser» mens egen tjeneste er det sentrale – alternativt at en prioriterer samarbeid kun når en selv trenger det. Modellen for importerte tjenester i fengsel fremmer ulikt maktforhold mellom samarbeidspartnerne i fengsel. Den daglige driften er i siste instans kriminalomsorgens ansvar og sikkerhetsperspektivet er det overordnede. Faglig kompetanse kan til en viss grad motvirke maktdistansen, for eksempel en lege med sin yrkesstatus.
- **Fysisk distanse** handler om fysisk avstand, som har sosiale implikasjoner. Det tar mer tid og er mer upraktisk å samarbeide dersom det er nødvendig å forflytte seg, men det er vel så viktig at avstanden svekker de uformelle strukturene og det «limet» disse utgjør i enhver organisasjon. Det handler om møteplasser, korte samtaler om vær og vind, at en lærer hverandre å kjenne – slike mekanismer er viktig smurning i alt samarbeid, men svekkes når den fysiske avstanden øker. Dette gjelder særlig i overføringsarbeidet fra fengsel til hjemkommunen, som skal følge opp innsattes behov for tjenester.

3 Dagens situasjon

3.1 Straffegjennomføring i fengsel og i samfunnet

Straffegjennomføringsloven regulerer kriminalomsorgens virksomhet og gjennomføring av ulike straffereaksjoner, herunder fengselsstraff, strafferettslige særreaksjoner, forvaring, samfunnsstraff og varetektsfengsling.

3.1.1 Varetekt

Varetektsfengsling innebærer at en som med skjellig grunn mistenkes for en straffbar handling settes i fengsel før dom foreligger. Dette for å sikre etterforskning, rettsprosess og samfunnsbeskyttelse. Varetekt brukes kun når det er nødvendig og ingen mildere alternativer finnes. Påtalemyndigheten vurderer grunnlaget for varetekt og fremmer begjæring til tingretten, som må behandle saken innen 48 timer (24 timer for mindreårige) etter pågripelse. Tingretten fastsetter varighet og restriksjoner, som brev- og besøksforbud, mens politiet kan justere vilkårene innenfor disse rammene.

Kriminalomsorgen sørger for varetektsplass og gjennomfører oppholdet i tråd med domstolens kjennelse. Varetektsinnsatte behandles i utgangspunktet som domsinnsatte, med unntak av eventuelle restriksjoner. I 2024 var det totalt 647 innsettelse i varetekt av personer under 25 år⁴⁹.

3.1.2 Straffegjennomføring i fengsel

Det er 49 fengsler i Norge. Fengsler med høyt sikkerhetsnivå har mur eller gjerde rundt og låste dører. Når innsatte ikke er i aktivitet er de i hovedsak innlåst på cellene sine. Fengsler med lavere sikkerhetsnivå har færre fysiske sikkerhetstiltak, ofte med inngjerdede områder. Innsatte kan ikke forlate området uten tillatelse, men det legges vekt på kontakt med samfunnet gjennom permisjoner, frigang og lempeligere kontroll.

Det er etablert egne ungdomsteam i Oslo fengsel, Bergen fengsel, Trondheim fengsel og Indre Østfold fengsel, avd. Eidsberg. Ungdomsteamene arbeider spesielt med å gi unge voksne en særskilt oppfølging. Søndre Vestfold fengsel, avdeling Larvik, har 16 høysikkerhetsplasser til menn mellom 18 og 25 år. Bjørgvin fengsel er et lavsikkerhetsfengsel som har et særskilt tilbud til unge, blant annet med kontaktbetjenter i et eget U25-team.

Når det gjenstår ett år til prøveløslatelse, skal kriminalomsorgen vurdere overføring til fengsel med lavere sikkerhetsnivå⁵⁰. Formålet med en slik overføring er å legge til rette for en gradvis overgang til frihet. Ved vurderingen tas det hensyn til sikkerhet, rømningsfare og straffens formål.

For de som er dømt til fengselsstraff på inntil to år, skal kriminalomsorgen vurdere om domfelte kan innsettes direkte i et fengsel med lavere sikkerhetsnivå⁵¹.

⁴⁹ Tall hentet fra kriminalomsorgens fagsystem Kompis KIA

⁵⁰ straffegjennomføringsloven § 15

⁵¹ straffegjennomføringsloven § 15

Domfelte i fengsel har aktivitetsplikt. Aktivitetsplikten kan bestå av arbeid, samfunnsnyttig tjeneste, opplæring, program eller andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet⁵². Innsatte har, så langt det er praktisk mulig, fellesskap med andre under aktiviteter⁵³.

De som har straff på inntil ett år kan bli satt direkte inn i en overgangsbolig⁵⁴. Innsatte med lengre dommer kan overføres til overgangsbolig når en del av straffen er gjennomført⁵⁵. Overgangsboliger gir innsatte frigang til arbeid eller utdanning som del av gradvis tilbakeføring til samfunnet. Det blir lagt vekt på individuell oppfølging, sosial trening og samarbeid med velferdstjenestene.

Ungdomsenheter for innsatte i alderen 15-18 år finnes i regionene Vest, Øst og fra 2025 Sørvest. Mindreårige kan også gjennomføre straff i samfunnet. Kriminalomsorgen har egne særregler for mindreårige som gjennomfører straff, se straffegjennomføringsloven § 10 a. Ungdomsenhetene skal ha egne tverretatlige team, og en tverrfaglig basisbemanning.

3.1.3 Straffegjennomføring i samfunnet

Frimsorgskontorene har ansvar for gjennomføring av samfunnsstraff, program mot ruspåvirket kjøring, narkotikaprogram med domstolskontroll (ND), straffegjennomføring med elektronisk kontroll (EK) og bøteteneste. De følger opp domfelte løslatt med møteplikt, samt utarbeider personundersøkelser for påtalemyndigheten og domstolene for å belyse siktedes personlighet, livsforhold og fremtidsmuligheter⁵⁶. Frimsorgen følger også opp domfelte som gjennomfører straff i institusjon.⁵⁷ Kriminalomsorgen har to ND-sentre, i Oslo og Bergen, som følger opp domfelte i ND-programmet i sine områder. Sentrene fungerer også som nasjonale kompetansesentre for ND-programmer i andre fylker.

3.2 Politiets rolle

Politiet har ikke retningslinjer som gjelder spesifikt for aldersgruppen 18-24 år. Politiinstruksen Kap.15 omhandler Politiets plikt til å samarbeide med annen offentlig myndighet. I § 15-1 fremgår Politiets alminnelige samarbeidsplikt: *"Politiet skal samarbeide med andre offentlige myndigheter og organisasjoner når deres oppgaver berører politiets virkefelt og lov eller forskrift ikke er til hinder for dette. Særlig påligger det politiet å innlede et nært samarbeid med skole- og sosialmyndighetene og snarest underrette disse om forhold av antatt interesse for deres virksomhet."*

I 2024 ble det inngått en samarbeidsavtale mellom Kriminalomsorgen og politiet. Samarbeid mellom etatene er gjensidig ivaretagelse av oppgaver i straffesakskjede knyttet til kriminalitetsbekjempelse og -forebygging, varetektsfengsling, straffegjennomføring i fengsel og i samfunnet. Samarbeidsavtalen legger særlig vekt på effektiv samhandling og informasjonsutveksling, samt kompetanseutvikling og kunnskapsdeling.

⁵² straffegjennomføringsloven § 3

⁵³ straffegjennomføringsloven § 17

⁵⁴ straffegjennomføringsloven § 11

⁵⁵ straffegjennomføringsloven § 15 tredje ledd

⁵⁶ jf. straffeprosessloven § 161

⁵⁷ jf. straffegjennomføringsloven § 12

Det er et særskilt felles mål å forebygge kriminalitet og uønskede hendelser og sikre ivaretagelse av menneskerettslige forpliktelser. Det skal legges til rette for regionalt og lokalt samarbeid mellom kriminalomsorgen og politidistriktene.

3.3 Velferdstjenester i fengsel

Norske fengsler drives etter importmodellen. Det betyr at kommunale helse- og omsorgstjenester, spesialisthelsetjenesten, tannhelsetjenesten, grunnskole- og videregående opplæring, Nav stat, samt bibliotek leverer tjenester inne i fengslene, på samme måte som i resten av samfunnet.

3.3.1 Helse- og omsorgstjenester og tannhelsetjenester

Innsatte har rett til helse- og omsorgstjenester på lik linje med den øvrige befolkningen. Et formål med både spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven er å bidra til et likeverdig tjenestetilbud for hele befolkningen, inkludert innsatte i fengsel.

Kommunen skal sørge for at personer som oppholder seg i kommunen tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 første ledd. Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 presiserer at i kommuner der det er fengsler, skal kommunen ha tilbud om helse- og omsorgstjenester for de innsatte. De kommunale helse- og omsorgstjenestene til innsatte i fengsel skal være en integrert del av det helhetlige helse- og omsorgstjenestetilbudet i kommunen. Hvis nødvendige helse- og omsorgstjenester ikke kan tilbys i fengselet, skal innsatte tilbys tjenester utenfor fengselet.

Kommunens ansvar oppfylles hovedsakelig ved at de kommunale helse- og omsorgstjenestene importeres inn i fengselet. I noen tilfeller kan behovet tilsa at den innsatte fremstilles for behandling utenfor fengselet. Fengselslegen overtar fastlegens rolle under fengselsoppholdet, jf. fastlegeforskriften § 14 første ledd.

Hovedregelen er at kommunen selv må dekke utgifter til de helse- og omsorgstjenester den er forpliktet til å yte, jf. helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 11. Staten gir årlig et særskilt tilskudd til kommuner med fengsel for å yte likeverdige helse- og omsorgstjenester til innsatte. Tilskuddet fra staten er ikke ment å fullfinansiere helse- og omsorgstjenestene, men er en støtte til merutgifter som disse kommunene har. Ved behov må kommunene bidra med egne midler ut over tilskuddet for å ivareta ansvaret for å yte nødvendige helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel.

Staten har det overordnede ansvaret for at befolkningen gis nødvendig spesialisthelsetjeneste, jf. spesialisthelsetjenesteloven § 2-1. Det regionale helseforetaket der fengselet har sin beliggenhet skal sørge for at innsatte tilbys nødvendige spesialisthelsetjenester, se spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 a. Ansvaret gjelder i og utenfor institusjoner og uavhengig av den innsattes folkeregistrerte adresse. De regionale helseforetakene har ansvar for at det innenfor rammen av tildelte ressurser ytes faglig forsvarlige spesialisthelsetjenester som dekker behovet til befolkningen i regionen.

Fylkeskommunen der fengselet har sin beliggenhet skal sørge for nødvendig tannhelsehjelp til innsatte, jf. tannhelsetjenesteloven § 1-3 første ledd bokstav f. Fylkeskommunen kan organisere tannhelsetilbudet til innsatte slik de selv finner det hensiktsmessig. Innsatte kan motta tannhelsehjelp i eller utenfor fengselet, ut ifra fylkeskommunens organisering. Fylkeskommunen er ansvarlig for tannhelsehjelpen til innsatte, uavhengig av om behandlingen tilbys av fylkeskommunens ansatte eller av privatpraktiserende tannleger som har avtale med

fylkeskommunen. Utgifter ved den offentlige tannhelsetjenesten dekkes av fylkeskommunen, jf. tannhelsetjenesteloven § 5-1.

3.3.2 Opplæringstilbud

Fylkeskommunene har det juridiske og økonomiske ansvaret for opplæring i fengsel⁵⁸, mens lokale videregående skoler har den praktiske oppgaven med å gjennomføre undervisning og stille lærere og materiell til disposisjon. Ved alle fengslene i landet er det skoleavdelinger. Kostnadene fylkeskommunene har til opplæring innenfor kriminalomsorgen blir dekt av en tilskuddsordning som forvaltes av Utdanningsdirektoratet⁵⁹. Hovedtildelingen til fylkeskommunene fastsettes på grunnlag av antall soningsplasser i det enkelte fylket. I tillegg får fylkeskommuner som har ungdomsenhet, oppfølgingsklasser, enhet for tilbakeføring gjennom arbeid, fritid og utdanning (TAFU) og enhet for narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) tilskudd for dette.

Domfelte og innsatte har samme rettigheter etter opplæringslova som den øvrige befolkningen. Dette innebærer rett til grunnskoleopplæring, forberedende opplæring for voksne og videregående opplæring. Etter opplæringslova § 5-1 har alle som har fullført grunnskolen rett til videregående opplæring. Denne retten varer fram til eleven har oppnådd studiekompetanse eller yrkeskompetanse, men ikke lenger enn ut det skoleåret som tar til det året eleven fyller 24 år. De som ikke har oppnådd studiekompetanse eller yrkeskompetanse etter fylte 24 år, har rett til videregående opplæring for voksne etter § 18-3. Muligheten for innsatte til å velge sluttkompetanse er begrenset til det opplæringstilbudet som fylket, den lokale videregående skolen og fengselet kan tilby, enten gjennom tilbud og lokaler i fengslet eller ved frigang til opplæringstilbud i fylket.

Med ny opplæringslov som trådte i kraft 1. august 2024, ble retten til opplæring utvidet på flere punkter. Elever under 19 år har rett til ubegrenset antall omvalg av utdanningsprogram og programområder. Etter fylte 19 har de rett til ett omvalg (§ 5-5). De som har fullført én studie- eller yrkeskompetanse har rett til videregående opplæring frem til én ny yrkesfaglig sluttkompetanse (§ 18-4). Denne rettigheten har ingen øvre aldersgrense. De med bestått fag- og yrkesopplæring har rett til påbygg til generell studiekompetanse, og det er heller ingen tidsbegrensning for dette (§18-7).

Fylkeskommunen skal ha en oppfølgingstjeneste som sørger for at de med rett til opplæring etter § 5-1 (videregående opplæring) og som ikke er i opplæring eller arbeid, får tilbud om videregående opplæring, andre kompetansefremmende tiltak eller arbeid. Ordningen varer fram til utgangen av det året man fyller 24 år. Fylkeskommunen skal sørge for at elever i videregående opplæring får rådgivningen de trenger om utdannings- og yrkesvalg, og om sosiale og personlige forhold som kan ha innvirkning på hvordan de har det på skolen (§§ 16-1 og 16-2).

Rundskriv om forvaltningssamarbeid mellom opplæringssektoren og kriminalomsorgen⁶⁰ omtaler samarbeidet om opplæring for innsatte i fengsel, opplæring i oppfølgingsklasser og ved overganger for innsatte til videre kvalifisering utenfor fengsel og oppfølgingsklasser. Domfelte som gjennomfører straff i samfunn kan benytte grunnopplæringstilbudet i bostedskommunen/ fylket.

⁵⁸ Opplæringslova §§ 28-2 og 28-5

⁵⁹ <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/tilskudd-for-skoler/opplaring-i-kriminalomsorgen/>

⁶⁰ Kunnskapsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet. (2019).

3.3.3 Nav

Innsatte har rett til tjenester, ytelser eller stønad fra Nav på lik linje med andre borgere. Dette kan for eksempel være oppfølging etter Nav-loven § 14 a, tjenester etter sosialtjenesteloven eller deltakelse i arbeidsmarkedstiltak.

Sosialtjenesteloven fastslår at Nav-kontoret skal yte tjenester etter loven til alle som oppholder seg i kommunen. For de som er i fengsel er det Nav-kontoret i den kommunen den unge oppholdt seg i forut for fengslingen, som har ansvar for oppfølging under straffegjennomføringen. Dersom den unge tar opphold i en annen kommune etter løslatelse, er det Nav-kontoret i den nye kommunen som overtar ansvaret når personen er løslatt.

I 2014 ble det inngått en samarbeidsavtale mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten. Samarbeidet skal legge til rette for at domfelte og varetektsinnsatte skal kunne styrke sin tilknytning til arbeidsmarkedet. I 2025 er det utarbeidet en egen veileder for samarbeidet mellom kriminalomsorgen og Nav.

I tråd med samarbeidsavtalen er det etablert en ordning med egne Nav-veiledere i fengsel. Dette er en statlig ordning som finansieres over driftsbudsjettet i Arbeids- og velferdsetaten. Det er utarbeidet retningslinjer for ansvar og oppgaver for Nav-veileder i fengsel for å sikre oppfølging av samarbeidsavtalen.

Nav-veileder i fengsel skal bidra til økt tilgjengelighet til Nav sine tjenester for innsatte og domfelte, og kan være bindeledd mellom den innsatte og Nav-kontoret vedkommende tilhører. De fleste fengslene har en tilknyttet Nav-veileder, men det er store forskjeller i hvordan strukturene og rammene er i de ulike fengslene.

Ungdomsgarantien⁶¹ gir unge i målgruppen for dette oppdraget rett til en fast kontaktperson i Nav. For å være omfattet av ungdomsgarantien må den unge ha fått vurdert at hen har behov for bistand fra Arbeids- og velferdsetaten for å komme i ordinært arbeid, jf. Nav-loven § 14 a. For enkelte innsatte kan det være aktuelt med deltakelse i arbeidsmarkedstiltak for å øke muligheter for arbeid og kvalifisering. Hvilke tiltak som kan være tilgjengelig er regulert i tiltaksforskriften⁶². Unge som gjennomfører straff i fengsel, kan delta på arbeidsmarkedstiltak i fengsel der de finnes. Hvilke ordinære arbeidsmarkedstiltak utenfor fengslet de innsatte kan delta på, er avhengig av hvor mye frigang den enkelte kan få. Det er ulike former for straffegjennomføring, og noen av dem er forenelig med deltakelse i kvalifiseringsprogrammet.

3.3.4 Barnevern og ettervern

Barnevernets ansvar for unge mellom 18 og 25 år som gjennomfører straff i fengsel eller samfunn, er avgrenset til tilbud om ettervernstiltak. Når en ungdom fyller 18 år, er all bistand og oppfølging fra barnevernstjenesten frivillig og avhengig av den unges samtykke og ønske om fortsatte tiltak. Ettervernstiltak kan iverksettes frem til ungdommen fyller 25 år.

⁶¹ Forskrift 20. Juni 2023 nr. 1073 om oppfølgingstiltak i Arbeids- og velferdsetatens egenregi, kapittel 4.

⁶² Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (2016) (tiltaksforskriften)

Det finnes ingen oversikt over hvor mange over 18 år med rett til ettervernstiltak som gjennomfører straff i samfunn eller i fengsel. Eksisterende kunnskapsgrunnlag gir imidlertid indikasjoner på at mange unge som gjennomfører straff på et tidspunkt i livet har hatt kontakt med barnevernet⁶³.

Levekårsundersøkelser i fengsler viser at over halvparten av innsatte under 25 år har hatt kontakt med barnevernet i oppveksten. For hele fengselspopulasjonen er andelen 38 %⁶⁴. I prosjekt Ung ut ble det foretatt en telling i Oslo fengsel på en dato i 2013. Tellingen viste at av 27 unge innsatte mellom 18 og 23 år hadde 18 innsatte hatt vedtak fra barnevernet før fylte 18 år. Ni hadde ikke hatt vedtak fram mot fylte 18 år. Av disse var noen forholdsvis nye i Norge. Kun tre hadde fortsatt oppfølging av barnevernet etter fylte 18 år⁶⁵.

Barnevernlovens § 3-6 og § 8-5 regulerer ettervern til unge mellom 18-25 år. Barnevernstiltak som er iverksatt før en ungdom har fylt 18 år, skal videreføres eller erstattes av andre tiltak når ungdommen samtykker og har behov for hjelp eller støtte fra barnevernstjenesten til en god overgang til voksenlivet. Tiltak kan iverksettes selv om ungdommen har vært uten tiltak en periode, jf. barnevernsloven § 3-6.

Barnevernstjenesten skal følge med på hvordan det går med ungdom som mottar hjelpetiltak etter at de har fylt 18 år. Barnevernstjenesten skal systematisk og regelmessig vurdere om hjelpen fungerer etter hensikten, om det er behov for nye tiltak, eller om tiltaket bør opphøre. Dersom ungdommen ønsker det, skal barnevernstjenesten som en del av oppfølgingen formidle kontakt med øvrige hjelpeinstanser, jf. barnevernsloven § 8-5.

Selv om et barn ikke tidligere har mottatt barnevernstiltak, skal barnevernstjenesten holde jevnlig kontakt med kriminalomsorgen og barnet, når et barn under 18 år sitter i varetekt eller gjennomfører fengselsstraff, jf. barnevernsloven § 15-10 andre ledd. Barnevernstjenestens oppfølging av et barn under opphold i fengsel skal regnes som et tiltak som er iverksatt før barnet har fylt 18 år etter [§ 3-6](#) første ledd, og gir dermed barnet rett på tilbud om ettervern etter barnet er fylt 18 år. På denne måten kommer barnevernslovens bestemmelser om ettervern til anvendelse for alle barn som fyller 18 år mens de er i fengsel⁶⁶.

Hvis en ungdom ikke ønsker tiltak fra barnevernstjenesten etter fylte 18 år, skal ungdommen bli gjort oppmerksom på at han eller hun kan ombestemme seg, og at tiltak kan iverksettes selv om ungdommen har vært uten tiltak en periode. Ungdommen kan avslå tilbud om ettervern, og siden ombestemme seg og søke på nytt. Barnevernstjenesten bør forsøke å få til en avtale om at det skal opprettholdes kontakt også med dem som ikke ønsker videre tiltak. Ungdom som har takket nei til tiltak bør under enhver omstendighet kontaktes ett år etter at alle tiltak er avsluttet, for å høre om de nå likevel ønsker å motta tiltak.⁶⁷

⁶³ Ved utgangen av 2022 mottok 5 647 unge mellom 18-24 år ett eller flere ettervernstiltak fra barnevernet. I løpet av 2022 mottok 67 % av 19-åringene som også hadde tiltak ved 18-årsalder, fremdeles tiltak fra barnevernet. Ved 20-års alder har andelen blitt redusert til om lag halvparten. Svært få mottar ettervern når de er 24 år (167 i 2022). Barnevernsstatistikk Bufdir.no.

⁶⁴ Aase et.al. (2020), Revold (2014)

⁶⁵ Gaarder (2022)

⁶⁶ Barne- og familiedepartementet (2013)

⁶⁷ <https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/saksbehandlingsrundskrivet/#heading-contentlink-59150>

4 Konsekvenser av svikt i velferdstjenestene

4.1 Konsekvenser for unge voksne i kriminalomsorgen

Unge er mer sårbare for skadevirkninger av fengsling enn voksne. Fengsling i ung alder kan forstyrre en viktig del av utviklingen og føre med seg konsekvenser som tap av utdanning, sosial isolasjon og forverring av psykisk helse⁶⁸. Fengslingen kan påvirke den enkeltes levekår.

4.1.1 Opprettholdelse eller forverring av levekår

Mange av de som blir løslatt fra fengsel går til en situasjon med arbeidsledighet, bostedsløshet og gjeld de ikke har fått bistand til å håndtere⁶⁹. Ungdom som dømmes til fengsel på nytt, har gjerne begått mer alvorlige forbrytelser, som vold eller rusrelatert kriminalitet, sammenlignet med lovbruddene i deres første dom⁷⁰.

4.1.2 Sviktende tilgang til velferdstjenester kan føre til tilbakefall til ny kriminalitet

Tilbakefall til ny kriminalitet er klart høyest for aldersgruppen under 25 år. Tilbakefall til ny kriminalitet synker med økende alder. I løpet av en måleperiode fra 2011-2020 lå det gjennomsnittlige tilbakefallet for denne gruppen på rundt 30 %. Det er kun i aldersgruppen 15-24 år at det har vært en økning i tilbakefall i perioden, fra 26 % i 2011 til 28 % i 2020. Det er til dels store variasjoner i tilbakefallet i perioden, med en topp på 32 % i 2015 og 2017⁷¹.

Tilbakefall til ny kriminalitet avtar gradvis i de eldre aldersgruppene, helt ned til seks prosent for personer over 60 år. Unge skiller seg fra eldre aldersgrupper ikke bare i tilbakefallsprosent, men også i hvor raskt de begår nye lovbrudd etter løslatelsen⁷². I aldersgruppen 18–20 år skjer 95 prosent av tilbakefallene som er målt over fem år, allerede innen de første to årene etter løslatelse. Tilbakefall til ny kriminalitet varierer etter type lovbrudd, med høyest tilbakefall for tyveri (56 %) og ran (51 %), og lavest tilbakefall blant de som er dømt for seksuallovbrudd (23 %)⁷³.

Risikoen for tilbakefall er høyest hos unge som har vært fengslet tidligere. Tilbakefallet er på 78 % blant dem i aldersgruppen 18–20 år som har vært innsatt i fengsel - mer enn dobbelt så høyt som de uten tidligere fengsels erfaring (39 %). For aldersgruppen 21–25 år er tilbakefallet 81 % høyere blant personer med tidligere fengsels erfaring enn blant dem uten. Dette tyder på at tidlig kriminalitet og fengsels erfaring har en særlig negativ innvirkning på unge⁷⁴.

Dersom unge voksne ikke får tilgang til velferdstjenester de har rett på under og etter straffegjennomføring, er det et rettssikkerhetsproblem. Tilstrekkelig tilgang på velferdstjenester er en vesentlig faktor for at straffegjennomføring skal nå målet om å motvirke nye straffbare

⁶⁸Skjærvø et.al. (2024)

⁶⁹ Som beskrevet i kunnskapsgrunnlaget i kap. 2

⁷⁰ Skjærvø et.al. (2024)

⁷¹ Kriminalomsorgen (2024)

⁷² Lundeberg & Gaarder (2025)

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid.

handling. At tilbakefallsraten er høyere blant personer som har vært innsatt i fengsel tidligere, kan tyde på at fengselsstraff i seg selv ikke effektivt reduserer risikoen for fremtidig kriminalitet. Tvert imot kan fengsel i noen tilfeller ha skadelige virkninger. Opphold i fengsel kan styrke kriminelle nettverk, svekke prososiale relasjoner og bidra til ytterligere marginalisering, eksempelvis ved at man kan miste bolig eller arbeid, og får en svekket økonomisk situasjon. Skadelige virkninger kan også oppstå av manglende rehabiliteringstiltak rettet mot unge, utilstrekkelig støtte etter løslatelse, eller utfordringer knyttet til reintegrering i samfunnet.

4.1.3 Svekket tillit til velferdstjenestene

Mange unge under straffegjennomføring har flyttet mye og opplevd mange brudd i relasjoner tidligere. Flere unge vi har snakket med forteller om erfaringer med relasjonsbrudd og mangel på tillit til hjelpeapparatet. Flere brudd i forbindelse med, og under straffegjennomføring, bidrar til å opprettholde eller forsterke denne erfaringen. Unge er mer sårbare for skadevirkningene av frihetsberøvelsen, og kan ha større behov for kontinuitet og forutsigbarhet. En av ungdommene vi snakket med hadde vært i 17 ulike fosterhjem og institusjoner før han kom i fengsel. Han fortalte at det var vanskelig å få tillit til ansatte i både kriminalomsorgen og velferdstjenestene.

Dårlige erfaringer med hjelpeapparatet vil påvirke tilliten unge har til ansatte i kriminalomsorgen og velferdsetatene. Unge som har med seg en opplevelse av å være sviktet av velferdstjenestene vil sjeldnere oppsøke slike tjenester selv, eller ha ønske om eller tro på nytten av oppfølging⁷⁵.

4.1.4 Forhøyet dødelighet etter løslatelse

Forskning på dødelighet under og etter løslatelse fra norske fengsler viser at innsatte har en høy risiko for både selvmord og overdose, særlig i tiden etter løslatelse⁷⁶. Selvmordsfaren er spesielt stor under straffegjennomføring, og risikoen for død fortsetter å være høy etter løslatelse. Personer som har vært fengslet i enheter med høyt sikkerhetsnivå, har økt risiko for død, både knyttet til interne og eksterne årsaker. Kvinner som har vært fengslet, har en ni ganger høyere risiko for å dø sammenlignet med kvinner på samme alder i den generelle befolkningen. Den største overdødeligheten skyldes rusrelaterte dødsfall, samt livsstilssykdommer og andre ikke-smittsomme sykdommer⁷⁷.

4.2 Konsekvenser for berørte grupper

Når det er svikt i tilgangen på velferdstjenester, kan det øke risikoen for ny kriminalitet. Kriminalitet er et omfattende samfunnsproblem, bidrar til utrygghet og frykt og skaper store ringvirkninger for nærmiljø, pårørende, ofre og etterlatte. Kriminalitet er også svært kostnadskreven for samfunnet.

4.2.1 Samfunnsøkonomiske konsekvenser

En samfunnsøkonomisk analyse fra 2022⁷⁸ anslår at de totale samfunnsøkonomiske kostnadene av kriminalitet i Norge var mellom 110 og 177 milliarder kroner i 2019. Analysen viser at kriminalitet påfører størst kostnader for ofrene, men også medfører betydelige utgifter for offentlig sektor. Mer spesifikt fordeles de samfunnsøkonomiske kostnadene slik: 35,6 milliarder kroner går til offentlige

⁷⁵ Früh, et.al. (2017)

⁷⁶ Bukten & Stavseth (2021)

⁷⁷ Tverborgvik et.al. (2024)

⁷⁸ Oslo Economics (2022)

ressurser brukt på forebygging og straff, 12,8 milliarder kroner til private aktørers utgifter for å redusere risiko og håndtere konsekvenser, 94,7 milliarder kroner til kostnader for ofrene, og 1,5 milliarder kroner i tapt produksjon som følge av at lovbrytere soner fengselsstraff. I tillegg kommer ikke-prissatte effekter som adferdsendringer, belastninger for pårørende og tidsbruk for personer som er utsatt for kriminalitet.

Oslo Economics⁷⁹ beregnet i 2023 de samfunnsøkonomiske gevinstene ved at en person slutter med kriminalitet og rus, over til henholdsvis trygd eller arbeid. Analysene viser at det å få personer bort fra kriminalitet og rus har store positive gevinster for samfunnet. Det er aller mest å spare på å få yngre personer ut av kriminalitet og rus og over i arbeid. For en hypotetisk 25-åring anslås gevinsten til om lag 32 millioner kroner i nåverdi. Den største delen av gevinsten er knyttet til verdien av deltakelse i arbeidslivet, anslått til 15 millioner kroner for 25-åringen og 12 millioner kroner for en 35-åring. Deretter kommer de største prissatte gevinstene frem som følge av bedret helse og økt levetid, anslått til 10 millioner kroner, uavhengig av om personen mottar trygd eller er i arbeid. Verdien av å få en 25-åring som begår kriminalitet og ruser seg over på trygd beregnes til rundt 16 millioner kroner.

De estimerte gevinstene er knyttet til bedre livskvalitet og lengre levetid for den tidligere kriminelle, reduserte helsetjenestekostnader, reduserte offentlige utgifter til forebygging og reaksjon, økt verdiskaping og unngåtte kostnader for ofre av kriminalitet. I tillegg kommer gevinster knyttet til redusert belastning for pårørende, ofre og redusert utenforskap. Dette er faktorer som har stor betydning for de som er berørt av kriminaliteten, men som det ikke er mulig å kvantifisere.

4.2.2 Familie og pårørende

Det kan være svært belastende å være pårørende til noen som begår kriminalitet. Fengsling av et familiemedlem fører ofte til betydelige konsekvenser for de pårørendes livskvalitet, helse, økonomi og sosialt liv⁸⁰.

4.2.3 Ansatte

Rambølls rapport om psykiske belastningsreaksjoner blant ansatte i kriminalomsorgen viser at ansatte ofte står overfor komplekse og utfordrende situasjoner som kan gi økt risiko for stress, utbrenthet og mer alvorlige psykiske reaksjoner. Flere ansatte har en opplevelse av utilstrekkelighet ved å ikke kunne gi nødvendig hjelp og støtte til innsatte eller domfelte. Denne opplevelsen kan gi økt psykisk belastning. Den økte risikoen for psykisk uhelse utgjør også en risiko for sykefravær og frafall fra yrket⁸¹.

4.2.4 Ofre og etterlatte

Å være utsatt for kriminalitet som vold og overgrep har alvorlige helsemessige og sosiale konsekvenser for enkeltpersoner. Slike erfaringer i oppveksten kan svekke utviklingen hos barn og unge, og øke risikoen for å bli utsatt for nye overgrep. De kan også bidra til senere voldsutøvelse mot partnere, egne barn eller andre⁸².

⁷⁹ Eggen et.al. (2022)

⁸⁰ Hansen et.al. (2023)

⁸¹ Rambøll. (2024)

⁸² Justis- og beredskapsdepartementet. (2021).

5 Utfordringer og årsaker til manglende samarbeid om unge innsatte

I arbeidet med denne utredningen har vi kartlagt et stort og komplekst utfordringsbilde.

Vi har valgt å sortere de viktigste utfordringene og årsakene under fire hovedoverskrifter:

- Kriminalomsorgen legger ikke tilstrekkelig til rette for velferdstjenestene
- Velferdstjenestene er fragmenterte og mangler god koordinering
- Det er store forskjeller i tilgangen til velferdstjenester og kvaliteten i disse
- Tjenestene glipper ved viktige overganger i ungdommenes liv

Juridiske årsaker til utfordringene blir beskrevet underveis, i tilknytning til de ulike områdene vi omtaler.

5.1 Kriminalomsorgen legger ikke tilstrekkelig til rette for velferdstjenestene

Kriminalomsorgen har et lovpålagt ansvar for å legge til rette for at innsatte får tilgang til de velferdstjenestene de har krav på. For unge voksne med sammensatte behov, er dette særlig viktig for å sikre kontinuitet i oppfølgingen og hindre tilbakefall til kriminalitet.

Riksrevisjonen⁸³ viste i sin undersøkelse at kriminalomsorgen i praksis ikke legger godt nok til rette for tilbakeføringsarbeidet. Det mangler systematisk kartlegging og oppfølging av innsattes behov for tjenester, og det er svakheter i tilretteleggingen for bruk av digitale verktøy. Riksrevisjonen fremhever at det er avgjørende å kartlegge innsattes behov, dele informasjon med relevante samarbeidspartnere og koordinere tjenestetilbudet for å sikre innsatte likeverdig tilgang til tjenester. Riksrevisjonen påpeker også at det er gjort flere forsøk på å samordne virkemiddelbruken mellom statlige og kommunale etater overfor innsatte i fengsler, særlig ved løslatelse. En utfordring i løslatelsesprosessen er at kriminalomsorgen har hovedansvaret for å planlegge tilbakeføringen, men ikke for oppfølgingen etter løslatelsen. Kriminalomsorgens ansvar slutter med andre ord når straffen er sonet.

Nedenfor beskriver vi sentrale utfordringer i kriminalomsorgens organisering, prioriteringer og styring som bidrar til at velferdstjenester ikke når frem til målgruppen. Vi ser nærmere på hvordan mangelfullt regelverk, uklar rollefordeling, lav styringskapasitet og et sterkt sikkerhetsfokus virker inn på samhandlingen, og hvilke konsekvenser dette har for innsatte. Vi viser også hvordan manglende kartlegging og deling av informasjon med velferdstjenestene svekker forutsetningene for tilbakeføring. Utfordringene vi beskriver nedenfor gjelder i stor grad for innsatte generelt, ikke bare unge voksne. Unge voksne kan imidlertid være mer sårbare for konsekvensene av utfordringene.

⁸³ Riksrevisjonen (2022)

5.1.1 Kriminalomsorgens ansvar og rettslige rammer for samarbeid

Kriminalomsorgen skal legge til rette for en straffegjennomføring som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet og sikrer innsatte tilfredsstillende forhold. Dette følger av straffegjennomføringsloven § 2, og er kjernen i kriminalomsorgens samfunnsoppdrag.

Bortsett fra frihetsberøvelsen, har innsatte de samme rettighetene som andre innbyggere. Straff skal være tap eller innskrenkning av frihet, ikke tap av grunnleggende menneskerettigheter eller andre velferdsrettigheter. Straffegjennomføring skal ikke være mer tyngende enn nødvendig, og under soningen skal tilværelsen være så lik som mulig tilværelsen ellers i samfunnet. Under gir vi en oversikt over kriminalomsorgens overordnede ansvar, og de rettslige rammene for samarbeid med velferdstjenestene.

5.1.1.1 Krav og føringer for samarbeid er fragmenterte

Straffegjennomføringsloven er supplert av forskrift om straffegjennomføring, og må også ses i sammenheng med tilhørende retningslinjer, departementenes G-rundskriv og rundskriv fra KDI. Dette inkluderer også rundskriv om retningslinjer, og samarbeidsrundskriv med ulike forvaltningssamarbeidspartnere. Regelverket er tilgjengelig via kriminalomsorgens nettsider og på Lovdata, og skal være tilgjengelig for innsatte og domfelte ved alle fengsler og friomsorgskontorer.

84

KDI har utgitt over 90 rundskriv, hvor flere er omtalt som retningslinjer i rundskrivsform. Rundskrivene er sortert etter årstall på KDIs nettsider. Dette gjør at brukeren må kjenne til publiseringsåret for å finne frem til et spesifikt dokument. Videre er det ikke alltid samsvar mellom innholdet i retningslinjene til straffegjennomføringsloven og rundskrivene. Dette skaper uklarheter både i forståelsen og praktiseringen av regelverket. I tillegg er det manglende harmonisering av begrepsbruk mellom loven og rundskrivene.

For ansatte i kriminalomsorgen kan det være vanskelig å orientere seg i et så fragmentert regelverk, og kjenne tilstrekkelig til ansvar og forpliktelser i arbeidet. For innsatte vil det være tilsvarende vanskelig å gjøre seg kjent med rettigheter og plikter de har under straffegjennomføringen.

5.1.1.2 Omfattende ansvar – men uklare rammer og forventninger for samarbeid og tilrettelegging

Kriminalomsorgen har etter straffegjennomføringsloven § 4 ansvar for å legge til rette for velferdstjenestenes tjenesteyting gjennom samarbeid med andre etater. Dette er et bredt ansvar, samtidig som det er uklart hvordan dette rettslige ansvaret skal forstås, hvordan ansvaret skal oppfylles, hvilke konkrete forpliktelser og oppgaver det innebærer, og hvordan det skal balanseres mot kriminalomsorgens øvrige oppgaver.

Det følger av retningslinjene til straffegjennomføringsloven at: *«Domfelte og innsatte har, med de begrensninger som følger av frihetsberøvelsen, samme rett til tjenester og tilbud og de samme forpliktelsene og ansvar som befolkningen for øvrig».*

⁸⁴ retningslinjer til straffegjennomføringsloven - generelle retningslinjer – tilgang til regelverk m.v.

Straffegjennomføringsloven § 4 gir ikke innsatte rettigheter utover det som følger av øvrig lovgivning, men pålegger kriminalomsorgen en plikt til å samarbeide med andre offentlige etater på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Kriminalomsorgen har ikke ansvar for å levere velferdstjenestene innsatte har rett på, men skal legge til rette for at ansvarlige etater kan levere sine tjenester. Dette inkluderer å tilrettelegge for tjenesteyting i fengslene, samt å informere tidlig om endringer som påvirker tjenestene, og invitere velferdstjenestene til drøfting av planer.⁸⁵

I forarbeidende til § 4 står det at kriminalomsorgen har plikt til å formidle den enkelte innsattes behov overfor etater som Nav, helse- og omsorgstjenestene, opplæringssektoren mv.⁸⁶ Lokalt nivå skal kartlegge hvilke behov innsatte har og, ved behov, bistå med å formidle dette videre til tjenestene. I retningslinjene til straffegjennomføringsloven blir det anbefalt at samarbeid igangsettes allerede i kartleggingsfasen, siden andre etaters kompetanse kan være avgjørende. Kriminalomsorgen skal etablere hensiktsmessige samarbeidsrutiner for å sikre god planlegging, samordning og oppfølging av tiltak.⁸⁷

Forvaltningssamarbeidet, slik det er regulert i straffegjennomføringsloven § 4, forutsetter at ansvaret for å forebygge kriminalitet ligger til flere sektorer og forvaltningsnivåer. Importmodellen, hvor offentlige tjenester ytes til innsatte i fengsel, skal sikre at innsatte får likeverdige tjenester, og bidra til en åpnere fengselshverdag og etterlevelse av normalitetsprinsippet.⁸⁸

For at velferdstjenestene skal kunne yte sine tjenester til innsatte, er det en forutsetning at kriminalomsorgen tilrettelegger for dem. I retningslinjene til straffegjennomføringsloven står det at kriminalomsorgen så langt det er mulig må *«legge til rette for at samarbeidende etater skal kunne yte sine lovbestemte tjenester til domfelte og innsatte, og for at domfelte og varetektsinnsatte skal få del i tjenestene. Helsetjenester, sosiale tjenester, opplæring, arbeidsmarkedstiltak og kulturtilbud er tjenester som ytes av de offentlige etatene som ellers har ansvaret for dette i samfunnet.»*⁸⁹

De naturlige oppgavene som ligger i dette tilretteleggeransvaret, er eksempelvis å gi velferdstjenestene fysisk eller digital tilgang til fengselet, egnede lokaler/møterom, utstyr o.l., samt å kartlegge innsattes situasjon og bistandsbehov, og formidle kontakt med riktig velferdstjeneste.

I Stortingsmelding 37 (2007–2008) er kriminalomsorgens ansvar beskrevet slik:

- tilrettelegge for at de andre etatene kan gjøre sin jobb i fengselet,
- motivere og rehabilitere slik at de andre etatene har best fundament å arbeide videre med, og
- gi en trygg og forutsigbar løslatelse slik at de andre etatene er i stand til å lettere ta over ansvaret fra kriminalomsorgen.

Samtidig er det uklart hvordan kriminalomsorgen konkret skal oppfylle selve tilretteleggingsplikten. Regelverket pålegger kriminalomsorgen å legge til rette for helhetlig oppfølging, men samtidig er det få konkrete mekanismer for gjennomføring og samordning. Mangelen på presise føringer gjør at

⁸⁵ KSF – 2008-9001 pkt. 4.2

⁸⁶ Justis- og politidepartementet (2000) s. 150

⁸⁷ KSF-2008-9001 pkt. 4.3

⁸⁸ Meld. St. 39 (2020–2021)

⁸⁹ pkt. 4.1

samarbeidet i praksis blir personavhengig, ulikt fra sted til sted, og særlig sårbart for svikt når det gjelder unge innsatte med sammensatte behov.

5.1.1.3 Uklarheter om ansvar og rettigheter i tilbakeføringen

Straffegjennomføringsloven pålegger den innsatte flere plikter, slik som en plikt til å ta del i aktivitet under gjennomføringen av straff.⁹⁰ Samtidig er loven generelt utformet, og inneholder få definerte rettigheter for innsatte.

Flere sentrale funksjoner for en vellykket straffegjennomføring, slik som kontaktbetjentordningen og bruk av plan for oppfølging og progresjon (POP), er kun regulert i KDI-rundskriv.⁹¹ Siden dette ikke er forankret i lov eller forskrift, har innsatte begrenset mulighet til å kreve etterlevelse av rundskrivene. De har heller ingen klagerett.

Den gjeldende praksisen i kriminalomsorgen skaper uklarheter om innsattes rettigheter knyttet til straffegjennomføringen. Fraværet av tydelige rettigheter i straffegjennomføringsloven og tilhørende forskrifter bidrar til ulik praksis mellom fengsler, og kan gi grunnlag for usaklig forskjellsbehandling.

5.1.1.4 Ingen særskilt rett til medvirkning i egen straffegjennomføring

Målet med straffegjennomføring er å legge til rette for at den innsatte etter endt straff kan leve et liv uten kriminalitet. Dette forutsetter både egeninnsats og støtte fra kriminalomsorgen og relevante velferdstjenester. For å mobilisere denne egeninnsatsen er medvirkning avgjørende – både for å motivere til endring og for å tilpasse tiltak til den enkeltes behov.

Et individuelt tilpasset tilbud forutsetter innsikt i den innsattes situasjon, mål og ønsker. Medvirkning er derfor sentralt for å kunne planlegge og gjennomføre tiltak som faktisk virker. Dette gjelder i særlig grad for unge innsatte, som ofte har erfaringer med svikt i hjelpeapparatet. Medvirkning kan i slike tilfeller være et viktig virkemiddel for å gjenopprette tillit til tjenestene.

Straffegjennomføringsloven inneholder ingen generell rett til medvirkning for personer over 18 år. I § 3 fremgår det at kriminalomsorgen skal legge til rette for at den domfelte skal kunne gjøre en egen innsats for å motvirke nye lovbrudd. Dette innebærer en forventning om deltakelse i planlegging av soning og løslatelse, men gir ikke en juridisk rett til medvirkning i konkrete beslutninger under gjennomføringen av straffen.

På systemnivå åpner § 25 for at fengsler kan opprette samarbeidsorganer mellom ansatte og innsatte, dersom flertallet av de innsatte ønsker det. Det gis finnes ingen nærmere føringer for hvordan arbeidet skal organiseres.⁹²

Retningslinjene til straffegjennomføringsloven vektlegger at forberedelser til løslatelse skal skje i samarbeid med den innsatte (pkt. 41.1). For innsatte under 25 år er denne forpliktelsen skjerpet, jf. § 41 første ledd, fjerde punktum. Dette peker mot en anerkjennelse av betydningen av medvirkning, særlig for unge.

⁹⁰ Herunder arbeid, samfunnsnyttig tjeneste, opplæring, program eller andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet, jf. straffegjennomføringsloven § 3 tredje ledd.

⁹¹ Rundskriv som skal regulere bruken av plan for oppfølging og progresjon (POP) i kriminalomsorgen planlegges iverksatt fra 01.09.2025.

⁹² Justis- og politidepartementet (2000) s. 158

I motsetning til straffegjennomføringsloven har velferdstjenestene – som helse- og sosialtjenester – klare medvirkningsbestemmelser i lovverket. Når innsatte er i kontakt med slike tjenester, gjelder disse rettighetene. Medvirkning kan dermed forstås som en forutsetning for at tiltakene fra velferdstjenestene skal ha effekt..⁹³

Til tross for uttalte mål om økt brukermedvirkning i kriminalomsorgen, er dette svakt forankret i lovverket. Mangelen på rettslig forpliktelse gjør at medvirkning ofte nedprioriteres i møte med andre hensyn som sikkerhet, orden og ressursbruk. Forskning viser at begrenset medvirkning kan svekke innsattes psykiske helse, redusere opplevelsen av kontroll og hemme rehabiliteringen.⁹⁴

5.1.2 Sikkerhetsmessige og fysiske barrierer for samarbeid

Selv om god tilbakeføring til samfunnet er et overordnet mål for straffegjennomføringen. I praksis er sikkerhet det mest prioriterte hensynet, mens tilbakeføringsarbeidet ofte får mindre oppmerksomhet og ressurser. Kriminalomsorgen har også en utdatert bygningsmasse som utfordrer samhandlingen med velferdstjenestene.

5.1.2.1 Sikkerhet er en tydelig prioritert oppgave

Hensynet til sikkerhet er forankret i straffegjennomføringsloven § 3, som slår fast at «en straffereaksjon skal gjennomføres sikkerhetsmessig forsvarlig». Plikten til å ivareta sikkerhet gjelder ved alle avgjørelser, både i og utenfor fengsel, og skal ha høyeste prioritet, jf. punkt 3.1 i retningslinjene til loven. I praksis veier sikkerhetshensyn ofte tyngre enn rehabiliteringshensyn og andre forhold ved straffegjennomføring. Ved helhetlige og skjønnsmessige vurderinger skal sikkerhetsaspektene vurderes særlig grundig før vedtak fattes.⁹⁵

Sikkerhetshensyn kan i mange tilfeller utgjøre en barriere for tverrsektorielt samarbeid og utvikling av samhandlingsstrukturer. Sikkerhet kan også være et hinder for velferdstjenestenes ytelse og koordinering av den enkeltes tjenestetilbud. Krav til sikkerhet gjør det vanskelig å gi innsatte tilgang til digitale verktøy. Sikkerhetsvurderinger kan også få avgjørende betydning i beslutninger om fremstillinger, frigang, permisjon eller prøveløslatelse.

Selv om det kan være gode grunner til å opprettholde en høy prioritering av sikkerhet i fengsel, er dette hensynet også en grunnleggende årsak til flere av utfordringene utredningsgruppen har identifisert. Det påvirker ikke bare innsattes hverdag, men får også direkte betydning for hvordan kriminalomsorgen samhandler med velferdstjenestene.

5.1.2.2 Sikkerhetskultur i møte med velferdstjenestene

Flere av informantene fra velferdstjenestene som vi har snakket med har problematisert at kriminalomsorgen har sterk prioritering av sikkerhetsoppgavene. Flere har omtalt dette som en «kriminalomsorgskultur» der hensynet til sikkerhet dominerer – også i møte med eksterne samarbeidspartnere.

⁹³ Egilson, Dybbroe & Olsen, 2018

⁹⁴ Betanzo (2014)

⁹⁵ KSF- 2008-9001 I. alminnelige prinsipper for sikkerhetsvurdering

Riksrevisjonen har beskrevet det slik: «*Kriminalomsorgens ansvar for å ivareta en sikkerhetsmessig forsvarlig straffegjennomføring kan stå i motsetning til arbeidet med tilbakeføring. Dersom det oppstår en konflikt er det sikkerhetshensyn som prioriteres. Undersøkelsen viser imidlertid at tilbakeføringsarbeidet kan hemmes både av ressursmangel og av en utbredt sikkerhetskultur. Betjentene har ikke nok tid til å ivareta både sikkerhets- og tilbakeføringsoppgaver og prioriterer i praksis sikkerhetsoppgavene. Ansatte i kriminalomsorgen opplever at sikkerhet er en prestisjefyllt skal-oppgave forankret i lov og regelverk, mens tilbakeføringsarbeidet i større grad oppleves som en lite anerkjent bør-oppgave.*»⁹⁶

Fengslene er preget av strenge kontrollrutiner, låste dører og et stor vekt på risikohåndtering. At sikkerhet blir tillagt så stor vekt kan være utfordrende for velferdstjenestene, som har rehabilitering som formål med sitt arbeid. Fagpersoner med ulik utdanning, fagspråk og forståelse av risiko skal samarbeide i en kompleks organisasjon, noe som kan skape både faglige og organisatoriske spenninger. Fridhov og Langelid (2017) peker på at importmodellen kan ha bidratt til økt sektorisering innenfor fengselsmurene, og at kriminalomsorgen i stor grad har delegert ansvar for tilbakeføring til de importerte tjenestene. Samtidig har kriminalomsorgen fått en sterkere vektlegging av straffens sikkerhetsdimensjon.⁹⁷

Ulike prioriteringer kan gjøre samarbeidet vanskelig. Helsepersonell kan ønske rask og fleksibel oppfølging av den innsatte, mens fengselsbetjenter ofte er mer opptatt av å begrense risikoen den innsatte kan utgjøre. Dette kan føre til at tjenestene ikke får nødvendig informasjon om tjenestebehov, og at den innsatte mottar et fragmentert og utilstrekkelig tjenestetilbud.

Sikkerhetskulturen kan også påvirke innsattes mulighet og ønske om å oppsøke hjelp. Noen kan frykte at å be om psykisk helsehjelp eller hjelp for sitt rusmiddelproblem, kan føre til mer overvåkning, isolasjon eller andre restriktive tiltak. Andre kan vegre seg fordi de frykter stigmatisering og utenforskap, eller fordi hjelpen oppleves som lite tilpasset, tilgjengelig og forutsigbar.

For innsatte med alvorlige psykiske lidelser kan isolasjon som sikkerhetstiltak forverre helsetilstanden.⁹⁸ Mindreårige og unge voksne er særlig sårbare for skadevirkninger av isolasjon.⁹⁹ Når tiltak med formål om ro og orden går på bekostning av rehabiliteringsformål, svekkes også forutsetningene for tilbakeføring og livsendring hos den enkelte innsatte.

5.1.2.3 Bygningsmessige hindre for samarbeid

Mange fengsler har gammel bygningsmasse som ikke tilfredsstiller kravene til moderne straffegjennomføring. Både nye og eldre fengsler mangler lokaler for fellesskap og aktivisering, noe som påvirker både de innsattes hverdag og mulighetene for samarbeid med velferdstjenestene.

⁹⁶ Riksrevisjonen (2022)

⁹⁷ Fridhov og Langelid (2017)

⁹⁸ Sivilombudet (2024)

⁹⁹ Sivilombudsmannen (2019)

Flere av fengslene som ble bygget etter den såkalte 2015-modellen har små arealer til arbeidsdrift og fellesskap, slik at det ikke er plass til alle innsatte når fengselet har fullt belegg.¹⁰⁰

Bygningsmassen i fengsler beskrives som lite tilrettelagt for innsatte med helse- og omsorgsbehov. Det er særlige utfordringer med å gi innsatte med alvorlige psykiske helseproblemer og innsatte med funksjonsnedsettelse muligheten til å delta i aktivitetstilbud på lik linje med andre innsatte.¹⁰¹

Lokaler for primærhelsetjenesten er ofte utilstrekkelige, med mangel på samtalerom og plass til medisinsk utstyr. Dette fører til få oppfølgingssamtaler og økt behov for henvisninger til eksterne tjenester.¹⁰² Opplæringstilbud skjer som hovedregel innenfor fengselsbyggene. Dette begrenser i stor grad hvilket skoletilbud det er mulig å gi, spesielt innen yrkesfaglig opplæring. Arbeidsdriften har ofte gammelt og dårlig utstyr,¹⁰³ noe som også reduserer kvaliteten og bredden i opplæringstilbudet som kan tilbys der. Flere fengsler har inkomstavdelinger hvor innsatte i varetekt typisk blir plassert. Disse avdelingene har gjerne ikke samme tilgang på skoletilbud som andre avdelinger.

5.1.3 Forpliktelser til samarbeid blir tolket i samarbeidsavtaler og samarbeidsrundskriv

Forventninger til samarbeidet mellom kriminalomsorgen og andre offentlige etater om ivaretagelsen av innsattes rettigheter, er utdypet i samarbeidsavtaler, samarbeidsrundskriv og veiledere. Disse dokumentene regulerer hvordan samarbeidet mellom kriminalomsorgen og andre etater skal fungere. Flere samarbeidsavtaler og rundskriv er nå under revisjon.

5.1.3.1 Samarbeidsavtalene har ikke hatt ønsket effekt

Etter at tilbakeføringsgarantien ble lansert i 2008, ble det lagt økt vekt på å formalisere samarbeidet med velferdstjenestene gjennom samarbeidsavtaler og samarbeidsrundskriv. Et grunnleggende utgangspunkt for tilbakeføringsgarantien var at kriminalomsorgen skulle dele «eierskapet» til den innsatte med andre etater og sivilsamfunnet.¹⁰⁴ Etter løslatelse skulle dette eierskapet overføres til de instansene som hadde ansvar for tiltakene den løslatte trengte for å kunne integreres i samfunnet. Hvordan dette skulle skje i praksis og hvilke forpliktelser det innebar, ble imidlertid ikke klart definert.

Hensikten med samarbeidsavtalene og samarbeidsrundskrivene som er inngått er å styrke samhandlingen mellom kriminalomsorgen og velferdstjenestene, tydeliggjøre ansvar for ulike oppgaver, og å sikre kontinuitet i tjenestene før, under og etter straffegjennomføring. Riksrevisjonen har i sin undersøkelse påpekt behovet for revisjon av flere samarbeidsavtaler, men har ikke vurdert hvorvidt slike avtaler har hatt ønsket effekt. Sturla Falck (2015) uttrykker det slik: «*Enighet om at løslatte har samme rett til og krav på velferdstjenester som andre, betyr ikke nødvendigvis at noen tar ansvar for at de får det.*»¹⁰⁵

¹⁰⁰ Johnsen et.al. (2023)

¹⁰¹ Johnsen et.al. (2023)

¹⁰² Riksrevisjonen (2022): s 108

¹⁰³ Riksrevisjonen (2022)

¹⁰⁴ Dyb og Johannesen (2011); Falck (2015)

¹⁰⁵ Falck (2015)

Tekstboks 4: Samarbeidsavtaler og samarbeidsrundskriv

Opplæring

I rundskriv G-2024-2 fra Kunnskapsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet beskrives forvaltningssamarbeidet mellom opplæringssektoren og kriminalomsorgen. I tillegg finnes Kriminalomsorgsdirektoratets og Utdanningsdirektoratets retningslinjer for bruk av IKT og internett i opplæring for innsatte (KSF-2009-5).

På regionalt nivå skal kriminalomsorgens regioner samarbeide med fylkeskommunene, som har faglig og administrativt ansvar for opplæring for innsatte og domfelte. Kriminalomsorgen bør også etablere kontakt med statsforvalterne, som fører tilsyn med fylkeskommunenes oppgaver, og det skal opprettes fylkesvise møteplasser mellom partene.

På lokalt nivå skal det utarbeides årlige samarbeidsavtaler mellom fengsel eller friomsorgskontor og skole. Disse skal blant annet omfatte kortsiktige og langsiktige mål, bruk av felles utstyr og kostnadsdeling. Det skal også utarbeides årlige handlingsplaner for samarbeidet. Planene skal beskrive samarbeid mellom arbeidsdriften og skolen, samarbeidsarenaer, dokumentasjon av opplæring og arbeid, samt rutiner for overføring til andre fengsler eller til samfunnsstraff og løslatelse.

Handlingsplanene skal også inneholde rutiner for å videreføre opplæringstilbud ved delgjennomføring med elektronisk kontroll eller prøveløslatelse til kommuner uten oppfølgingsklasse. Samarbeidsavtaler og handlingsplaner skal evalueres årlig.

Helse- og omsorgstjenester

Samarbeidet mellom kriminalomsorgen og helse- og omsorgstjenestene er regulert i rundskriv G-2006-8 fra Justis- og politidepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, som gjelder samarbeid med kommunehelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten og sosialtjenesten overfor innsatte og domfelte rusmiddelavhengige. Forslag til revidert rundskriv ble sendt departementene i 2023.

Helsedirektoratets veileder IS-1971 om helse- og omsorgstjenester i fengsel er fortsatt gjeldende, men en ny veileder er planlagt ferdigstilt i 2025. I tillegg gjelder rundskriv KDI-2013-10 om rammebetingelser for drift av rusmestringsenheter, og en plan for styring av helsetjenester innen psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling (områdefunksjon).

På regionalt nivå skal kriminalomsorgen ta initiativ til samarbeid med regionale helseforetak og statsforvalterne. Samarbeidet kan omfatte plan- og budsjettarbeid, informasjonsutveksling, forbedring av rutiner og kompetanseutvikling. Det anbefales at det utarbeides regionale samarbeidsavtaler.

På lokalt nivå har fengsler og friomsorgskontorer ansvar for å etablere samarbeid med helseforetak og kommunale helsetjenester. KDI har de siste årene stilt krav om såkalte trepartsavtaler mellom fengsel, helseforetak og kommunal helse- og omsorgstjeneste.

Nav

Kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten inngikk en nasjonal samarbeidsavtale i 2014, som nå er under revisjon. KDI har også gitt retningslinjer for kriminalomsorgens ansvar i samarbeidet med Nav-veiledere i fengsel i rundskriv KDI-2015-9. En ny nasjonal veileder ble ferdigstilt i juni 2025.

På regionalt nivå skal det utarbeides samarbeidsavtaler mellom kriminalomsorgens regioner og Nav fylke.

På lokalt nivå skal det inngås avtaler mellom fengsler og NAV-kontor der det er behov. Lokale avtaler bør klargjøre ressursbruk, tiltak, former for samarbeid og hvordan resultatene skal evalueres. Det understrekes også at kriminalomsorgen og NAV bør samarbeide med kommunen om tjenester som bolig og rusbehandling.

5.1.3.2 Ulik regional og lokal praksis

Kriminalomsorgen har ansvar for å forankre samarbeidsavtalene på regionalt og lokalt nivå. Riksrevisjonen har påpekt flere svakheter ved de avtalene som er inngått. Blant annet er samarbeid om ansvarsfordeling, samkjøring av planverk, informasjonsdeling og bruk av vikarer ved fravær, i liten grad formalisert i avtaler og rutiner¹⁰⁶.

En evaluering av kriminalomsorgens organisering fra 2014 viste store forskjeller mellom de fem kriminalomsorgsregionene. Dette kan svekke likebehandling og rettssikkerhet for innsatte. I evalueringen blir det pekt på behov for et sterkere og tydeligere direktorat som kan legge til rette for en mer helhetlig og enhetlig praksis¹⁰⁷.

Utredningsgruppen vurderer at de regionale forskjellene også fører til at forvaltningssamarbeidet praktiseres svært ulikt. Det finnes ingen felles mal for samarbeidsavtaler, og tolkningen av regelverket overlates i stor grad til regionalt og lokalt nivå. Dette bidrar til ulik forståelse, innhold og praktisering av ansvarsfordelingen mellom kriminalomsorgen og velferdsetatene.

På lokalt nivå skal det inngås samarbeidsavtaler med lokalt helseforetak og den kommunale helse- og omsorgstjenesten, med fylkeskommunen og lokale videregående skoler, og med lokale Nav-kontor. De fleste fengsler har også inngått avtaler med de største kommunene for å sikre en god overføring fra fengsel til hjemkommune.

Utredningsgruppen har gjennomgått ti samarbeidsavtaler med kommuner i ulike regioner. Gjennomgangen viser at avtalene er svært ulike i oppsett, form, innhold og fordeling av oppgaver. De blir ofte utarbeidet i møter og forhandlinger mellom det enkelte fengsel og kommune. De fleste avtalene er overordnede. Noen inkluderer samarbeidsrutiner med mer detaljerte føringer. Mange av de ansatte i kriminalomsorgen som vi snakket med opplevde det som krevende å forholde seg til et stort antall ulike avtaler og rutiner. Dette gjelder særlig når samme fengsel har inngått forskjellige avtaler med ulike kommuner. Ansatte fortalte at de i liten grad hadde oversikt over hvilke avtaler som var inngått. Samarbeidet med kommunene foregår i forbindelse med enkeltsaker, og samarbeid på systemnivå var lite kjent for ansatte i fengslene vi besøkte.

Selv om det eksisterer samarbeidsavtaler og rundskriv som beskriver intensjonene for samhandling, gir våre funn grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt kriminalomsorgen har tilstrekkelige styringsverktøy og kapasitet til å sikre faktisk etterlevelse av avtalene.

5.1.4 Manglende kartlegging og deling av informasjon

Helhetlig kartlegging av innsattes behov er avgjørende for å sikre riktig og tilpasset oppfølging. Kriminalomsorgen benytter i dag kartleggingsverktøyet BRIK (Behovs- og ressurskartlegging i kriminalomsorgen), som er regulert gjennom "Forskrift om forsøksprosjekt om kartlegging av domfeltes behov for tiltak med sikte på å lette tilbakeføring til et kriminalitetsfritt liv". BRIK gjelder

¹⁰⁶ Riksrevisjonen (2022)

¹⁰⁷ Difi (2017)

kun for domfelte, og gjennomføres ikke for varetektsinnsatte. Kartleggingen er frivillig for de innsatte, og det er ikke en rettighet, jf. forskriften § 1 annet punktum.¹⁰⁸

Selv om BRIK fortsatt er regulert i forskrift som et forsøksprosjekt, er det i praksis blitt en etablert ordning. BRIK er forankret i flere av kriminalomsorgens rundskriv og retningslinjer, og følges opp av KDI gjennom styringsdialogen med regionene. I 2019 oversendte KDI forslag til Justis- og beredskapsdepartementet om å gjøre BRIK til en permanent ordning, og utvide den til også å gjelde varetektsinnsatte. Parallelt har KDI utviklet en revidert versjon av BRIK som skal lanseres i løpet av 2025, inkludert en egen versjon tilpasset mindreårige og unge voksne, BRIK Ung.

I samtaler med ansatte i kriminalomsorgen og de importerte tjenestene ble det tydelig at det ikke er gode systemer for å dele informasjon fra kartlegginger. Selv når BRIK-kartlegging er gjennomført og innsatte har samtykket til deling, blir informasjonen ofte ikke delt. Det finnes ingen digitale løsninger for å overføre BRIK til eksterne aktører. I praksis må ungdommen selv be om en utskrift og levere den til for eksempel Nav, skole eller helsetjeneste.

Riksrevisjonen har dokumentert store mangler i dagens praksis for varsling om løslatelse. Blant annet svarte 23 % av skoleavdelingene at de sjelden eller svært sjelden mottar varsel når innsatte med oppfølgingsbehov løslates. Også ved overføringer mellom fengsler svikter informasjonsflyten. Manglende varsling kan føre til avbrudd i helsehjelp, at innsatte går tom for medisiner og brudd i skolegang eller andre tiltak. Riksrevisjonen konkluderte med at dette ikke er i tråd med straffegjennomføringsloven § 41.¹⁰⁹

I Prop. 114 L (2023–2024) foreslo Justis- og beredskapsdepartementet å styrke oppfølgingen av unge domfelte ved prøveløslatelse. Endringene, som trådte i kraft 1. desember 2024, innebærer at kriminalomsorgen i saker med innsatte under 25 år alltid skal kontakte relevante aktører før løslatelse. Dette kan være offentlige myndigheter, organisasjoner eller privatpersoner som kan bidra til at den løslatte får bolig, arbeid, opplæring eller annen støtte. I tillegg ble det lovfestet at kriminalomsorgen skal koordinere planlegging og tilrettelegging av tiltak ved løslatelse.

Utredningsgruppen vurderer det som positivt at kriminalomsorgen nå har et tydeligere ansvar for å varsle velferdstjenestene før løslatelse. Samtidig viser vår utredning at praksis fortsatt er mangelfull. Informasjon om kartlegginger og løslatelsestidspunkt deles ofte gjennom uformelle kanaler, noe som gjør det vanskelig å etterprøve hva som er formidlet, til hvem og når. Det er behov for mer systematikk, skriftlig dokumentasjon og tydelige frister for informasjonsdeling for å sikre notoritet og etterprøvbarhet.

5.1.5 Manglende styringskapasitet i kriminalomsorgen

KDI er et lite direktorat, vurdert mot direktorater det er naturlig å sammenligne seg med. En evaluering av organiseringen av KDI fra 2024¹¹⁰ viser at direktoratets størrelse gir for lav endrings- og styringskraft ut mot resten av organisasjonen. Et lavt antall ansatte i sentrale funksjoner gir begrenset kapasitet til å styre ytre etat, både faglig og administrativt. KDI bruker også lite ressurser

¹⁰⁸ FOR-2011-09-30-978

¹⁰⁹ Riksrevisjonen (2022)

¹¹⁰ Menon Economics. (2024)

på administrasjon sammenlignet med andre direktorater. Evalueringen viser at andelen ansatte som arbeider med stab, støtte og styring i KDI utgjør kun 9 % av det totale antall ansatte, mens gjennomsnittet for andre direktorater er 20 %. Evalueringen konkluderer med at andelen som arbeider med virksomhetsstyring er utilstrekkelig for både å sikre intern koordinering og styringskraft mot regionene. «KDIs størrelse skaper altså en utfordring med hensyn til styring av regionene»¹¹¹.

Begrenset kapasitet i direktoratet forplanter seg også til regioner og enheter. Det blir begrenset styring av forvaltningssamarbeidet, og uklart ansvar på regionalt og lokalt nivå. Mange av de ansatte i kriminalomsorgen vi har snakket med har fortalt om uklare forventninger, både når det gjelder samarbeid med velferdstjenestene og oppfølgingen av unge. Kriminalomsorgens fagstrategi for arbeid med unge var ukjent for mange av de vi snakket med. De som kjente til strategien var usikre på hvordan strategien skulle følges opp, og hvilket ansvar de eventuelt hadde. Dette samsvarer med erfaringer både Sivilombudet¹¹² og Storberget-utvalget¹¹³ har gjort ved besøk i fengslene Samarbeidsavtaler som er utarbeidet på sentralt eller regionalt nivå var ukjent for de fleste av de vi snakket med.

Svak ledelsesforankring, fravær av styringsdata og uklare roller på tvers av nivåene i kriminalomsorgen gjør det vanskelig å følge opp samarbeid med velferdstjenestene på en strukturert måte. Samarbeidet blir dermed i stor grad personavhengig og fragmentert. Utredningsgruppens vurdering er at direktoratet mangler ansatte og ressurser til å følge opp regionenes og enhetenes arbeid med tilbakeføring generelt, og oppfølging av unge spesielt. Det er våren 2025 besluttet en omorganisering av KDI som kan bidra til å styrke styringskapasiteten. Direktoratets størrelse og antall personer som skal ivareta de oppgavene KDI har, vil imidlertid ikke endres av dette. Uten at direktoratet får økte ressurser forventer vi at disse utfordringene vil fortsette.

5.2 Velferdstjenestene er fragmenterte og mangler god samordning

Et godt samordnet velferdstjenestetilbud før, under og etter straffegjennomføring er avgjørende for at unge voksne med komplekse behov skal få helhetlig hjelp og oppfølging. Samtidig preges velferdstjenestene av sektorinndeling, uklare ansvarsforhold og lite samordning på tvers. Nedenfor ser vi på hvordan utfordringer i samarbeidet mellom velferdstjenestene, og mellom kriminalomsorgen og velferdstjenestene, påvirker tjenestetilbudet til unge voksne i fengsel.

5.2.1 Fragmenterte tjenester med uklare ansvarsforhold

At velferdstjenestene kan oppleves som fragmenterte for tjenestemottakere og ansatte, er velkjent. I 2019 ble det gjennomført en kartlegging og vurdering av sektorenes ansvar og tilbud til barn og unge som begår kriminalitet. I arbeidsgruppens rapport¹¹⁴ står det:

«Mange av ungdommene har hatt kontakt med hjelpeapparatet fra før. Når aktørene i justissektoren kommer inn i tillegg, kan det bli uoversiktlig. I noen tilfeller pulveriseres oppfølgingen i denne fasen, i

¹¹¹ ibid, s. 5

¹¹² Helga Fastrup Ervik, Sivilombudet (31.10.2024): Presentasjon og innlegg for utredningsgruppen,

¹¹³ Justis- og beredskapsdepartementet (2025)

¹¹⁴ Bufdir (2019)

andre saker kan ungdommen oppleve at mange aktører er involvert, uten at de ulike tjenestene er godt nok koordinert. Det blir for tilfeldig hvem og på hvilken måte ungdommen følges opp.»

Den offentlige utredningen "Barnet hele vegen"¹¹⁵ viser hvordan risikoutsatte barn og deres familier kan oppleve en fragmentert tjenestestruktur, der ulike sektorer (som helse, skole, barnevern og sosialtjenester) opererer uavhengig av hverandre. Dette kan føre til mangelfull koordinering og tapte muligheter for tidlig intervensjon:

«Barna denne utredningen handler om lever svært komplekse liv. De passer ikke inn i hvordan tjenestene har organisert tilbudet sitt. De er ikke alltid motivert for å motta den hjelpen de trenger, og de ønsker ikke alltid å møte opp der hjelpen tilbys. Derfor må hjelpen gis der barna er og på deres premisser. Barna har opplevd å bli sviktet gang på gang. De trenger tid, ro og trygge relasjoner for å bygge opp den tilliten som er nødvendig. Det er det mange barn som ikke får i dag.»

Utredningen beskriver at det ofte oppstår diskusjoner mellom barnevern, helsetjeneste og kriminalomsorg om hvem som har det overordnede ansvaret for barn som begår kriminalitet. Sektorene har delvis overlappende formål, men også klare skiller. Utredningen viser at samarbeid i seg selv ikke er nok – det er også behov for tydeligere ansvars plassering og tiltak som gjør tjenestene bedre i stand til å ta sin del av ansvaret¹¹⁶.

Samtaler vi har hatt med ansatte i kriminalomsorgen og velferdstjenestene i forbindelse med denne utredningen, har vist at de samme utfordringene gjelder for unge voksne som gjennomfører straff. Det mangler ofte en tydelig ansvars plassering for disse unge voksne, og de kan oppleve å bli kasteballer mellom tjenester som ikke ønsker å ta ansvar.

5.2.2 Uklare roller og oppgaver i samordning og koordinering

I sluttrapporten fra strategien «*Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017–2021*» (2022) beskriver direktoratene noen eksisterende utfordringer for tilbakeføring. En av utfordringene er knyttet til «koordinering av tjenestene (IP, ansvarsgrupper)» hvor det vurderes å være «behov for mer avklaring av ansvar og forventninger»¹¹⁷.

Velferdstjenestene har regelverk som regulerer plikt til samordning, samarbeid, rett og plikt til koordinator og individuell plan. Utredningsgruppen mener det er uklart hvordan disse samordnings- og koordineringspliktene skal forstås opp mot kriminalomsorgens ansvar for tilrettelegging, samordning og koordinering, slik disse er beskrevet i straffegjennomføringsloven, retningslinjer, rundskriv og samarbeidsavtaler.

5.2.2.1 Kriminalomsorgens ansvar

Retningslinjene til straffegjennomføringsloven § 4 presiserer at det lokale nivået i kriminalomsorgen (fengslene) skal etablere rutiner for samarbeid med andre etater¹¹⁸. Dette peker på et ansvar for tilrettelegging og samordning på systemnivå. Vi viser til kapittel 5.1.1.2 for nærmere omtale av straffegjennomføringsloven § 4.

¹¹⁵ Barnevernsinstitusjonsutvalget. (2023)

¹¹⁶ ibid: s 24

¹¹⁷ Direktoratets utvalget for tilbakeføring. (2022)

¹¹⁸ KSF-2008-9001 pkt. 4.3

Samtidig kan det se ut som om kriminalomsorgen i praksis også har ansvar for samordning og koordinering av den enkeltes velferdstjenestetilbud på individnivå.

I rundskrivet om forvaltningssamarbeid mellom opplæringssektoren og kriminalomsorgen har kriminalomsorgen ansvar for «å koordinere kontakt mellom fengsel, skole, helsetjeneste og Nav-veileder i fengsel eller Nav-kontor i hjemkommune i god tid før løslatelse eller overføring til straffegjennomføring i samfunn.»

I samarbeidsavtalen mellom Kriminalomsorgsdirektoratet og Arbeids- og velferdsetaten fra 2014 heter det at kriminalomsorgen skal sikre «nødvendig koordinering av de ulike tjenester samarbeidende etater utfører overfor domfelte og varetektsinnsatte, der dette ikke er koordinert av annen etat». Dette kan tolkes som at kriminalomsorgen skal tre inn i en samordnende og/eller koordinerende rolle der velferdstjenestene ikke har organisert seg.

Riksrevisjonen har pekt på betydningen av god samordning og koordinering av velferdstjenester til innsatte, men ikke problematisert at dette ansvaret ofte legges til fengslene¹¹⁹.

5.2.2.2 Kommunens samordningsplikt

Det finnes en rekke regler i velferdstjenestelovene som regulerer plikter til samordning, samarbeid, rett og plikt til koordinator og individuell plan.

Når en tjenestemottaker har behov for et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, er det kommunen som skal samordne tjenestetilbudet. Ved behov, skal kommunen bestemme hvilken kommunal instans som skal ivareta samordningen. Hvis tjenestemottakeren ikke har oppfølging fra kommunale velferdstjenester, er det ingen kommunal instans som kan utpekes til å samordne tjenestene. De fylkeskommunale, statlige eller private tjenesteyterne som er involvert i saken, har plikt til å samarbeide i enkeltsaker der dette er nødvendig også i et slikt tilfelle. Da må tjenestene bli enige seg imellom om hvem som skal samordne tilbudet.

5.2.2.3 Rett til individuell plan

Utover kommunens samordningsplikt, har tjenestemottakere med behov for langvarige og koordinerte tjenester og deltakere i kvalifiseringsprogram, rett til å få utarbeidet en individuell plan.

Forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester har som formål at tjenestemottakere skal få et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud. Rett til å få utarbeidet en individuell plan er regulert i sosialtjenesteloven § 28 og § 33, Nav-loven § 15, helse- og omsorgstjenesteloven § 7-1, spesialisthelsetjenesteloven § 2-5, psykisk helsevernloven § 4-1, pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5 og barnevernsloven § 15-9.

Hvis tjenestemottakeren har behov for helhetlige og koordinerte tjenester fra barnevernstjenesten, arbeids- og velferdsforvaltningen eller den kommunale helse- og omsorgstjenesten, og vilkårene for å utarbeide individuell plan er oppfylt, skal det avtales hvilken velferdstjeneste som skal ha hovedansvaret for utarbeidelse og oppfølging av den individuelle planen. Ved uklarhet eller

¹¹⁹ Riksrevisjonen (2022)

uenighet skal kommunen avklare hvilke velferdstjeneste som har hovedansvaret for utarbeidelse og oppfølging av den individuelle planen.

Flere rapporter viser at kun et lite mindretall av innsatte har individuell plan (IP), selv om det antas at et flertall vil kunne ha rett på IP eller koordinator.¹²⁰

Riksrevisjonen har pekt på at manglende bruk av individuell plan i arbeidet med innsatte svekker den enkeltes mulighet til å få et helhetlig og koordinert tjenestetilbud.¹²¹ I Sturla Falcks rapport fra 2015 blir det beskrevet en situasjon der «knappt 8 % av innsatte med antatte rusmiddelproblemer hadde IP.»¹²² Ungdomsteamene i kriminalomsorgen skal rapportere på hvor mange av ungdommene de følger opp som har individuell plan. De siste rapporteringene fra ungdomsteamene i kriminalomsorgen viser at svært få av de unge voksne de følger opp har IP.

5.2.2.4 Rett til koordinator

For pasienter og brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester, skal kommunen tilby koordinator, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2 første ledd. Kommunen skal ha en koordinerende enhet for habiliterings- og rehabiliteringsvirksomhet. Denne enheten skal ha overordnet ansvar for arbeidet med individuell plan, og for oppnevning, opplæring og veiledning av koordinator og barnekoordinator, helse- og omsorgstjenesteloven § 7-3.

5.2.2.5 Konsekvenser for innsatte

Disse bestemmelsene og rettighetene gjelder fullt ut for innsatte. Normalitetsprinsippet og retten til et likeverdig tjenestetilbud som gjelder for alle uavhengig av hvilken arena de befinner seg på, tilsier at fengslings ikke skal innebære at samordnings- og koordineringspliktene skal oppfylles i mindre utstrekning enn hva som gjelder overfor andre innbyggere. Velferdstjenestene har som ellers ansvar for samordning og koordinering av tjenestetilbudet til den enkelte både før, under og etter en straffegjennomføring. Utredningsgruppens erfaring er imidlertid at det er store variasjoner når det gjelder om velferdstjenestene praktiserer dette ansvaret, og hvorvidt de anser at de har dette samordnings- og koordineringsansvaret for innsatte.

Utredningsgruppens erfaring er at kontaktbetjentordningen og kriminalomsorgens planarbeid ofte erstatter koordinator og individuell plan, i stedet for å supplere disse verktøyene. Dette gir økt fare for brudd i velferdstjenestene – særlig ved løslatelse.

I fengslene vi besøkte hadde den kommunale helse- og omsorgstjenesten i liten grad en koordinerende rolle i tjenesteoppfølgingen av unge, selv for unge med store og sammensatte behov. I et av fengslene vi besøkte beskrev helse- og omsorgstjenestene at de var «i kriminalomsorgens hus», og at det derfor var kriminalomsorgen som måtte koordinere velferdstjenestene til de innsatte. I det samme fengselet snakket vi med en kontaktbetjent som arbeidet med å få byttet fastlege for en ung innsatt før løslatelse. Mens vedkommende måtte bruke mye tid på dette, kunne helse- og omsorgstjenesten løst saken både enklere og raskere.

De ansatte i kriminalomsorgen har (som vi også viser i kapittel 5.2.4) begrenset oversikt over kommunale, fylkeskommunale og statlige velferdstjenester. Ansatte i kriminalomsorgen bruker også

¹²⁰ Bhuller & Rødeberg (2022), Revold (2014), Falck (2015), Magnussen & Tingvold (2022), Riksrevisjonen 2022

¹²¹ Riksrevisjonen. (2022)

¹²² Falck, S. (2015)

mye tid på å finne rett tjeneste og rett person – ofte via ordinære telefonkøer. Kriminalomsorgen har heller ingen myndighet, slik velferdstjenestene har, til å samordne og koordinere innsatsen mellom velferdstjenestene og tilbudet til den enkelte innsatte. Dette tilsier at der kriminalomsorgen samordner og koordinerer tjenestetilbudet til den enkelte innsatte, er det mindre mulighet for et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, enn når tjenestene selv utfører disse oppgavene.

Videre er det slik at kriminalomsorgens ansvar for unge voksne opphører når straffen er ferdig sonet. Velferdstjenestene har et kontinuerlig ansvar for oppfølging etter straffegjennomføring, så lenge den unge samtykker til tjenestene. Dette tidsavgrensede ansvaret som påhviler velferdstjenestene, er viktig å få plassert på rett sted så tidlig som mulig under en straffegjennomføring. Hvis samordnings- og koordineringsansvaret for den enkelte innsattes tjenestetilbud derimot er lagt til kriminalomsorgen, øker risikoen for brudd i tjenesteoppfølgingen etter løslatelse. For å redusere risikoen for slike brudd mener utredningsgruppen at det er nødvendig med tydeligere skille mellom kriminalomsorgens ansvar for samordning på systemnivå etter straffegjennomføringsloven § 4, og velferdstjenestenes ansvar for samordning og koordinering av tjenestetilbudet på individnivå.

Vår vurdering er at det er uklarheter knyttet til hva som forventes av velferdstjenestenes tilstedeværelse i fengsel når det gjelder oppfyllelse av alminnelige plikter til koordinering og samordning av den enkeltes tjenestetilbud. Statlige føringer og avtaler bidrar til å skape disse uklarhetene. For eksempel er det uklart om kriminalomsorgens samordningsansvar delvis er ment å komme i stedet for tjenestenes samordningsoppgaver i fengsel, slik praksis ofte er. Riksrevisjonens undersøkelse illustrerer det samme¹²³. Riksrevisjonens rapport legger til grunn at kontaktbetjentordningen er sentral i samordningen av den enkeltes tjenestetilbud, mens lovpålagte ordninger som koordinator og koordinerende enhet i medhold av helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 7 knapt er nevnt i undersøkelsen.

5.2.3 Samordningsansvaret er uklart når den innsatte har tilknytning til flere kommuner

Unge som gjennomfører straff, har i mange tilfeller tilknytning til minst to kommuner – hjemkommunen og fengselskommunen. For unge som har tilknytning til flere kommuner, blir det ofte uklart hvilken kommune som har ansvar for å samordne velferdstjenestene. Ulike lover gir ulikt svar på hvilken kommune som er ansvarlig for å levere tjenester under og etter straffegjennomføring:

- Etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 har *fengselskommunen* (altså kommunen der fengselet ligger) ansvar for helsetjenester under soning.
- Etter sosialtjenesteloven § 3 andre ledd og § 13 har *oppholdskommunen før innsettelse* ansvar for tjenester, inkludert bistand ved løslatelse.
- Etter barnevernsloven § 15-5 er det den *kommunen som fattet vedtak om tiltak* som har ettervernansvar.
- Når innsatte løslates, kan de ha behov for tjenester i kommunen der de ønsker å bosette seg etter straffegjennomføring.

¹²³ Riksrevisjonen (2022)

I praksis betyr dette at innsatte kan ha rett til tjenester fra ulike kommuner samtidig. Likevel er det ingen av kommunene som automatisk får ansvaret for å samordne det totale tjenestetilbudet.

Ifølge Prop. 100 L (2020–2021), punkt 7.5.1.5, er det kommunen der personen er folkeregistrert med fast bostedsadresse som har hovedansvar for å samordne tjenestetilbudet. Samtidig fremgår det at det i praksis ofte vil være den velferdstjenesten som har størst ansvar eller hyppigst kontakt med brukeren som bør ha koordineringsansvaret. Dette kan være en tjeneste som ikke hører til bostedskommunen.

Konsekvensen av dette, er at det ofte ikke er avklart hvilken kommune som skal ta ansvar for å samordne innsattes tjenester. Flere aktører kan være involvert, men uten en felles forståelse av hvem som leder arbeidet. Kommunale velferdstjenester får heller ikke automatisk beskjed om at en av deres innbyggere er innsatt i fengsel, og er derfor avhengige av at den innsatte selv tar kontakt.

Utredningsgruppen har sett flere tilfeller hvor denne uklarheten har ført til at ingen kommune tar samordningsansvaret, og at innsatte dermed ikke får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Dette skaper risiko for brudd i oppfølgingen ved løslatelse. Særlig unge innsatte med liten kjennskap til velferdstjenestenes ansvar, kan risikere å bli stående uten nødvendig hjelp i en kritisk overgangsfase.

5.2.4 Manglende kunnskap om andre etaters oppgaver og ansvar

I våre samtaler med ulike tjenester har det kommet frem at de ikke har tilstrekkelig kunnskap om hverandres tjenester og hva de kan tilby unge voksne under straffegjennomføring. Viktige endringer i ny forskrift om individuell plan, samarbeidsbestemmelsene for velferdstjenestene og nye reformer som for eksempel Nav sin ungdomsgaranti, virker å være lite kjent, både i kriminalomsorgen og hos de importerte tjenestene i fengslene.

Riksrevisjonen har pekt på utfordringer med at det er kriminalomsorgens ansvar å kartlegge og videreformidle behov:

*«En av konsekvensene av importmodellen er at innsatte ikke er den primære målgruppen til tjenesteyterne, og at det er kriminalomsorgens ansvar å kartlegge innsattes behov og dele disse med samarbeidspartnerne. Flere informanter fra primærhelsetjenesten og skolen oppgir imidlertid at kriminalomsorgen ikke har kunnskapen som trengs for å kartlegge innsattes behov for tjenester. Slik kunnskap er avgjørende for å oppnå riktig dimensjonering av tjenestene som samarbeidspartnerne yter i fengslene, og av ressursene som kriminalomsorgen bruker til tilbakeføringsarbeidet.»*¹²⁴

Mangel på kunnskap om hverandres tjenester er et kjent problem ikke bare knyttet til straffegjennomføring, men til gjenstridige problemer generelt.¹²⁵ Kompleksiteten utfordrer et høyt spesialisert og sektorisert velferdssystem. For å komme frem til en felles problemforståelse kreves det kunnskap om hverandres tjenester, i tillegg til vilje til endring, felles kultur og evne til å sette seg inn i andre tjenesters utfordringer.

¹²⁴ Riksrevisjonen (2022): s 109-110

¹²⁵ Helsedirektoratet (2022)

5.2.5 Det er uklart om alle velferdstjenestene har generell samarbeidsplikt med kriminalomsorgen og andre deler av justissektoren

For å styrke oppfølgingen av utsatte barn, unge og deres familier ble det med virkning fra 1. august 2022 vedtatt tilnærmet likelydende bestemmelser om samarbeid, samordning, barnekoordinator og individuell plan i 14 tjenestelover.

Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet samarbeidet om *Prop. 100 L (2020–2021) «Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)»*. Den omfattet endringer i helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven, psykisk helsevernloven, pasient- og brukerrettighetsloven, barnevernloven, barnehageloven, opplæringslova, privatskolelova, sosialtjenesteloven, Nav-loven, krisesenterloven, familievernkontorloven, integreringsloven og tannhelsetjenesteloven.

Det følger av samarbeidsbestemmelsene i velferdstjenestelovgivningen at det er plikt til å samarbeide med «andre tjenesteytere» dersom samarbeid er nødvendig for å gi tjenestemottakeren et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Begrepet «tjenesteytere» er gitt en felles definisjon i samarbeidsbestemmelsene og lyder:

«Med tjenesteytere menes kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenesteytere, private tjenesteytere som yter tjenester på vegne av slike tjenesteytere, barnehager som får tilskudd etter barnehageloven § 19 og skoler som får statstilskudd etter privatskolelova § 6-1.»

Et spørsmål som har dukket opp i forbindelse med denne utredningen, er om kriminalomsorgen, politiet og konfliktrådet også er omfattet av begrepet «tjenesteytere», og dermed har en samarbeidsplikt med velferdstjenestene.

Definisjonen av «tjenesteytere» i samarbeidsbestemmelsene, og tilhørende forarbeider, gir etter vår vurdering ikke et entydig svar på dette spørsmålet. Begrepet «tjenesteytere» kan forstås vidt til å omfatte offentlige instanser og organer, men det kan også forstås snevrere til kun å omfatte instanser og organer som tilbyr velferdstjenester etter velferdstjenestelovgivningen.

I forbindelse med høringen av velferdstjenestenes samarbeidsplikter tok flere høringsinstanser til orde for at politi, kriminalomsorg og konfliktråd burde inkluderes i målgruppen for forslagene. Departementene viste i denne sammenheng til at det var igangsatt et samarbeid på tvers av departementer og direktorater for å få en helhetlig innsats overfor barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminalitet.¹²⁶

Når det gjaldt samarbeid mellom velferdstjenestene og justissektoren skrev departementene i punkt 5.5.4 i proposisjonen:

«Samarbeidsplikten vil omfatte barn under straffegjennomføring. Kommunale tjenesteutøvere som skole og barneverntjeneste, og statlige og fylkeskommunale aktører som spesialisthelsetjenesten og videregående skole, er forpliktet til å delta i oppfølgingen av ungdom som gjennomfører ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging, se konfliktrådsloven § 26. Ungdomsenhetene i kriminalomsorgen har tverretatlige team som skal ivareta de unges behov under straffegjennomføringen og forberede tiden etter løslatelse, jf. straffegjennomføringsloven § 10 a.

¹²⁶ Se omtale i Prop. 100 L punkt 3.3.1, siste avsnitt.

Løslatelsesforberedelsene skjer i samarbeid med de kommunale velferdstjenestene i den kommunen den innsatte skal tilbakeføres til. Et godt samarbeid mellom aktørene i straffesakskjeden og øvrige statlige og kommunale velferdstjenester er en forutsetning for å kunne gjennomføre straffereaksjonene og for å forebygge ny kriminalitet etter endt straffegjennomføring.

Departementene viser videre til at samarbeidsplikten vil omfatte samarbeid med Statens barnehus der det er nødvendig, for å gi barnet eller ungdommen et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.»

Utredningsgruppen har merket seg at omtalen i Prop. 100 L forutsetter et samarbeid mellom velferdstjenestene og justissektoren for barn under straffegjennomføring og ved Statens barnehus. I utredningen «Tversektorielt samarbeid og velferdstjenestens deltakelse under gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging» ble dette også lagt til grunn. Det ble imidlertid ikke problematisert at ordlyden i velferdstjenestelovgivningen er ulik, og at det kan ha betydning for hvilke sektorer som har plikt til å samarbeide med justissektoren.

Til tross for at formålet med felles samarbeidsbestemmelser var å harmonisere samarbeidsplikten i velferdstjenestelovgivningen, har velferdslovene ulik ordlyd i sine samarbeidsbestemmelser.

Eksempler på dette er:

- barnevernsloven § 15-8, hvor det står at barnevernstjenesten skal samarbeide med «offentlige instanser og andre tjenesteytere»,
- sosialtjenesteloven § 13, hvor det står at kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal samarbeide med «andre sektorer, forvaltningsnivåer og tjenesteytere»,
- Nav-loven § 15 a, hvor det står at Nav-kontoret skal samarbeide med «andre offentlige organer og tjenesteytere»,
- helse- og omsorgstjenesteloven § 3-4 og opplæringslova § 24-1, hvor det står at det skal samarbeides med «andre tjenesteytere».
- barnehageloven § 2 b, hvor det står at det skal samarbeides med «andre tjenesteytere».
- lov om kommunale krisesentertilbud § 4, hvor det står at det skal samarbeides med «andre deler av tjenesteapparatet».

I samarbeidsbestemmelsene der samarbeidsplikten omfatter «offentlige instanser» eller «offentlige organer» eller «andre sektorer», følger det både av ordlyd og opprinnelige forarbeider at kriminalomsorgen, politiet og konfliktrådet er blant de som velferdstjenestene skal samarbeide med. Dette gjelder blant annet barnevernsloven § 15-8 og sosialtjenesteloven § 13.

For de velferdstjenestelovene der samarbeidsbestemmelsen kun angir samarbeidsplikt med «andre tjenesteytere», er det imidlertid viktig å få avklart spørsmålet om kriminalomsorgen, politi og/eller konfliktrådet er omfattet av samarbeidsplikten.

Forarbeidene til samarbeidspliktene i helse- og omsorgstjenesteloven (inkludert kommunehelsetjenesteloven), spesialisthelsetjenesteloven og tannhelsetjenesteloven, tyder på at helse- og omsorgstjenestenes samarbeidsplikt med «andre tjenesteytere» ikke omfatter kriminalomsorgen, politi eller konfliktrådet før vedtagelsen av Prop. 100 L (2020-2021).

Hvis begrepet «tjenesteytere» ikke ble utvidet med Prop. 100 L (2020-2021), er det hverken en samarbeidsplikt i enkeltsaker eller på systemnivå med justissektoren etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-4, spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 e eller tannhelsetjenesteloven § 1-4a. Samlet sett vil det imidlertid være utstrakt plikt for helse- og omsorgstjenestene til å samarbeide med denne sektoren etter særskilte samarbeidsbestemmelser. Dette gjelder for eksempel

konfliktrådsloven § 26 og straffegjennomføringsloven § 10 a. Forventninger om å samarbeide følger også av oppgaver knyttet til importmodellen.

Spørsmålet om hvem som er omfattet av begrepet «tjenesteytere» etter fellesdefinisjonen i samarbeidsbestemmelsene, er likevel et prinsipielt spørsmål. Utfallet av tolkningen kan medføre økonomiske og administrative konsekvenser, og en klar samarbeidsplikt mellom den enkelte velferdstjeneste og kriminalomsorgen på individ- og systemnivå, vil kunne styrke og forbedre det strukturelle samarbeidet på tvers av disse sektorene.

5.3 Store forskjeller i tilgangen på velferdstjenester og kvaliteten i disse

Det er betydelige forskjeller mellom fengsler når det gjelder hvilke velferdstjenester som er representert, hvor ofte de er til stede, og hvordan samarbeidet er organisert. Samtidig varierer kvaliteten i tjenestene som tilbys. Årsakene til variasjonene er sammensatte og kan variere mellom tjenestene. For å gi et mer presist bilde av utfordringene, omtaler vi derfor helse- og omsorgstjenestene, opplæringstilbudet, Nav, barnevern og hjemkommunen hver for seg. Vi løfter også fram noen utfordringer som går igjen på tvers av tjenestene – særlig knyttet til at unge innsatte i liten grad får tilgang til ungdomsvennlige tjenester og kunnskapsbaserte tiltak i fengsel.

5.3.1 Ikke tilstrekkelig tilgang til velferdstjenester

Riksrevisjonen har påpekt at tilgangen til velferdstjenester i fengslene ikke er tilstrekkelig til å dekke det reelle behovet. Direktoratsutvalget for tilbakeføring, som ble nedsatt for å følge opp tilbakeføringsstrategien, konkluderte i sin sluttrapport i 2022 med at «tjenestene i fengslene er fortsatt ikke dimensjonert opp til å treffe behovet»¹²⁷. Denne utredningsgruppens vurdering er at utilstrekkeligheten i tjenestene i mange sammenhenger rammer unge hardere enn andre grupper.

Selv om mange unge i fengsel har større og mer komplekse behov for oppfølging enn andre innsatte¹²⁸, har vi ikke sett at helse- og omsorgstjenestene eller Nav har satt av ekstra midler eller ressurser til å følge opp unge under straffegjennomføring.

5.3.2 Helse- og omsorgstjenestene er underdimensjonerte

Behovet for ressurser til helsetjenestene i fengsel er omfattende. Barn under 18 år og unge voksne kan ha et mer omfattende utrednings- og behandlingsbehov enn eldre personer. Dette har sammenheng med at den psykiske lidelsen ofte nylig har oppstått, og fordi symptomer hos unge personer kan være annerledes enn hos eldre personer.¹²⁹ Manglende tilgang til både primær- og

¹²⁷ Direktoratsutvalget for tilbakeføring. (2022)

¹²⁸Som vist i kapittelet om unge voksne i kriminalomsorgen

¹²⁹ NOU (2025)

spesialisthelsetjenester, og mangel på spesialister som psykologer og psykiatere, fører til utilstrekkelig oppfølging av rusproblemer og psykiske lidelser.¹³⁰

Tekstboks 5: Rapport fra Europarådets torturforebyggings-komite

- **Kommunal helsetjeneste:** Fungerer ofte isolert og kan ha begrenset tilgang til nødvendige ressurser. Dette kan føre til utfordringer i kontinuiteten i behandlingen, spesielt når innsatte trenger mer spesialisert helsehjelp.
- **Spesialisthelsetjeneste:** Behov for bedre samordning mellom spesialist- og den kommunale helsetjenesten. Innsatte som har behov for spesialistbehandling har ofte begrenset tilgang på grunn av ressursmangel og utfordringer med å få behandling i rett tid.
- **Helsetjenester i fengsler:** Dårlig kommunikasjon mellom ulike omsorgstjenester (somatisk, psykiatrisk, rus og seksualforbryterbehandling), noe som fører til utilstrekkelig klinisk ledelse og tap av viktig medisinsk informasjon.
- **Bemanningsutfordringer:** Det er mangel på helsepersonell, med høy turnover og hyppig fravær blant leger og sykepleiere, noe som påvirker kontinuiteten i helsetjenesten negativt.
- **Mental helse og selvskading:** Forekomsten av selvskading blant innsatte blir forverret av begrensede psykiatriske tilbud. Behov for bedre psykisk helse-støtte og passende fasiliteter for å håndtere innsatte med alvorlige psykiske lidelser.
- **Tilgang til psykiatrisk behandling:** Behov for bedre tilgang til psykiatrisk behandling for innsatte, spesielt for de med utviklingshemming. Rapporten oppfordrer til opprettelse av den planlagte behandlingsenheten ved Skien-enheten i Telemark fengsel.

European Committee for prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment (CPT), Strasbourg December 2024. [Report to the Norwegian Government on the CPT visit to Norway carried out from 21. to 31. May 2024.](#)

Til tross for at fengselspopulasjonen har endret seg de siste årene, med en økning på 33 % i andelen innsatte med psykiske lidelser over ti år,¹³¹ er det liten økning i tilgangen på helse- og omsorgstjenester for å møte dette behovet. Dette skaper et stort press på kapasiteten i helse- og omsorgstjenestene i fengslene. Det er med andre ord en underdekning av helsehjelp i forhold til behovet og sykdomsbyrden i fengslene. Dette gjelder både tilgangen til kommunale helse- og omsorgstjenester, spesialisthelsetjenesten og tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB). Mange av helsetjenestene er kun tilgjengelig på dagtid, og kun de største fengslene har noe bemanning i helgene. Helsetilbudet er i liten grad koordinert med andre velferdstjenester.

Utredningsgruppens vurdering er at helse- og omsorgstjenestene i fengsel i liten grad er tilpasset unges behov og særskilte problemstillinger. Vi har sett at i de fleste fengsler får ikke unge innsatte særskilt oppfølging av helsetjenestene.¹³² Helsetilbudet er i stor grad rettet mot voksne innsatte. Unge innsatte ses ofte på som voksne som kan følge opp sin egen helse og daglige aktiviteter i fengselet. Mange unge kan imidlertid ha behov for en mer aktiv helse- og omsorgstjeneste med oppsøkende helsehjelp i fengselet, økt satsing på psykisk helse, rusbehandling og helseoppfølging

¹³⁰ Riksrevisjonen (2022)

¹³¹ Bukten et. Al. (2024)

¹³² Unntakene vi har sett er Indre Østfold avd. Eidsberg og Oslo fengsel. I disse fengslene får alle unge under 25 år henvisning til spesialisthelsetjenesten, og pasientrettighet dersom de ønsker det. I begge fengslene er det psykologer fra spesialisthelsetjenesten som har kunnskap om unges særskilte behov, og prioriterer unge innsatte.

etter løslatelse, for å forhindre tilbakefall og sikre en reell rehabilitering. Mange innsatte har dårlig tannhelse, spesielt innsatte med rusbakgrunn. Rundt halvparten av norske fengsler har tilrettelagt tannhelsetilbud i fengselet. Mange innsatte er derfor avhengig av å bli fremstilt utenfor fengselet for å få behandling. Innsatte går i liten grad til regelmessige helsesjekker, og det er lagt lite vekt på forebyggende tannhelsearbeid. Tilgangen til tannhelseinformasjon til innsatte er begrenset, og mange har utfordringer med å forstå og vurdere den informasjonen de får.¹³³

Rusproblemer er en stor utfordring blant unge innsatte. Noen fengsler har rusprogrammer, mens andre har få eller ingen tiltak for rusbehandling. Bare halvparten av innsatte som søker plass på rusmestringsenheter i fengsel får plass.¹³⁴ Erfaringene i fengslene vi besøkte var at de gruppebaserte tilbudene i rusmestringsenhetene i liten grad er tilpasset unge. Unge kan synes det er vanskelig å være åpne i gruppe med andre, og kan slite med tillit. Mange innsatte opplevde også at de delte i gruppen, etterpå ble delt med andre innsatte.

5.3.3 Variasjoner i opplæringstilbudene

Opplæringstilbud i kriminalomsorgen står helt sentralt for å oppnå formålet med straffegjennomføringen og sikre en god tilbakeføring til samfunnet. Utdanning under straffegjennomføring er en viktig faktor som bidrar til redusert tilbakefall til kriminalitet¹³⁵. Nær 40 % av innsatte tar utdanning eller opplæring mens de soner i fengsel¹³⁶, mens 78,4% har et ønske om utdanning under soning¹³⁷.

Opplæringstilbudet fremsto også som svært viktig for mange av ungdommene vi snakket med. Muligheten til å ta utdanning ble trukket frem som et gode ved fengselsoppholdet.

«Noen går på skolen, får ta VG1 og VG2 på ett år. Læreren på byggfag er gull verdt. Han hjelper deg med alt, og du får lyst til å lære. Han forstår oss. Akkurat byggfag er veldig bra her. På utsiden hadde det vært 20 elever i klassen, men sånn er det ikke her. Vi får ta opp igjen fag her også.»

En annen ungdom var opptatt av at han selv måtte ta kontakt med skolen, og at de hadde lite kapasitet.

«Jeg har prøvd å få tak i representant fra skolen, men hun har ikke hatt tid. Man må oppsøke de selv.»

Hvilket opplæringstilbud som er tilgjengelig, og kvaliteten på tilbudene, er avhengig av hvor innsatte gjennomfører straff. Kapasiteten til skoleavdelingene varierer fra fengsel til fengsel. Riksrevisjonen fant at noen fengsler har godt utviklede opplæringsprogrammer, mens andre mangler ressurser og kvalifisert personale¹³⁸. Skoleavdelingene peker selv på at bygningsmassene skaper begrensninger for blant annet yrkesfagopplæringen, og at det er lite moderne utstyr. Det har konsekvenser for

¹³³ Bergum et.al.(2024)

¹³⁴ Actis & NFF (2024)

¹³⁵ Aase et.al. (2020)

¹³⁶ Statsforvalteren i Vestlands årsrapport for 2024

¹³⁷ Eikeland et.al. (2022)

¹³⁸ Riksrevisjonen (2022)

kvaliteten i opplæringen og gjør at elevene i mindre grad blir kvalifisert for arbeidslivet eller videre opplæring og høyere utdanning.

Elever i fengsel har også begrenset tilgang til digitale læremidler. Dette skyldes både restriksjoner på grunn av sikkerhet og kontroll, men også fordi IKT-løsningene for opplæring i fengsel er utdaterte. Den mangelfulle tilgangen på digitale læremidler i fengsel, svekker innsattes mulighet til å få opplæring i tråd med kompetansemålene, og gir dem dårligere forutsetninger for å kunne bruke digitale løsninger i videre utdanning eller arbeid etter løslatelsen.¹³⁹

Fra 1. august 2024 ble retten til videregående opplæring utvidet til å gjelde frem til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. Personer har i tillegg fått en rett til yrkesfaglig rekvalifisering, som vil si at personer som har en studie- eller yrkeskompetanse fra før, har rett til videregående opplæring fram til én ny yrkesfaglig sluttkompetanse. Personer som har fullført en yrkesfaglig sluttkompetanse, har også rett til påbygg til generell studiekompetanse. Disse rettighetene gjelder uavhengig av elevens alder. Utvidede rettigheter kan føre til et ytterligere press på kapasiteten til skoletilbudene i fengsel, samtidig som disse rettighetene er viktige for å kvalifisere innsatte til arbeid eller videre utdanning etter endt soning.

Mange unge innsatte har relativt korte soningstider, eller blir flyttet mellom fengsler. Dette kan føre til avbrutte utdanningsløp og manglende kontinuitet i opplæringen. En påbegynt utdanning vil ikke alltid kunne fortsette i et nytt fengsel hvis fengslene ikke tilbyr samme utdanningsprogram.

Restriksjoner innsatte kan få under soningen på grunn av sikkerhetsmessige årsaker, eller begrensninger knyttet til hvilke andre innsatte de kan treffe, kan også innskrenke muligheten for den enkelte til å delta i opplæringen. Avviklingen av sommerferie blant ansatte kan også virke som et hinder. Kriminalomsorgen skal legge til rette for at fylkeskommunen og den lokale videregående skolen som har ansvaret for undervisningen blir involvert i planprosesser som påvirker opplæringsløpet til den innsatte. Dette innebærer blant annet at kriminalomsorgen må orientere skoleavdelingen om løslatelse eller overføring til et annet fengsel i god tid, slik at skolen kan bidra til kontinuitet i opplæringen. Slik varsling til skolen eller fylkeskommunen skjer imidlertid ikke alltid i praksis.

Riksrevisjonen påpeker at psykiske lidelser og rusavhengighet kan påvirke elevenes evne til å delta i og dra nytte av opplæringstilbudene i fengsel¹⁴⁰. Mangelfull helsehjelp, kan dermed føre til at innsatte ikke klarer å ta del i aktivitetstilbud. I tillegg er konsentrasjonsvansker en utfordring for en stor andel av innsatte.

Mange innsatte har lese- og skrivevansker eller andre lærevansker og kommunikasjonsvansker. Risikoen for tilbakefall til kriminalitet etter endt soning er større for innsatte som har lærevansker¹⁴¹. Dobbelt så stor andel av innsatte under 24 år som ikke er i opplæring under soning, rapporterer om lærevansker sammenliknet med de som er i opplæring¹⁴². En del innsatte har tidligere erfaringer med opplæring som noe de ikke mestrer. Mangelfulle mestringsopplevelser og eventuelle

¹³⁹ Riksrevisjonen (2022)

¹⁴⁰ Riksrevisjonen 2022

¹⁴¹ Stadheim et. al (2024)

¹⁴² Eikeland et.al. (2022)

avvisningsopplevelser fra tidligere skolegang, bidrar til at terskelen for å delta i undervisningsopplegg kan være høy.¹⁴³

Selv om mange unge i fengsel oppfyller kravene for å få vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, er det et fåtall som får det.¹⁴⁴ Dette kan skyldes mangel på ressurser og tidligere kartlegginger. En annen årsak til at få elever får vedtak om individuell tilrettelegging, kan være at undervisningen i fengsel gjennomføres med få deltakere hvor det er lettere å gjøre tilpassinger innenfor ordinær opplæring¹⁴⁵. Det kan imidlertid skape utfordringer for elevens videre opplæring etter soning hvis hen ikke har fått en vurdering av eller vedtak om rett til individuelt tilrettelagt opplæring. Selv om undervisningen i fengsel ofte er tilrettelagt med mindre grupper og tettere oppfølging, kan det likevel være behov for konkrete hjelpemidler og tilpassede kompetansemål.

I en undersøkelse svarte 39,3% av innsatte som ikke tok del i utdanning eller opplæring under soning, at de ikke får god nok informasjon om tilbudet¹⁴⁶. Kommunikasjonsvansker hos innsatte kan være en del av årsaken til at innsatte opplever at de får lite informasjon om opplæringstilbudene i fengsel, og slik være et hinder for at innsatte kan delta i opplæring. Gruppen har forhøyet risiko for vansker med oppmerksomhet, konsentrasjon og impulskontroll, noe som også bidrar til at kommunikasjon blir utfordrende. Dette gjelder særlig i situasjoner som påvirker stressnivået, slik som ved innsettelsen i fengsel.¹⁴⁷ Kriminalomsorgen har et ansvar for å gi innsatte alminnelig informasjon om straffegjennomføringen, mens skolen må bidra med å gi informasjon om opplæringstilbudene og de rettighetene innsatte har til opplæring. Kriminalomsorgen og skolen må være bevisste på hvilken form og i hvilket omfang slik informasjon blir gitt, og for innsatte med sammensatte vansker må denne informasjonen repeteres flere ganger.

5.3.4 Variasjoner i tilgang på Nav sine tiltak og tjenester

5.3.4.1 Ulik tilgang til Nav-veileder i fengsel

Rollen som Nav-veileder i fengsel er sentral for at innsatte skal få tilgang til Nav sine tiltak og tjenester. Nav-veileder i fengsel bidrar til å ha fokus på arbeidsrettet oppfølging og den innsattes behov for ytelser i forbindelse med løslatelse, og har ofte dialog og møter med Nav-veileder på lokalkontoret. Hvor tilgjengelig Nav-veileder i fengsel er for den innsatte, kan derfor påvirke hvilken tilgang den innsatte har til Nav sine tiltak og tjenester. Kun 24 % av alle innsatte oppgir at de har hatt kontakt med Nav-veileder i fengsel før løslatelse¹⁴⁸.

Ordningen med Nav-veileder i fengsel er regulert i egen samarbeidsavtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og kriminalomsorgen (2014). Avtalen sier at det skal være en fast representasjon av veiledere fra Nav i hvert fengsel, men sier ikke noe om hvor ofte Nav-veilederen skal være til stede i fengslet. Tilstedeværelsen skal tilpasses ut fra behovene i hvert enkelt fengsel. Det er i hovedsak Nav fylke-/regionkontor som beslutter hvor ofte Nav-veileder i fengsel skal være til stede i det enkelte fengslet, og som dekker tilstedeværelsen av eget budsjett. Nav har ikke et lovpålagt krav om å ha ressurser til stede i fengsel, og det er heller ikke gitt føringer fra Arbeids- og

¹⁴³ Asbjørnsen et. al. (2024)

¹⁴⁴ Skadsheim et. al (2024)

¹⁴⁵ Skadsheim, et.al. (2024)

¹⁴⁶ Eikeland et.al. (2022)

¹⁴⁷ Asbjørnsen et. al. (2023)

¹⁴⁸ Tverborgvik et. al. (2024)

inkluderingsdepartementet om at Nav skal prioritere ressurser til dette. Tilstedeværelse i det enkelte fengsel er i stor grad et resultat av hvordan behovet er kartlagt i det enkelte fylket i samarbeid mellom Nav region/fylke og kriminalomsorgen på regionalt eller lokalt nivå.

Ifølge Riksrevisjonen var det 22,3 årsverk som Nav-veiledere i 2020. Oppdaterte tall vi har samlet inn viser at antall årsverk har gått noe ned de siste årene, og per april 2025 er det 21,2 årsverk som Nav-veiledere i fengsel.

Det er store variasjoner i både innholdet i samarbeidsavtaler og hvor mye Nav faktisk er til stede i ulike fengsler. Det finnes ingen nasjonale vurderinger av hvor mange innsatte én Nav-veileder bør følge opp, noe som fører til store forskjeller i oppfølgingstilbudet. Som Riksrevisjonen har påpekt, varierer antallet innsatte per Nav-årsverk betydelig mellom fengslene. For å illustrere dette kan vi vise til to kvinnefengsler. Ravneberget fengsel har plass til 40 kvinner på lavere sikkerhet. Her er det en Nav-veileder i 100 % stilling som er til stede fem dager i uken. Samtidig er det i Skien fengsel, som har kapasitet til 82 kvinner på høyere sikkerhet, kun en 15 % stilling som Nav-veileder tilknyttet fengselet. Her er tilstedeværelsen en halv dag per uke.

5.3.4.2 Færre løslates med yrkesinntekt

Nav-veiledere i fengsel har i hovedsak statlige oppgaver knyttet til arbeidsrettet oppfølging. Mange av dem som får arbeidsrettet oppfølging under straffegjennomføringen er fornøyd med oppfølgingen. Samtidig opplever mange at de arbeidsrettede tiltakene glipper etter løslatelse.¹⁴⁹

Innsatte i fengsel som faller inn under målgruppen for ungdomsgarantien, har rett til individuelt tilpasset oppfølging og en fast kontaktperson i Nav. Rollen som fast kontaktperson er som oftest lagt til en ungdomsveileder på Nav-kontoret som har ansvaret for å følge opp den innsatte. For å få en fast kontaktperson, må den innsatte først være vurdert til å ha behov for oppfølging fra Nav, jf. Nav-loven § 14 a. Hvor mye kontakt den innsatte har med sin faste kontaktperson i løpet av soningstiden, varierer. Nav-veileder i fengsel spiller ofte en viktig rolle for å formidle den innsattes behov til ungdomsveilederen (fast kontaktperson) på Nav-kontoret.

Noen steder er det etablert et godt samarbeid mellom Nav-veileder i fengsel og ungdomsveileder på det lokale Nav-kontoret, særlig i forbindelse med løslatelse. Ungdomsveilederne deltar blant annet på møter i fengslet for å sikre en god overgang, gjennomføre kartlegging og vurdere hvilke tiltak som er aktuelle ved løslatelse. Mangel på tilgang til digitalt kommunikasjonsutstyr/video, kan derimot gjøre det vanskelig for den faste kontaktpersonen å følge opp den innsatte. Særlig hvis det er stor avstand mellom det lokale Nav-kontoret og fengselet der den unge befinner seg.

De siste årene har det vært en nedgang i andelen unge mellom 18 og 24 år i fengsel som har yrkesinntekt året etter løslatelse. I 2020 hadde kun litt over halvparten av unge som ble løslatt yrkesinntekt¹⁵⁰. Samtidig har andelen unge som mottar økonomisk sosialhjelp og uføretrygd etter løslatelse økt¹⁵¹.

¹⁴⁹ Tverborgvik et.al. (2024)

¹⁵⁰ Utviklingen er annerledes for unge som har gjennomført straff i samfunnet. I denne gruppen har andelen med yrkesinntekt året etter straffegjennomføring økt, mens andelen som mottar økonomisk sosialhjelp har gått ned. I 2020 hadde 82% av de som hadde gjennomført straff i samfunnet yrkesinntekt.

¹⁵¹ Tverborgvik et. al. (2024)

5.3.4.3 Utfordringer i tilgang på kommunale tjenester fra Nav

Unge innsatte har ofte behov for kommunale tjenester etter sosialtjenesteloven under og etter straffegjennomføringen, som for eksempel økonomisk støtte eller bolig ved løslatelse. Riksrevisjonen viste at det blir mye vanskeligere for den innsatte å komme i kontakt med sitt lokale Nav-kontor når Nav-veilederen er lite eller ikke til stede i fengselet. Kontakt med det lokale Nav-kontoret har stor betydning for å få på plass nødvendige velferdstjenester før løslatelse¹⁵². 35% av alle innsatte oppgir at de har hatt kontakt med Nav i hjemkommunen før løslatelse.

For å gi innsatte bedre tilgang til sosiale tjenester fra Nav, ble det i 2024 iverksatt tiltak for å øke tilgjengeligheten til Nav-kontorene. I løpet av 2024 er det opprettet faste kontaktpersoner for kriminalomsorgen på Nav-kontorene. Per april 2025 er det om lag 170 Nav-kontor som har faste kontaktpersoner for kriminalomsorgen. På grunn av ulik størrelse på Nav-kontorene og hvor mange innsatte/løslatte kontorene har, varierer behovet for egne kontaktpersoner for kriminalomsorgen mellom kontorene.

Mange som har hatt oppfølging av Nav i fengsel, forteller at oppfølgingen reduseres eller opphører etter løslatelse. Spesielt er det mange som opplever manglende bistand med økonomi, gjeld og økonomistyring.¹⁵³

Nav-veilederne i fengsel som kom med innspill til denne utredningen trakk særlig frem behovet for god koordinering og samhandlingsrutiner mellom de ulike tjenestene. For at unge innsatte skal få best mulig oppfølging fra Nav, er det viktig at Nav gjøres kjent med den unges behov så tidlig som mulig. De pekte også på at det er viktig at de ulike tjenestene kjenner godt til hverandre. Som eksempel trakk de frem at andre tjenester har en oppfatning av at de lokale Nav-kontorene automatisk får beskjed om at en person er under straffegjennomføring eller skal løslates. De trakk også frem at Nav-kontorene ikke har god nok kjennskap til kriminalomsorgen.

En annen årsak til at det kan være ulik tilgang til tjenester fra Nav, er at Nav-veilederne har ulike forutsetninger for å komme i kontakt med de innsatte i de ulike fengslene. Riksrevisjonen¹⁵⁴ peker på at innsatte har begrenset tilgang til Navs digitale tjenester. Det er utfordrende for Nav-veilederne å gjennomføre samtaler og gi bistand til innsatte i fengsel hvis det ikke er tilgang til IKT-utstyr. Noen fengsler har egne møterom og tilgang til IKT-utstyr og videooverføring. I andre fengsler er det ikke tilrettelagt for dette. Bedre tilgang til digitale løsninger for de innsatte, vil bidra til at de innsatte i større grad kan ivareta sine egne rettigheter og delta i det digitale samfunnet.

Samarbeidet med Nav-veileder i fengsel og lokalt Nav-kontor kan ha sårbarheter i samhandlingen. Det er en utfordring at det er variasjoner i hvordan de ulike Nav-kontorene er organisert, og hvilke Nav-kontor den innsatte skal ha oppfølging fra, herunder forskjell mellom stat og kommune. Det er i all hovedsak gode tilbakemeldinger på samhandling mellom lokale Nav-kontor og Nav-veiledere i fengsel, men det kan være utfordrende der Nav-veileder i fengsel er lite til stede i fengsel.

¹⁵² Riksrevisjonen 2022

¹⁵³ Tverborgvik et.al (2024), Riksrevisjonen (2022)

¹⁵⁴ Riksrevisjonen (2022)

5.3.5 Lite oppfølging fra hjemkommunen

Mange ungdommer som skal løslates fra fengsel vil ha stort behov for å få på plass kommunale tjenester i forbindelse med løslatelse. Utredningsgruppen har sett at de kommunale tjenestene er lite påkoblet i oppfølgingen av unge under straffegjennomføring. Kun 14 % av innsatte i fengsel har hatt kontakt med hjemkommunen sin ¹⁵⁵. Rundt 25% av de som løslates fra fengsel oppgir selv at de ikke har bolig ved løslatelse.¹⁵⁶

I fengslene vi besøkte, trakk ansatte i kriminalomsorgen frem samarbeid med kommunene som en stor utfordring i arbeidet med tilbakeføring. Ansatte pekte på at det kan være vanskelig å få kommunene på banen, både under straffegjennomføring og før løslatelse. Det ble vist til store variasjoner mellom ulike kommuner og bydeler. Det er også store ulikheter i hvilke tilbud de enkelte kommunene har. Noen kommuner har kapasitet til å etablere og holde kontakt med innsatte, i andre kommuner blir det pekt på ressursmangel. Det kan også være store variasjoner mellom ulike saksbehandlere i kommunene. De ansatte i kriminalomsorgen vi snakket med, hadde god oversikt over hvilke kommuner, bydeler og saksbehandlere det var enklere å få til et samarbeid med.

Det varierte om de ansatte i kriminalomsorgen hadde kunnskap om hvilke oppgaver kommunene har, og hvordan de ulike kommunene er organisert. Mange snakket eksempelvis om betydningen av å ta kontakt med Nav hvis innsatte mangler bolig. Ansatte opplevde også at det var svært mange veier inn til kommunen, og at det var vanskelig å vite hvilken etat de skulle ta kontakt med.

Riksrevisjonen har pekt på at kommunenes ansvar for boligsosialt arbeid, økonomisk rådgivning og grensesnitt mot Nav, i liten grad er formalisert i samarbeidsavtaler mellom Nav og fengslene¹⁵⁷. Slik bistand blir som regel enten gitt av Nav-veilederen i fengsel eller av kriminalomsorgens ansatte. En slik manglende formalisert ansvarsfordeling kan føre til uenigheter om ansvar og oppgaver.

I arbeidet med utredningen har vi også sett eksempler på god oppfølging fra hjemkommunen. Eksempelvis EXIN Søndre Nordstrand, som gir tett oppfølging både under fengselsopphold og i forbindelse med løslatelse. Asker kommune har eget fengselsteam som følger opp innbyggere som er fengslet. I arbeidet med utredningen snakket Bufdir med en ansatt som hadde fulgt opp ungdommer i fengsel. Han hadde fortsatt å gi oppfølging både under straffegjennomføringen og i tiden etterpå. Denne oppfølgingen kan ha mye å si for ungdommen det gjelder. Slike eksempler vil gjerne være knyttet til enkelte kommuner eller ansatte som strekker seg langt for å gi ungdommene den oppfølgingen de trenger.

5.3.5.1 Boligsosial oppfølging fra kommunene

Mange unge i fengsel har ikke bodd for seg selv tidligere, og trenger hjelp til å finne en bolig før løslatelse. Bolig var et viktig og sårt tema for mange av ungdommene vi snakket med.

«Det er så vanskelig å få et sted å bo. De sparer de gode leilighetene til barnefamilier og sånn. Når du har holdt på med rus så har de satt deg i en boks. Da vil de ha deg inn i en leilighet i et rusbelastet område. Da vet miljøet hvordan de finner deg. Det er ikke du som leter etter miljøet, det er de som leter etter deg.»

¹⁵⁵ Tverborgvik et.al. (2024)

¹⁵⁶ ibid

¹⁵⁷ Riksrevisjonen (2022)

«Jeg får ikke bolig. Sist jeg fikk en leilighet, så var den veldig skitten. Man har ikke noen mulighet til å bytte heller. Du må bare ta det du får.»

«Om jeg vil ha et sted å bo? Nei, det har jeg nesten gitt opp.»

Kommunene har plikt til å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet med å fremskaffe eller beholde bolig. Med vanskeligstilte menes «personer som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde en egnet bolig»¹⁵⁸. Kommunen har også plikt til å gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet¹⁵⁹. Mange unge i fengsel får ikke slik bistand fra kommunen, og er avhengig av hjelp fra ansatte i kriminalomsorgen for å finne et sted å bo.

Ulike kommuner har ulike retningslinjer for tildeling av kommunal bolig. De fleste kommuner stiller krav om botid for å få tildelt kommunal bolig, i mange tilfeller to år dokumentert botid. I Oslo kommune er ett av grunnvilkårene for å få tildelt kommunal bolig, at man har mindre enn tre måneder igjen til løslatelse fra fengsel og mangler bolig¹⁶⁰. I andre kommuner, er grunnvilkåret at man mangler bolig før løslatelse fra fengsel.

Kriminalomsorgen skal, så vidt mulig, påbegynne vurdering av prøveløslatelse senest seks måneder før tidspunkt for oppnådd 2/3-tid¹⁶¹. Når straffens lengde tilsier det og det er praktisk mulig, skal vedtak om prøveløslatelse foreligge senest to måneder før 2/3-tid inntreffer. Ved kortere dommer skal arbeidet påbegynnes så snart det er mulig. Ved vurdering av om prøveløslatelse er tilrådelig, er bolig et av momentene som skal vektlegges. Det er et paradoks og en utfordring for mange unge innsatte at kriminalomsorgen stiller krav om at de må ha bolig for å innvilge prøveløslatelse, samtidig som kommunene stiller krav om vedtak om prøveløslatelse for å innvilge bolig.

5.3.6 Lite bruk av ettervern

Det er en utfordring at barnevernet ikke får opplysninger om at unge voksne med rett til ettervernstiltak skal gjennomføre, eller gjennomfører straff. Det er politiet som varsler barnevernet dersom en person under 18 år settes inn i fengsel. Politiet har ingen tilsvarende varslingsplikt når det gjelder de som er over 18 år.

Kriminalomsorgen gjennomfører heller ingen kartlegging av om innsatte har hatt oppfølging av barnevernet, eller kan ha rett til ettervernstiltak. Det er altså ingen rutiner for å etablere kontakt med barnevernet for de som er over 18 år, selv om de kan ha hatt oppfølging tidligere og kan ha rett på ettervern. Etter barnevernsloven § 3-6 kan ettervernstiltak også iverksettes dersom ungdommen har vært uten tiltak en periode, forutsatt at de samtykker og har behov for støtte. Mange unge som kunne hatt rett til ettervern, får i dag ikke tilbud om dette. Det er heller ingen systematikk i at ungdommene får informasjon om muligheten til ettervern. Vi har ikke sett eksempler på at fengsler eller friomsorgskontor har systematisk samarbeid med barnevernet om ettervern, eller at det er nevnt i samarbeidsavtaler med kommunene.

¹⁵⁸ Boligsosial lov § 4

¹⁵⁹ Boligsosial lov § 6

¹⁶⁰ Forskrift om tildeling av kommunal bolig, Oslo kommune § 9

¹⁶¹ Pkt. 42.2.1 i retningslinjene til straffegjennomføringsloven

Ansatte i fengslene oppgir at de gjerne prøver å veilede unge om ettervern, og oppfordrer til å søke om det. Mens mange ansatte opplever at ungdommene kjenner seg ferdig med barnevernet og ikke ønsker kontakt, opplever andre ansatte at veiledningen kan føre til at noen unge ønsker ettervern. Samtidig har vi sett at ansatte i fengslene ikke har tilstrekkelig kunnskap om regelverket, og at for eksempel nye regler for ettervern var ukjent for de fleste. Dette gjaldt ansatte i både ordinære fengsler, i ungdomsteamene og i ungdomsenhetene.

5.3.7 Unge mangler tilgang til ungdomsvennlige velferdstjenester

Hovedprinsippene for ungdomsvennlige velferdstjenester er å tilpasse tjenestene til ungdommens kulturelle uttrykk, livs- og modningsfase, individuelle helhetlige behov og menneskerettigheter¹⁶². Unge innsatte befinner seg i en livsfase hvor hjernen fortsatt er under utvikling, og tiltak krever en annen tilnærming enn hos voksne. Det er utviklet mange ungdomsvennlige tiltak i velferdstjenestene. Eksempler på dette er blant annet FACT Ung-teamene. Dette er en oppsøkende og tverrfaglig modell for barn og unge mellom ca. 12 og 25 år med sammensatte utfordringer som psykiske vansker, skolefravær, rus eller krevende livssituasjoner. Utredningsgruppens erfaring er imidlertid at det er lite samarbeid mellom kriminalomsorgen og disse teamene, og at de i liten grad er til stede i fengslene. Ingen av fengslene vi besøkte hadde samarbeid med FACT Ung eller andre ungdomsvennlige og ambulerende tilbud, selv om disse i utgangspunktet også kan være tilgjengelig i fengsel.

De velferdstjenestene som finnes i fengsel, er ofte ikke tilpasset unge innsattes spesifikke behov. Unge voksne vi snakket med bekreftet dette. Spesielt trakk de frem gruppetilbud sammen med eldre innsatte som lite relevant. Tilbudene er ofte generelt utformet til voksne innsatte som målgruppe. For eksempel er behandlingstilbudene for rus ofte designet for voksne med lang ruskarriere, og tar ikke hensyn til behovene for motivasjon, tidlig intervensjon og forebygging blant yngre. Få tjenester legger vekt på livsmestring. Seksualundervisning og rådgivning om relasjoner er begrenset, til tross for at mange unge innsatte har erfaringer med skadelige forhold eller seksuell utnyttelse¹⁶³.

De unge vi møtte i fengslene var opptatt av at ansatte i tjenestene må ha kunnskap om unge, og ha evne til å bygge relasjon. En av ungdommene vi snakket med fortalte at han følte seg misforstått i møte med velferdstjenestene. Når ansatte i tjenestene mangler kompetanse om ungdomskultur og subkulturer, kan dette skape dårlig kommunikasjon, og føre til at de unge opplever å ikke bli forstått. Manglende kulturell kompetanse kan gjøre det vanskeligere å møte behovene til unge med minoritetsbakgrunn.

Både unge voksne og ansatte vi snakket med, var opptatt av at unge trenger oppsøkende tjenester og ansatte som tar kontakt. De var også opptatt av at unge ofte ønsker seg bistand med praktiske ting, slik som å skrive søknader, kjøpe klær, finne frem til fritidsaktiviteter, eller gå på visninger. Ansatte fortalte også at å gjøre slike praktiske ting sammen, bidrar til å bygge relasjon og tillit. Likevel fortalte de unge vi snakket med at de i liten grad fikk slik bistand.

¹⁶² Involvert.no: [Prosjekt Ungdomsvennlige tjenester](#)

¹⁶³ Kriminalomsorgen: [Prosjekt seksuell helse](#)

Tekstboks 6: FACT Ung

Et FACT Ung-team består av fagpersoner fra blant annet psykisk helsevern, barnevern, skole og helsestasjon, som samarbeider tett for å gi helhetlig oppfølging. Teamet følger ungdommen over tid, både i stabile og krevende perioder, og tilbyr hjelp der ungdommen er, som hjemme, på skolen eller i nærmiljøet. Modellen har lav terskel og vektlegger relasjonsbygging, fleksibilitet og kontinuitet.

FACT ung tilpasser oppfølgingen til den unges behov, alder og livssituasjon, og legger stor vekt på ungdommens egen stemme og ønsker. Familier involveres ofte aktivt, men det tas hensyn til ungdommens rett til medbestemmelse. Målene er å hindre utenforskap og gi støtte til å mestre skole, arbeid og sosiale relasjoner.

FACT ung jobber etter prinsippet om "én dør inn", slik at ungdommen slipper å forholde seg til mange ulike instanser alene. Teamene møtes daglig for å planlegge og koordinere innsatsen. FACT ung bygger på den samme modellen som FACT for voksne, men er tilpasset ungdoms livsfase og behov.

Mer informasjon om teamene finnes på helsedirektoratet.no.

5.3.8 Lite tilgang på kunnskapsbaserte tiltak

De fleste tiltakene og tilbudene som utvikles for unge som begår kriminalitet, er rettet mot mindreårige. I stor grad handler det om tiltak for å forebygge kriminalitet, og i mindre grad om å forebygge gjentatt kriminalitet.

Det er lite kunnskap om effekten av tiltak overfor unge i aldersgruppen 18-24 år, spesielt når det gjelder rusproblematikk og atferdsproblemer (FHI 2020). Det er derfor et stort behov for å utvikle og evaluere effektive, forebyggende og behandlende tiltak for denne gruppen. Mange unge som begår kriminalitet sliter med å fullføre tiltak, og det er ofte manglende tilpasning til individuelle behov. Dette kan føre til at unge i større grad faller ut av tiltakene de får tilbud om.¹⁶⁴

Et tiltak som trekkes fram som lovende er "MST Emerging Adults" (MST-EA), som er en tilpasning av multisystemisk terapi (MST), spesielt utviklet for unge voksne i overgangen til voksenlivet. Foreløpige data fra pilottesting viser positive resultater, men det trengs mer forskning før det kan implementeres i større skala. FHI peker også på viktigheten av et multisystemisk fokus, der man jobber med flere aspekter av ungdommens liv, som familie, skole og nærmiljø, for å kunne oppnå varige endringer i atferd. Samtidig fremheves det at mange tiltak som blir iverksatt i dag, mangler dokumentasjon på effekt. Dette skaper usikkerhet rundt reell nytte. Rapporten anbefaler at flere tiltak evalueres grundig i norsk kontekst for å sikre at de faktisk fungerer for målgruppen¹⁶⁵.

5.4 Tjenestene glipper i viktige overganger i ungdommenes liv

Overgangen fra fengsel til frihet er en kritisk fase i livet til unge innsatte. Dersom det ikke er etablert et helhetlig og koordinert tilbud ved løslatelse, øker risikoen for tilbakefall, bostedsløshet og brudd i skole, arbeid og helsetjenester. Nedenfor belyser vi hvordan manglende informasjonsutveksling og samarbeid skaper brudd i oppfølgingen når innsatte løslates.

¹⁶⁴ Aase et. al. (2020)

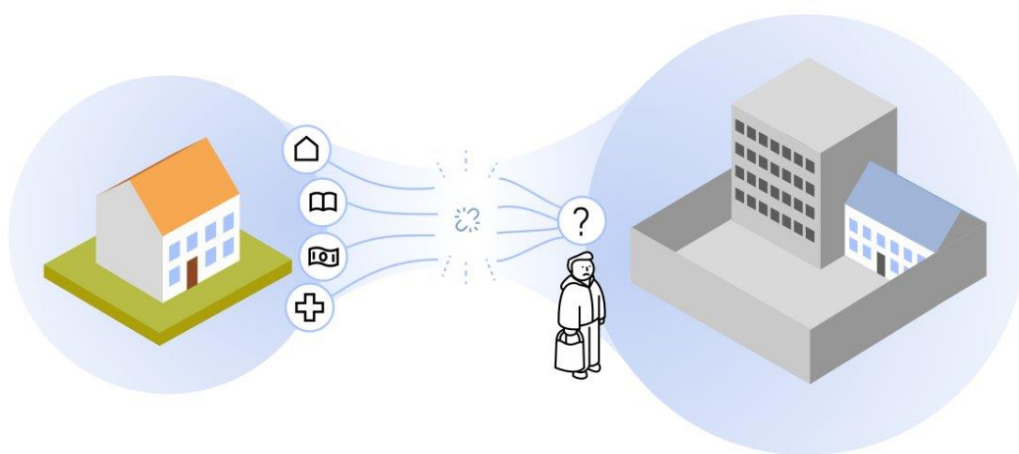
¹⁶⁵ Aase et.al. (2020)

5.4.1 Brudd i oppfølgingen ved innsettelse

Innsettelse i fengsel oppleves som en svært stor overgang for mange. Ansatte i kriminalomsorgen forteller at mange unge er redde ved innsettelse, og at de isolerer seg selv de første dagene. Risikoen for selvmord er spesielt høy det første døgnet. De fleste selvmord inntreffer i løpet av de første tre ukene¹⁶⁶.

Mange av de ungdommene som settes inn i fengsel har oppfølging fra velferdstjenester før innsettelsen. Vi har sett at denne oppfølgingen i stor grad opphører eller blir satt på pause når ungdommen settes inn. Ungdommer som er elever ved en videregående skole, eller som får oppfølging fra oppfølgingstjenesten kan oppleve at de mister skoleplassen sin, eller at oppfølgingen fra oppfølgingstjenesten opphører når de blir satt inn i fengsel.

Vi har også sett at det svært ofte oppstår brudd i oppfølgingen fra kommunene. Det kan skyldes at tjenestene ikke får informasjon om at en ungdom er satt inn i fengsel. Noen tjenesteytere oppgir at det er vanskelig å få tilgang til fengslene¹⁶⁷. Det kan også være at tjenesteyterne mangler kapasitet eller ressurser til å følge opp under straffegjennomføringen. For noen kan fengselsoppholdet også oppleves som en pause i ansvaret for å følge opp en bruker med store og komplekse behov. Vi har også sett at mange av velferdstjenestene som har hatt oppfølging av en ungdom, viser til at hen nå blir ivaretatt av de importerte tjenestene i fengsel. For de importerte tjenestene i fengsel kan det imidlertid være vanskelig å bygge relasjon med unge innsatte som har liten tillit til velferdstjenestene. Spesielt kan det være vanskelig ved korte innsettelser eller varetektsopphold¹⁶⁸.



5.4.2 Varetekt er en særskilt utfordring for både den unge og hjelpeapparatet

En høy andel av unge i fengsel er innsatt i varetekt. Hvordan mennesker reagerer på varetektsfengsling varierer fra person til person, og hvilken fase i varetektstiden de er i. Den første tiden i varetekt kan blant annet være preget av rusabstinenssymptomer, hyppige møter med advokat/politi, skader etter pågripelsen, restriksjoner, fravær av kontakt med nære personer,

¹⁶⁶ Bukten & Stavseth (2021), Sivilombudet (2023)

¹⁶⁷ Kriminalomsorgsdirektoratet (2023)

¹⁶⁸ NOU 2025:2

usikkerhet og bekymringer. Mange kan føle på maktesløshet og fortvilelse. Flertallet av selvmord i norske fengsler skjer mens innsatte er i varetekt.

Flere fengsler har innskomstavdelinger hvor innsatte i varetekt typisk blir plassert. Disse avdelingene er ofte ikke tilrettelagt for fellesskap, og innsatte kan være isolert store deler av døgnet. En ungdom vi snakket med fortalte dette om innskomstavdelingen:

«På (innskomstavdelingen) er det jævla tunge dager og mye innlåsing. På julaften og nyttårsaften fikk vi en time til å spise middag sammen. Så ble vi låst inn igjen. Det er så mye skriking fra de andre cellene. Jeg fikk min første ordentlige nattesøvn i går, når jeg kom inn på en vanlig avdeling. De tok fra meg TV-en når jeg var der. Kanskje var det fordi jeg spilte så høy musikk for å overdøve skrikingen fra de andre. Man har radio på callingen, men med den fikk jeg ikke overdøvet skrikingen. Jeg prøvde å sove med hodet under puta mens jeg var der. Man bli gal av å være der.»

Innskomstavdelingene har gjerne ikke samme tilgang på skoletilbud som andre avdelinger. Tilgangen på skole og kontakt med velferdstjenester, vil også være påvirket av om ungdommen er isolert under varetektsoppholdet. Innsatte i varetekt har i utgangspunktet ikke mulighet til å søke plass ved rusmestringsenheter. Ifølge et felles rundskriv fra Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet skal tilbudet fortrinnsvis gis til innsatte på dom.

Ungdommene vi har snakket med har trukket frem varetektsperioden som belastende. Varetekten er uforutsigbar, både når det gjelder lengden på oppholdet og tidspunktet for løslatelse. Ansatte i fengslene har fortalt om ungdommer som blir løslatt på kort varsel, uten bolig eller økonomisk støtte. En av kvinnene vi snakket med fortalte at hun året før hadde blitt løslatt fra varetekt lillejulaften, uten bolig. Det eneste kommunen hadde å tilby var plass på hospits. *«Jeg fikk ikke mulighet til å ha et annet liv»*, sa hun om løslatelsen.

En annen ungdom fortalte:

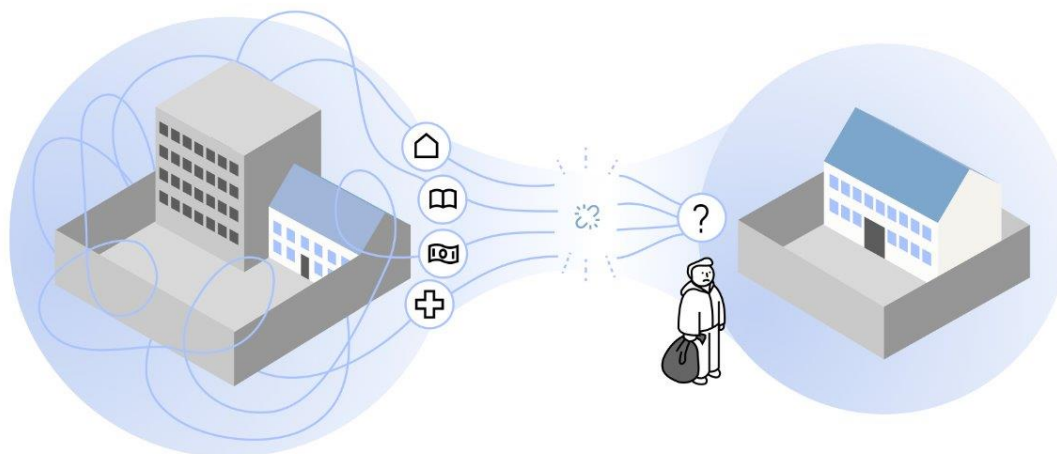
«Det er veldig lite forebygging, fordi de som bare sitter her på varetekt får ikke noen ansvarsgruppemøter eller noe sånn. Når de slipper ut, må de bare gå ut herifra og ta kontakt med Nav på dagen.»

Ansatte i velferdstjenestene har fortalt at det ofte tar lang tid før de får kjennskap til at en ungdom de følger opp er satt inn i varetekt. Innsatte i varetekt blir ikke kartlagt med kriminalomsorgens kartleggingssystem BRIK¹⁶⁹.

Løslatelse fra varetekt skjer ofte uten varsel og på tidspunkter som gjør det vanskelig å få tilgang til offentlige tjenester, som Nav eller kommunale tjenester. Dette er også beskrevet som en utfordring i oppdragsbrevet for denne utredningen. Ung Ut-prosjektet i Oslo fengsel foretok en telling over en 3 måneders periode våren 2014¹⁷⁰. Ved å gå gjennom data for innsettelse, løslatelse og journalnotater for de unge innsatte var konklusjonen at:

- ca. halvparten av unge varetektsinnsatte ble løslatt fra varetekt uten pådømmelse
- ca. halvparten av løslatelsene fra varetekt skjedde på ordre fra politiet, ikke i fengslingsmøte – altså uforutsigbart og med timers varsel.

¹⁶⁹ Forskrift om forsøksprosjekt om kartlegging av domfeltes behov for tiltak med sikte på å lette tilbakeføring til et kriminalitetsfritt liv
¹⁷⁰ Gaarder (2017)



5.4.3 Brudd under straffegjennomføringen

Mange innsatte blir flyttet mellom celler, avdelinger og fengsler i løpet av en straffegjennomføring. For de som blir flyttet flere ganger vil det også være stadige bytter av kontaktbetjent. Det vanligste er at kontaktbetjenten er knyttet til en bestemt avdeling. I noen fengsler er ordningen knyttet til bestemte celler/rom. Hvis en innsatt bytter celle internt på avdelingen innebærer dermed det også bytte av kontaktbetjent. Slike hyppige bytter av kontaktbetjent gjør relasjonsarbeid og kontinuitet vanskelig, og kan svekke kvaliteten i oppfølgingen som innsatte får.

Oppfølging og tiltak fra velferdstjenestene har ofte et langsiktig perspektiv. Det gjør at ungdommer med korte dommer eller i varetekt gjerne ikke får nødvendig kontinuitet i tjenesten før den må avsluttes eller påbegynnes et annet sted.

Det er også en utfordring med å sikre kontinuitet i oppfølgingen av unge som overføres til et annet fengsel. Slike overføringer kan være etter ungdommens eget ønske, for eksempel for å få progresjon i straffegjennomføringen eller å kunne sone i et fengsel nærmere hjemstedet. Det kan også være ufrivillige overføringer, for eksempel en tilbakeføring fra lav sikkerhet til høyere sikkerhet, eller forhold i fengselet som gjør at en overføring er nødvendig. Mange ungdommer sliter med å tilpasse seg de strenge rammene i et fengsel. Unge i fengsel kan ha en atferd og et reaksjonsmønster som gjør at de lettere pådrar seg hendelsessrapporter og reaksjoner enn andre innsatte¹⁷¹.

Unge voksne som Storberget-utvalget snakket med, trakk fram opplevelser av at ansatte kan være unødvendig hardhendte. Videre at de får rapporter på seg for å være aggressive og truende, i situasjoner hvor det ikke har vært intensjonen. De opplever også at de får mye nei når de spør om ting, noe som gjør det vanskelig å få til endring. Flere trekker frem en opplevelse av at ansatte

¹⁷¹ Gaarder (2022), Kriminalomsorgsdirektoratet (2021), Welde & Laksy (2021)

stempler dem som kriminelle. Det påvirker også hvordan de oppfører seg i fengselet; «*Hvis du blir behandlet som et dyr, oppfører du deg som ett dyr.*»¹⁷²

Når innsatte reagerer med utagering, sinne eller trusler, har kriminalomsorgen gitte virkemidler for å reagere. Reaksjoner kan være utelukkelse fra fellesskapet¹⁷³, skriftlig irettesettelse eller tap av goder¹⁷⁴. Fengselet kan beslutte å overføre ungdommen til en mer restriktiv avdeling i fengselet. Hvis vilkårene i straffegjennomføringsloven § 14 er oppfylt, kan det være aktuelt å flytte innsatte til et annet fengsel. Det kan for noen innebære en overføring fra fengsel med lavere sikkerhet, til fengsel med høyere sikkerhet. Ufrivillige overføringer til andre avdelinger eller fengsler kan føre til flere brudd i relasjoner for ungdommen det gjelder.

For velferdstjenestene kommer slike overføringer ofte med kort varsel, og det er vanskelig å planlegge for en god overføring av ansvar eller videreføring av tiltak. Det blir vanskelig å sikre sammenheng i behandlingstilbud og opplæringsløp.

5.4.4 Brudd i oppfølgingen etter løslatelse

For mange unge blir det nye brudd i oppfølgingen etter løslatelse. Dette gjelder både skolegang, helsetjenester og oppfølging fra Nav. Ettersom kriminalomsorgen ikke har tilstrekkelig systematikk for å varsle samarbeidspartnere før løslatelse, er ikke velferdstjenestene alltid forberedt på løslatelsen. Riksrevisjonen har vist at det er stor variasjon i hvordan kriminalomsorgen og velferdstjenestene legger til rette for løslatelse.¹⁷⁵

Overføringen av ansvar for helseoppfølging fra fengselet til det frie samfunnet etter løslatelse blir ofte mangelfull, noe som kan føre til avbrutte behandlingsløp og forverrede helseutfordringer. Spesialisthelsetjenesten i Oslo fengsel fortalte at de henviser ungdommer som skal løslates videre til tilbud utenfor fengsel. Erfaringen er imidlertid at de færreste møter til avtaler etter løslatelse. Når ungdommene først har klart å bygge relasjon med en behandler i fengselet, er det vanskelig å møte opp på et nytt kontor hos en ny behandler.

For noen kan løslatelse bety brudd i kontakten med en ansatt i kriminalomsorgen eller en velferdstjeneste de har fått tillit til. Mange innsatte har fortalt om en følelse av å bli overlatt til seg selv etter løslatelse¹⁷⁶.

Riksrevisjonen har pekt på at det er en hovedutfordring i løslatelsesprosessen at kriminalomsorgen har hovedansvaret for å planlegge tilbakeføringen, men ikke for oppfølgingen etter løslatelsen. «*Kriminalomsorgens ansvar slutter med andre ord når straffen er sonet. Manglende ansvarsavklaring etter endt straffegjennomføring er en av faktorene som fører til glippsoner*¹⁷⁷.» Sturla Falck anbefalte i en studie i 2015 at en ekstern etat burde overta hovedansvaret for

¹⁷² Justis- og beredskapsdepartementet. (2025).

¹⁷³ straffegjennomføringsloven § 37

¹⁷⁴ § 40

¹⁷⁵ Riksrevisjonen (2022)

¹⁷⁶ Tverborgvik et.al. (2024)

¹⁷⁷ Riksrevisjonen 2022

tilbakeføringsplanleggingen. Dette vil skille kriminalomsorgens kontrolloppgaver fra ansvaret for å tilrettelegge nødvendige velferdstjenester etter soning¹⁷⁸.

5.4.5 Vanskelig overgang til voksenlivet

Overgangen fra ungdom til voksenlivet er en periode hvor unge må ta ansvar for egen økonomi, utdanning eller arbeid, og sosiale relasjoner. For de som tilbringer en del av oppveksten i kriminalomsorgen, kan disse overgangene bli enda vanskeligere¹⁷⁹.

Ungdom som fyller 18 år, mister en rekke særskilte rettigheter de har hatt som mindreårige. For ungdom som er innsatt i ungdomsenheter, kan det derfor være en særlig vanskelig overgang, når myndighetsalder også innebærer at de blir overført til et ordinært fengsel.

Som det er beskrevet i oppdragsbrevet for denne utredningen, vil mindreårige som er dømt til fengsel som hovedregel være innsatt i en ungdomsenhet. Ungdomsenhetene er særskilt tilrettelagt for mindreårige. Når ungdommen fyller 18 år, vil de som hovedregel bli overført til et ordinært fengsel. Der mister de den tette oppfølgingen de har hatt, og tilbudet er i liten grad tilpasset aldersgruppens behov. Ungdommene kan oppleve dette som en stor overgang. Spesielt stor blir overgangen dersom en ungdom må innom en innkommstavdeling i det ordinære fengselet. Dette er avdelinger hvor det er mindre fellesskap, lite tilbud om skole eller aktivisering, og mer innlåsing enn ved andre avdelinger.

Når oppfølgingen fra ungdomsenheten opphører, er det også fare for at det oppstår brudd i oppfølgingen fra skole, helsetjeneste og barnevern¹⁸⁰. Straffereaksjonsutvalget peker på at det er stor risiko for at det oppstår slike brudd ved overføring til ordinært fengsel. De viser til at det er en viss erfaring med at barn som har fått god oppfølging i en ungdomsenhet raskt får en negativ utvikling etter overgangen¹⁸¹.

Ekspertgruppen for tiltak rettet mot barn som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet peker på at overgangen fra ungdomsenhet til ordinære voksenavdelinger i fengsel ofte er utfordrende¹⁸². Gruppen fremhever at mange av disse unge voksne fortsatt har behov og sårbarheter som tilsvarer dem man ser hos barn, blant annet grunnet forsinket utvikling og høy forekomst av risikofaktorer. Ekspertgruppen viser til at myndighetsalderen på 18 år i liten grad samsvarer med hjernens utvikling, som ikke anses som ferdig før midten av 20-årene. Dette innebærer at unge voksne fortsatt er i en viktig utviklingsfase med stort endringspotensial.

Kriminalomsorgens fagstrategi for unge voksne opp til 24 år er ifølge ekspertgruppen ikke tilstrekkelig fulgt opp i lovverk og bevilgninger. Det eksisterer heller ingen særregler for innsatte i alderen 18–24 år – de omfattes av de samme reglene som eldre voksne, til tross for at deres behov kan være vesensforskjellige. I voksenfengsler er bemanningen lavere og fokuset mer rettet mot

¹⁷⁸ Falck, S. (2015).

¹⁷⁹ Tverborgvik et.al. (2024)

¹⁸⁰ Supplerende tildelingsbrev nr. 3 2023 Oppdrag om tverrsektorielt samarbeid knyttet til straffegjennomføring for aldersgruppen 18-24 år

¹⁸¹ NOU (2025)

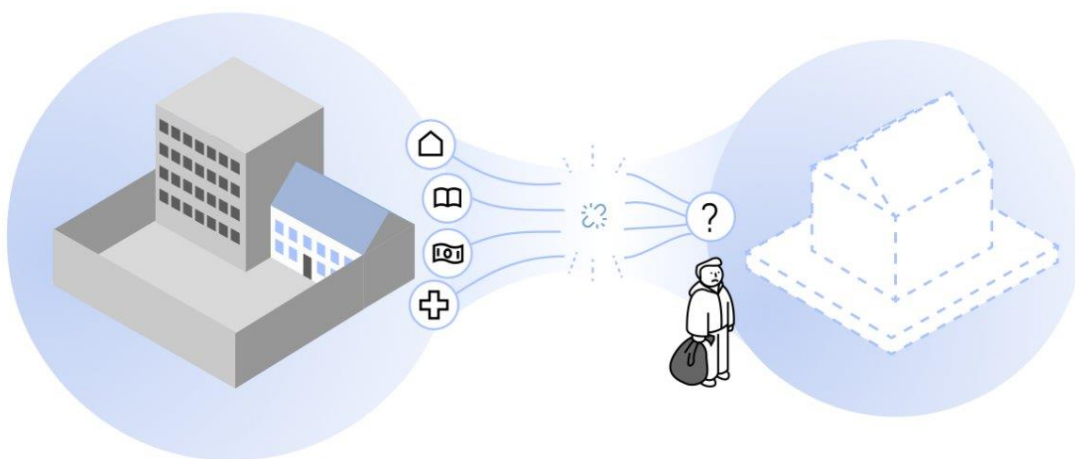
¹⁸² Justis- og beredskapsdepartementet (2025)

sikkerhet og drift enn på rehabilitering, og personalet har ofte ikke tilsvarende kompetanse på oppfølging av sårbare unge som i ungdomsenheter.

Ekspertgruppen mener det trengs bedre utredning og tilpasning innen justissektoren for å kunne utnytte mulighetene i denne overgangsperioden, og for å sikre bedre sammenheng med tiltakene som tilbys unge voksne i andre sektorer.

En av ungdommene vi snakket med, har rukket å tilbringe mange år i fengsel. Han hadde allerede vært flere år i en ungdomsenhet da han fylte 18 år og ble overført til et ordinært fengsel. En stund var han innsatt i fengsel med lavere sikkerhetsnivå, men overgangen var stor fra en ungdomsenhet til et fengsel med strengere rammer og regler han ikke forsto. Han ble ganske tidlig overført til et fengsel med høyere sikkerhetsnivå. Her var han i begynnelsen på en innkommstavdeling med mye innlåsing, og lite tilgang på fellesskap, aktivisering eller skoletilbud.

Ungdommen beskrev ikke overgangen til et voksenfengsel som vanskelig i seg selv. Han fortalte at han hadde forberedt seg på det lenge. På mange måter var det en lettelse da det skjedde. Han fortalte imidlertid at oppfølgingen han hadde i ungdomsenheten på mange måter ble avsluttet da han fylte 18. For eksempel kunne ikke utdanningen han hadde startet på i ungdomsenheten fortsette i det nye fengselet. I ungdomsenheten ble han fremstilt til undervisning utenfor fengselet, og han hadde startet et studieløp det ikke var tilbud om i det nye fengselet. Resultatet var at han måtte starte yrkesfaglig utdanning på nytt, selv om han allerede hadde fullført to år i ungdomsenheten.



5.4.6 Mange brudd svekker muligheten til å oppnå endring

Storberget-utvalget har trukket fram at barn ikke får nok ro og stabilitet og at oppfølgingen preges av mange flyttinger og manglende kontinuitet som en utfordring¹⁸³. Utredningsgruppens vurdering er at den samme utfordringen gjelder for unge voksne.

Progresjon i straffegjennomføringen er positivt, og bidrar for mange til bedre tilgang til velferdstjenester underveis i straffegjennomføringen. Samtidig kan mange flyttinger mellom

¹⁸³ Justis- og beredskapsdepartementet (2025)

avdelinger og fengsler, enten de er frivillige eller ufrivillige, bidra til å svekke oppfølgingen den unge får. Dette er en av årsakene til at kriminalomsorgens ungdomsteam i Bergen arbeider ambulerende. Ungdomsteamet arbeider mye med å bygge relasjon med unge voksne, og veileder andre ansatte. De har oppfølging av unge voksne som starter straffegjennomføringen i Bergen fengsel, og fortsetter når de overføres til lavere sikkerhet, overgangsbolig eller straffegjennomføring i samfunnet¹⁸⁴.

Mange av de unge voksne og ansatte i tjenestene som vi har snakket med, viser til at de mange bruddene som oppstår underveis i en straffegjennomføring bidrar til ustabilitet. Oppfølgingen skjer i bruddstykker, med stadig nye ansatte fra både kriminalomsorgen og velferdstjenestene. Da blir det også vanskelig å skape relasjonen som er avgjørende for at oppfølgingen skal ha effekt.

5.5 Mål

På bakgrunn av utfordringene vi har kartlagt i dette kapittelet, har utredningsgruppen blitt enige om samfunns mål og effektmål for utredningen.

5.5.1 Samfunns mål

Det overordnede samfunns målet i utredningen er at unge i alderen 18–24 år som gjennomfører straff i fengsel får nødvendig hjelp og tjenester.

Utgangspunktet er at det er viktig at tiltak settes inn på området for å sikre at unge som har behov for velferdstjenester får et best mulig tilbud under og etter straffegjennomføring.

5.5.2 Effektmål

Vi har identifisert tre effektmål som skal bidra til samfunns målet oppfylles:

1. Kriminalomsorgen, politiet og velferdstjenestene har et systematisk og forpliktende samarbeid, med tydelig fordeling av oppgaver og ansvar.
2. Unge voksne innsatte får individuelt tilpasset informasjon og veiledning om rettigheter til velferdstjenester.
3. Unge voksne innsatte får en individuelt tilpasset og forpliktende plan for oppfølging før løslatelse. Planen er forpliktende for ansvarlige velferdstjenester og sikrer helhetlig oppfølging i hjemkommunen.

5.6 Nullalternativet

Nullalternativet skal beskrive dagens situasjon og forventet utvikling i fravær av tiltak utover det som allerede gjøres i dag. Dette skal de alternative tiltakene måles opp mot i kapittel 7.

Dagens situasjon er preget av at de unge som fengsles, utgjør en gruppe med svært komplekse behov som systemet sliter med å ivareta. I nullalternativet forventes det ikke vesentlige forbedringer i tverrsektorielt samarbeid, gitt at fragmentering av ansvar og manglende ressurser vil bestå. Det betyr at brudd i oppfølging ved innsettelse, underveis i straffegjennomføringen og ved løslatelsen vil fortsette å være et problem, og at få unge vil motta helhetlige tjenester på tvers av sektorene. Utviklingen er at unge som begår mindre alvorlige lovbrudd blir kanalisert til straff i samfunnet,

184 Welde og Laksy (2021)

mens de som fengsles har mer alvorlig kriminalitet og større levekårsutfordringer. Dermed sitter fengslene igjen med en kjernegruppe unge innsatte som er svært krevende å følge opp uten nye virkemidler.

Samtidig viser utviklingen at de unges behov endres. For eksempel har andelen unge innsatte med psykiske lidelser og ruslidelser økt betydelig, uten at helse- og omsorgstjenestene har bygget ut kapasiteten tilsvarende. Om denne utviklingen fortsetter, vil gapet mellom behov og tilbud bli enda større, med økt press på både fengselsansatte og fengselshelsetjenesten, og risiko for ytterligere forverring av psykisk helse blant unge innsatte.

Utviklingen viser at andelen med yrkesinntekt etter løslatelse synker, mens andelen med behov for sosiale tjenester stiger. Nav-veiledere er ikke mer til stede i fengslene enn da Riksrevisjonen gjennomførte sin undersøkelse. Hvis utviklingen fortsetter kan vi forvente at mange unge fortsatt vil ha vansker med å komme i arbeid etter løslatelse, og kan bli stående utenfor arbeidslivet på lang sikt. Dette vil opprettholde risiko for tilbakefall, ettersom sysselsetting og aktivitet er viktig for å unngå ny kriminalitet. Også deltakelsen i opplæring og utdanning synker blant innsatte. Det er langt flere som oppgir at de ønsker å delta i undervisning under soning, enn de som faktisk deltar. Mangel på informasjon, relevante utdanningsprogram for arbeidslivet og dårlige lokaler og utstyr, er blant årsakene til lavere deltakelse.

Tillitskrisen mellom unge og velferdsapparatet vil sannsynligvis vedvare uten målrettede tiltak for å gjenoppbygge relasjoner. De unges erfaring av å bli sviktet gjentatte ganger, kan også bli videreført til neste generasjon av unge innsatte dersom systemet forblir uendret.

Kriminalitet er allerede svært kostnadskrevende. En analyse fra 2022 estimerer de totale samfunnsøkonomiske kostnadene ved all kriminalitet i Norge til mellom 110 og 177 milliarder kroner for året 2019. Disse kostnadene vil fortsette å påløpe i form av forebygging, politi- og fengselsutgifter, tap for ofre, produksjonstap m.m., dersom tilbakefallstallene forblir høye.

Manglende forbedring i oppfølgingen av unge innsatte, betyr også at samfunnet går glipp av betydelige gevinster. Beregninger viser at gevinsten ved å få én ung person ut av kriminalitet og over i arbeid kan være i størrelsesorden 32 millioner kroner (nåverdi) per person. Dette inkluderer sparte kostnader til kriminalitetsbekjempelse, færre ofre, lavere helsekostnader og økt verdiskaping fra at vedkommende deltar i arbeidslivet. I nullalternativet forblir disse potensielle gevinstene urealiserte – mange unge fortsetter å belaste samfunnet, fremfor å bidra positivt.

Oppsummert utgjør nullalternativet et scenario der dagens situasjon videreføres. Unge innsatte vil fortsatt møte et utilstrekkelig og ukoordinert tjenesteapparat, tilbakefall til ny kriminalitet opprettholdes eller forverres, og levekårsutfordringene vedvarer.

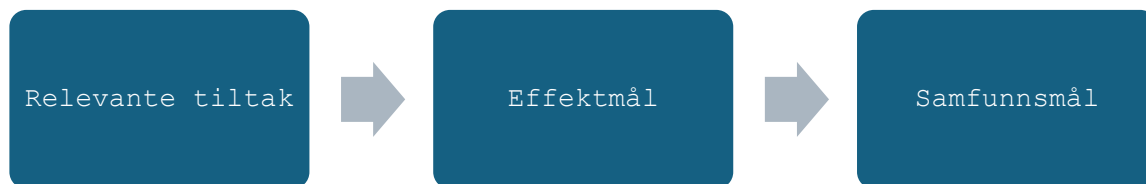
Det er flere planlagte og igangsatte tiltak rettet mot innsatte i fengsel som vil kunne bedre situasjonen. Noen av disse tiltakene vil kunne virke inn på utviklingen av tjenestetilbudet til unge innsatte. Noen positive tiltak er allerede etablert. Tre fengsler har fått nye ungdomsteam, det arbeides med faglig modell for arbeid med unge i kriminalomsorgen i regi av KRUS, og POP skal innføres i løpet av 2026. Disse tiltakene kan dempe noe av utfordringene.

Samtidig er det utredningsgruppens vurdering at uten ytterligere tiltak på systemnivå og tilføring av nye ressurser til arbeid med unge, kan vi ikke forvente en gjennomgripende bedring. Snarere vil de

strukturelle svakhetene i oppfølgingen av unge lovbyggere fortsette å opprettholde dagens situasjon. Dette innebærer med andre ord fortsatt store utfordringer for unge innsatte, dersom ingen nye tiltak iverksettes.

6 Aktuelle tiltak

I dette kapitlet gjør vi rede for hvilke aktuelle tiltak vi har vurdert. Tiltakene skal bidra til å nå målene vi har satt for utredningen, og dermed bidra til å redusere de problemene vi har beskrevet, som illustrert i figuren nedenfor. Vi beskriver hvordan vi mener tiltakene bør innrettes, og vurderer virkninger for berørte grupper.



Basert på kunnskapsgrunnlaget har vi identifisert forventede nytte- og kostnadsvirkninger for grupper som berøres av de ulike tiltakene. Virkningene er en beskrivelse av hvilke endringer vi forventer vil oppstå ved innføringen av tiltaket, sammenlignet med dagens situasjon (nullalternativet). Med unntak av de økonomiske og administrative konsekvensene, er virkningene i hovedsak kvalitative beskrivelser som ikke lar seg tallfeste. Virkningene er en beskrivelse av forventet fremtidig utvikling, og er dermed usikre.

Utredningsgruppen har lagt vekt på at tiltakene vi foreslår skal bygge på eksisterende strukturer hos velferdstjenestene og justissektoren. Dette er i tråd med det ekspertgruppen om tiltak for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet slo fast i sin rapport: *“Kompleksiteten i offentlig sektor for de barna som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet og for deres familier er stor. Nye tiltak bør derfor ikke komplisere og fragmentere systemet ytterligere. Forslag til tiltak tar sikte på forenklinger, avklaringer av ansvarsforhold og bedre samhandling mellom eksisterende sektorer. Ved å utvide, justere og forbedre de eksisterende tiltakene mener vi at hull i dagens tiltakskjeder kan tettes på en god måte.”*¹⁸⁵

¹⁸⁵ Justis- og beredskapsdepartementet (2025)

6.1 Tiltak 1 - Harmonisering og tydeliggjøring av samarbeidsplikten mellom kriminalomsorgen og velferdstjenestene

Det første tiltaket vi foreslår handler om å tydeliggjøre plikt til samarbeid mellom kriminalomsorgen og velferdstjenestene i lovverket.

6.1.1 Tiltak 1 a – Ny generell samarbeidsbestemmelse i straffegjennomføringsloven.

For å oppnå et systematisk og forpliktende samarbeid, og tydelig fordeling av oppgaver og ansvar mellom kriminalomsorgen og velferdstjenestene, har utredningsgruppen vurdert om det bør innføres en ny bestemmelse i straffegjennomføringsloven.

6.1.1.1 Beskrivelse av tiltaket

Den nye bestemmelsen skal gi kriminalomsorgen en generell samarbeidsplikt med velferdstjenestene på individnivå (enkeltsaker) og på systemnivå. Bestemmelsen bør være harmonisert med samarbeidsbestemmelsene som ble vedtatt i endringslov til velferdstjenestelovgivningen 11. juni 2021 nr. 78, og som trådte i kraft 1. august 2022.

Hvis straffegjennomføringsloven får en slik samarbeidsbestemmelse, vil bestemmelsen være gjenkjennelig for samarbeidene aktører, og bidra til at aktørene har en harmonisert og lik oppfatning av samarbeidsplikten. Likelydende og harmoniserte samarbeidsbestemmelser vil etter utredningsgruppens vurdering, gi en sterkere rettslig forankring av en gjensidig samarbeidsplikt. Den foreslåtte bestemmelsen er også tydeligere på hvilken plikt kriminalomsorgen har til samarbeid både på individnivå og systemnivå, sammenlignet med dagens § 4. Tiltaket vil berøre alle domfelte og innsatte, og ikke kun aldersgruppen 18-24 år.

Utformingen av en ny lovbestemmelse

Vi anbefaler at ordlyden i en ny samarbeidsbestemmelse i straffegjennomføringsloven § 4 tar utgangspunkt i ordlyden i konfliktrådsloven § 22 a. Etter vår vurdering er det ønskelig at samarbeidsbestemmelsene innenfor justissektoren er mest mulig likelydende.

Samtidig kan hensynet til harmonisering med velferdstjenestelovene tilsa at det bør være noen forskjeller mellom ordlyden i konfliktrådsloven § 22 a og en ny samarbeidsbestemmelse i straffegjennomføringsloven § 4.

I første ledd i konfliktrådsloven § 22 a står det at konfliktrådet skal samarbeide med offentlige organer og andre tjenesteytere «for å gi ungdommen et helhetlig og samordnet tjenestetilbud under straffegjennomføringen.» Bestemmelsen har ikke et vilkår om at samarbeid i enkeltsaker skal være «nødvendig» for å gi tjenestemottaker et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, slik det er i velferdstjenestelovene. Det må vurderes om en ny samarbeidsbestemmelse i straffegjennomføringsloven § 4 også bør inneholde et vilkår om at samarbeid er «nødvendig» for å gi brukeren et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, tilsvarende vilkåret som finnes i alle velferdstjenestelovene.

Utredningsgruppen mener at straffegjennomføringsloven bør ha et nødvendighetsvilkår for samarbeidsplikt i enkeltsaker. Nødvendighetsvilkåret gir rom for en nærmere vurdering av hvilke velferdstjenester kriminalomsorgen til enhver tid skal samarbeide med. Det kan variere fra sak til sak. Kriminalomsorgen må gjøre konkrete faglige vurderinger av hva de skal samarbeide om, og hvor

omfattende og langvarig samarbeidet bør være. Det sentrale er at den innsatte og domfelte skal få et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

I likhet med konfliktrådsloven § 22 a, er det ikke aktuelt med et andre ledd i bestemmelsen som regulerer samordningsplikt for kommunen. Tredje ledd som definerer begrepet «tjenesteyter» bør med i bestemmelsen, slik som i konfliktrådsloven § 22 a tredje ledd. Vi anbefaler at tittelen på bestemmelsen er «Forvaltningssamarbeid», slik tittelen er i flere av samarbeidsbestemmelsene i velferdstjenestelovene og i konfliktrådsloven § 22 a.

Forslag til ordlyd

«§ 4. Forvaltningssamarbeid

Kriminalomsorgen skal samarbeide med offentlige organer og andre tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi domfelte og innsatte i varetekt et helhetlig og samordnet tjenestetilbud under straffegjennomføringen.

Kriminalomsorgen skal i tillegg samarbeide med offentlige organer og andre tjenesteytere slik at kriminalomsorgen og de andre organene og tjenesteyterne kan ivareta sine oppgaver etter lov og forskrift.

Med tjenesteyter menes kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenesteytere, private tjenesteytere som utfører oppgaver på vegne av slike tjenesteytere, og skoler som får statstilskudd etter privatskolelova § 6-1.»

Forslag til merknadstekst

«I første ledd fastslås at kriminalomsorgen skal samarbeide med «offentlige organer og andre tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi domfelte og innsatte i varetekt et helhetlig og samordnet tjenestetilbud under straffegjennomføringen.

Et forsvarlig og tilstrekkelig tjenestetilbud til den enkelte, forutsetter forpliktende tverretattlig samarbeid mellom kriminalomsorgen og statlige, fylkeskommunale og kommunale tjenester. Kriminalomsorgen må selv vurdere hvilke samarbeidsaktiviteter de må gjennomføre for å oppfylle plikten til samarbeid på individnivå etter første ledd.

Nødvendighetsvilkåret gir rom for en nærmere vurdering av hvilke velferdstjenester kriminalomsorgen til enhver tid må samarbeide med. Kriminalomsorgen må gjøre konkrete faglige vurderinger av hva de skal samarbeide om, og hvor omfattende og langvarig samarbeidet bør være. I den enkelte saken vil behovet for samarbeid variere ut fra den enkelte domfelte eller innsattes behov og inngå som en del av straffegjennomføringen. For å kunne oppnå målet om et helhetlig og samordnet tjenestetilbud er det i mange tilfeller nødvendig å avklare hvem som gjør hva og når, å sørge for at kriminalomsorgen og de ulike velferdstjenestene jobber mot samme mål, og å dele nødvendig og tilstrekkelig informasjon med velferdstjenestene for å hjelpe innsatte/domfelte best mulig.

Etter andre ledd fastslås at kriminalomsorgen, i tillegg til å følge opp den enkelte domfelte og innsatte, skal samarbeide med «offentlige organer og andre tjenesteytere» slik at kriminalomsorgen og de andre organene og tjenesteyterne «kan ivareta sine oppgaver etter lov og forskrift». Slikt samarbeid kan for eksempel omfatte tilrettelegging for gjensidig veiledning og informasjon.

Samarbeidet kan blant annet forankres i samarbeidsavtaler eller gjennom faste tverrsektorielle møter, faste kontaktpersoner, arbeidsformer og rutiner. Plikten er generell, og bør komme i tillegg til særskilt lovregulering som regulerer samarbeid om oppgaver, koordinering mv.

Samarbeidet skal skje innenfor reglene om taushetsplikt.»

6.1.2 Tiltak 1 b – Tolkning av begrepet «tjenesteytere» i samarbeidsbestemmelsene i velferdstjenestelovene

I arbeidet med denne utredningen har gruppen sett at velferdstjenestelovene har ulik ordlyd når det gjelder definisjonen av hvem velferdstjenestene har en samarbeidsplikt med, se kap. 5.2.5. I noen av lovene, blant annet helse- og omsorgstjenesteloven og opplæringslova, er det kun plikt til å samarbeide med «andre tjenesteytere», mens andre lover, som barnevernsloven, også tydeliggjør en samarbeidsplikt med «offentlige instanser». Det er uklart om kriminalomsorgen, konfliktrådet og politiet er omfattet av begrepet «tjenesteytere» i samarbeidsbestemmelsene, og om alle velferdstjenestene ut fra lovens ordlyd har en samarbeidsplikt med justissektoren. Hvis justissektoren er omfattet av begrepet «tjenesteyter», vil alle velferdstjenesteloven ha en plikt til å samarbeide med dem. Utredningsgruppen anbefaler at innholdet i begrepet «tjenesteytere» derfor bør avklares på departementsnivå.

6.1.3 Tiltak 1 c – Harmonisere velferdstjenestenes samarbeidsplikt med kriminalomsorgen, konfliktrådet og politiet

Hvis departementene kommer til at kriminalomsorgen, konfliktrådet og politiet ikke er omfattet av definisjonen «tjenesteytere», anbefaler utredningsgruppen at helse- og omsorgstjenesteloven § 3-4 første og tredje ledd, spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 e første og andre ledd, tannhelsetjenesteloven 1-4a, opplæringslova § 24-1 første og tredje ledd, privatskolelova § 3-6a og familievernkontorloven § 1 a endres slik at de får en plikt til å samarbeide med disse. Politi, kriminalomsorg og konfliktråd er forvaltningsorganer etter forvaltningslovens definisjon. Aktuell ordlyd kan derfor være at samarbeidsplikten i disse bestemmelsene endres til å omfatte «offentlige organer og andre tjenesteytere». Da vil samarbeidsplikten omfatte både kriminalomsorgen, konfliktrådet og politiet. Det vil samsvare med ordlyden i Nav-loven, sosialtjenesteloven og barnevernsloven som allerede har samarbeidsplikt med offentlige organer/offentlige instanser.

Vi anbefaler at departementene gjennomgår samarbeidsbestemmelsene i de ulike velferdstjenestelovene og vurderer hvilke lover som bør ha en samarbeidsplikt med justissektoren. For å harmonisere regelverkene vurderer vi det som mest aktuelt å innføre samarbeidsplikten i alle velferdstjenestelovene. Utredningsgruppen har imidlertid i liten grad vurdert dette som en del av arbeidet i denne utredningen.

6.1.4 Positive og negative virkninger av tiltaket 1 a til 1 c

Tiltakene vi har vurdert skal bidra til å oppnå målet om at kriminalomsorgen, politiet og velferdstjenestene har et systematisk og forpliktende samarbeid, med tydelig fordeling av oppgaver og ansvar. Tiltakene vil bidra til å tydeliggjøre og styrke samarbeidet mellom kriminalomsorgen og kommunale, fylkeskommunale og statlige velferdstjenester. Lokalt nivå vil få økt støtte i samarbeidet. Bedre samarbeid gjør at unge voksne vil få økt tilgang til velferdstjenester, og vil få

oppfølging under hele straffegjennomføringen og etter løslatelse. En tydelig samarbeidsplikt, med etablerte samarbeidsstrukturer, kan bidra til økt rettssikkerhet, og økt grad av trygghet og forutsigbarhet for både unge og ansatte i velferdstjenestene.

Berørte grupper	Positive virkninger	Negative virkninger
Unge voksne i fengsel	- Økt tilgang på velferdstjenester - Økt rettssikkerhet - Helhetlig oppfølging - Forutsigbarhet	
Kriminalomsorgen	- Tydeligere arbeidsfordeling med velferdstjenestene - Økt jobbtilfredshet	
Velferdstjenestene	- Tydelighet i oppgaver og ansvar - Økt jobbtilfredshet	
Pårørende til unge i fengsel	Forutsigbarhet	
Samfunnet	Trygghet	

Økonomiske konsekvenser

Utredningsgruppen vurderer at det er behov for å opprette en ny stilling i KDI for å ivareta samarbeidsplikten på systemnivå. Det vil innebære ansvar for å ivareta den juridiske delen av forvaltningssamarbeidet på vegne av direktoratet, og bidra inn i arbeidet med samarbeidsavtaler, rutiner og samarbeidsrundskriv. Stillingen vil også bidra til å styrke direktoratets styringskapasitet ut mot regionene. Videre kan stillingen bidra inn i arbeidet med å utarbeide maler for samarbeidsavtaler, som nærmere beskrevet i tiltak 6 b om gode løslatelser.

Varige kostnader ved innføring av tiltaket

Type utgift	Omfang	Kostnad	Beregningsgrunnlag
En stilling i KDI	100% stilling	1,5 mill.	Årsverk á 1,5 mill.

6.2 Tiltak 2 – Tydeliggjøre kriminalomsorgens tilretteleggeransvar

Utredningsgruppen har vurdert om kriminalomsorgens plikt til å legge til rette for velferdstjenestene bør tydeliggjøres i straffegjennomføringsloven. Vi har utredet et forslag til ny bestemmelse om tilretteleggeransvar, samt om kriminalomsorgen bør få lovfestet plikt til å tilby innsatte kartlegging og planarbeid.

6.2.1 Tiltak 2 a - Tydeliggjøre tilretteleggeransvaret i ny bestemmelse

6.2.1.1 Beskrivelse av tiltaket

Dagens § 4 i straffegjennomføringsloven inneholder både en samarbeidsplikt og et tilretteleggingsansvar. Hvis det vedtas en harmonisert samarbeidsplikt for kriminalomsorgen og velferdstjenestene slik utredningsgruppen har foreslått i tiltak 1 a, mener vi at det også er behov for å vedta en egen bestemmelse om kriminalomsorgens tilretteleggeransvar.

Dette tiltak er knyttet sammen med tiltak 1a om harmonisering av samarbeidsbestemmelsene, og må derfor ses i sammenheng. Tiltak 1a går ut på å samle samarbeidsforpliktelser som i dag følger av straffegjennomføringsloven § 4 inn i en egen bestemmelse om generell samarbeidsplikt på system-

og individnivå under overskriften «forvaltningssamarbeid». Kriminalomsorgens ansvar etter dagens § 4 for å tilrettelegge for at domfelte og innsatte får tjenestene som lovgivningen gir dem krav på, må etter vår vurdering løftes fram i en egen bestemmelse.

I kap. 5.1 har vi beskrevet at kriminalomsorgen ikke tilstrekkelig legger til rette for velferdstjenestene. Samtidig ser det ut til å være en oppfatning om at kriminalomsorgen i dag har et større ansvar for koordinering og samordning av velferdstjenestene enn det som var lovgivers intensjon. Velferdstjenestene er forpliktet til å levere tjenester og samarbeide seg imellom dersom samarbeid er nødvendig for å gi tjenestemottaker et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Dette gjelder for innsatte og domfelte på samme måte som for tjenestetilbudet utenfor fengsel.

Målet med dette tiltaket er å tydeliggjøre kriminalomsorgens tilretteleggingsplikt i en egen bestemmelse. Dermed blir det enklere for velferdstjenestene å se hva som er kriminalomsorgens og velferdstjenestenes ansvar.

Utformingen av lovbestemmelsen

Utredningsgruppen har vurdert om det er behov for å endre ordlyden i dagens straffegjennomføringslov § 4 og innta den i en ny bestemmelse, herunder at denne ses i sammenheng med forslaget til bestemmelsen om forvaltningssamarbeid i tiltak 1 a. Utredningsgruppen foreslår følgende tittel i ny bestemmelse, med utgangspunkt i ordlyden til gjeldende straffegjennomføringslov § 4:

«Kriminalomsorgens tilretteleggeransvar»

Kriminalomsorgen skal legge til rette for at domfelte og innsatte i varetekt får de tjenester og rettigheter som lovgivningen gir dem krav på.»

Tiltaket forutsetter at det i forbindelse med lovgivningsprosessen lages lovforarbeider og merknad til bestemmelsen hvor innholdet i kriminalomsorgens tilretteleggersansvar tydeliggjøres og utdypes. Utredningsgruppen anbefaler at dette gjøres i lovproposisjonen og ikke kun beskrives i et av kriminalomsorgens rundskriv/retningslinjer. Grunnen til dette, er at rundskrivene/retningslinjene er mindre tilgjengelige for andre offentlige organer enn kriminalomsorgen og straffesakskjeden.

De eksisterende lovforarbeidene til dagens § 4 er fortsatt aktuelle for tolkningen av forslag til ny bestemmelsen om tilretteleggeransvar. Utredningsgruppen mener imidlertid at eksisterende forarbeider må suppleres med mer detaljerte vurderinger av hva som ligger i tilretteleggingsansvaret, både på system- og individnivå.

Forslag til redigert merknadstekst

«Bestemmelsen om kriminalomsorgens tilretteleggeransvar forplikter kriminalomsorgen til å legge til rette for at andre offentlige instanser kan gi innsatte og domfelte de ytelsene og øvrige rettigheter som de etter lovgivningen har krav på. Bestemmelsen gir ikke domfelte/innsatte noen nye rettigheter utover det de allerede har. Meningen er å forplikte kriminalomsorgen til å legge til rette for andre offentlige etater på flere plan. For å kunne ivareta dette ansvaret, innebærer tilretteleggingsansvaret også at kriminalomsorgen må kartlegge den innsattes behov for velferdstjenester.

Tilretteleggeransvaret vil innebære et praktisk ansvar. Kriminalomsorgen skal ha en administrerende funksjon i den betydning at kriminalomsorgen må stille med lokaler og møterom, video- og

telefon tilgang, samt å gi samarbeidende organer fysisk tilgang til fengslene. Videre vil tilretteleggeransvaret innebære å kartlegge den innsattes/domfeltes behov for tjenester og deretter kontakte de aktuelle velferdstjenestene slik at de kan få tilgang til den innsatte/domfelte og mulighet til å oppfylle vedkommendes lovfestede rettigheter etter andre lovverk. Ansvaret vil i tillegg omfatte tilrettelegging for den praktiske gjennomføringen av møter i fengselet.»

6.2.1.2 Positive og negative virkninger

Tiltaket skal bidra til å oppnå målet om at kriminalomsorgen, politiet og velferdstjenestene har en tydelig fordeling av oppgaver og ansvar, og vil bidra til forutsigbarhet for kriminalomsorgen og velferdstjenestene. Bedre samarbeid vil sikre at unge voksne får økt tilgang til tjenester de har rett på, og oppfølging under hele straffegjennomføringen og etter løslatelse. Tydeliggjøring av innholdet i tilretteleggingsplikten kan bidra til økt rettssikkerhet, og økt grad av trygghet og forutsigbarhet for både unge og ansatte i velferdstjenestene.

Berørte grupper	Positive virkninger	Negative virkninger
Unge voksne i fengsel	- Økt kunnskap om rettigheter, muligheter og plikter. - Økt brukermedvirkning. - Økt tilgang på tjenester - Økt rettssikkerhet.	
Kriminalomsorgen	- Tydeligere arbeidsfordeling med velferdstjenestene. - Økt jobbtilfredshet.	Kostnader til implementering og veiledningsmaterieill
Velferdstjenestene	- Tydeligere arbeidsfordeling med velferdstjenestene. - Økt jobbtilfredshet. - Mer kunnskap om straffegjennomføring og samarbeid med kriminalomsorgen - Mer forutsigbarhet - Tydelighet i oppgaver, roller og ansvar. - Mulighet til å ivareta sitt lovpålagte ansvar, også under straffegjennomføringen.	
Pårørende til unge i fengsel	Forutsigbarhet	
Samfunnet	Forutsigbarhet	Krever investeringer og vedvarende innsats for å oppnå langsiktige gevinster

Økonomiske kostnader

Godt implementeringsarbeid er avgjørende for at tiltakene skal lykkes. Utredningsgruppen mener det er nødvendig med en deltidsstilling i KDI det første året, til implementering av tilretteleggeransvaret gjennom retningslinjer, rundskriv og malarbeid med hensyn til likebehandling.

Type utgift	Omfang	Kostnad	Beregningsgrunnlag
Implementering og opplæring	50% stilling i ett år	750 000	Årsverk á 1,5 mill. kroner

6.2.2 Tiltak 2 b – Vurdere plikt til å tilby kartlegging og planarbeid for alle domfelte og innsatte

6.2.2.1 Beskrivelse av tiltaket

En vesentlig forutsetning for at kriminalomsorgen på en god og presis måte skal kunne tilrettelegge for at den domfelte/innsatte får de rettigheter og tjenester hen har krav på, er at det utføres gode kartlegginger av domfelte/innsattes behov. Kriminalomsorgen vil være nærmest til å avdekke udekkede behov, og er den domfelte/innsattes «talerør» ut til velferdstjenestene. For å bidra til, og sørge for, en god progresjon og løslatelse for den domfelte/innsatte, kreves strukturerte planprosesser hvor riktige tjenester kobles på til rett tid. For å få til dette, er det utredningsgruppens klare anbefaling at det utredes hvorvidt krav til kartlegging og planarbeid kan lovreguleres i straffegjennomføringsloven.

Kriminalomsorgen har plikt til å tilby kartlegging av innsattes individuelle behov, forutsatt at det samtykkes¹⁸⁶. Denne kartleggingen er imidlertid ikke god nok når den ikke skjer på en ensartet og systematisk måte, og praksis tilsier at planarbeid brukes i liten grad.

Utredningsgruppa foreslår derfor at det utredes nærmere en bestemmelse som gir kriminalomsorgen en plikt til å tilby kartlegging og planarbeid for alle domfelte og innsatte, enten i en egen bestemmelse eller som et ledd til den nye bestemmelsen om tilretteleggeransvaret i strgjfl. En slik bestemmelse vil bidra til å konkretisere tilretteleggingsansvaret i straffegjennomføringsloven, og samtidig gi tydeligere rolle- og ansvarsfordeling mellom kriminalomsorgen og velferdstjenestene.

Pågående arbeid med utvikling av BRIK- kartlegging og plan for oppfølging og progresjon (POP) internt i kriminalomsorgen, vil bidra til forbedring av nyttige virkemidler til tilretteleggeransvaret. En forankring i loven vil imidlertid ha større effekt på kriminalomsorgens forpliktelse til å tilby kartlegging og planarbeid. Det vil også i større grad sikre likebehandling for innsatte og være en brobygger for samarbeidet med tjenesteytere. Det vil også bidra til en mer helhetlig og lik praksis for å tilby kartlegging og plan.

Det foreslås at utredningen vurderer om det skal inkludere alle domfelte og innsatte i varetekt, slik rundskrivet om POP og KDIs forslag til endringer i BRIK- forskriften legger opp til. Nylig ble det lovfestet en plikt for kriminalomsorgen til å alltid ta kontakt med relevante forvaltningssamarbeidsparter i forbindelse med løslatelse, der innsatte under 25 år har samtykket. Det bør utredes nærmere om tilsvarende særregler for unge under 25 år skal innføres ved BRIK- kartlegging og planarbeid for oppfølging og progresjon, når det samlet vil bidra til tettere oppfølging av særlig unge voksne.

Videre er det viktig at unge domfelte og innsatte får bidra inn i arbeidet med egen plan for straffegjennomføring, og at de får tilstrekkelig tilpasset informasjon og veiledning om sine rettigheter og plikter. I en utredning om lovfesting av kartlegging og planarbeid bør det derfor vurderes om det bør lovfestes en rett til brukermedvirkning utover gjeldende krav til samtykke. Det vil harmonere med de innsattes rett til medvirkning etter velferdstjenestelovgivningen.

¹⁸⁶ jf. Strgjfl. § 4 og kartleggingsverktøyet BRIK (Behovs- og ressurskartlegging i kriminalomsorgen), som er regulert gjennom «Forskrift om forsøksprosjekt om kartlegging av domfeltes behov for tiltak med sikte på å lette tilbakeføring til et kriminalitetsfritt liv».

Forutsetninger

For at en plikt til å tilby kartlegging og plan under straffegjennomføring skal bidra til et bedre samarbeid mellom velferdstjenestene, fordrer det at nødvendig informasjonen deles med relevante forvaltningssamarbeidsparter på en enklere og mer systematisk måte enn slik det er i dag.

6.2.2.2 Positive og negative virkninger av tiltaket

Tiltaket skal bidra til at unge innsatte får individuelt tilpasset informasjon om sine rettigheter og plikter under hele straffegjennomføringen og sikres reell mulighet til å medvirke i egen plan for progresjon. Videre vil tiltak bidra til at velferdstjenester har et bedre grunnlag for å tilby rett tjeneste til rett tid både under varetektsopphold og straffegjennomføring, samt i overgang til livet etter løslatelse. En lovfestet plikt til å tilby kartlegging og planarbeid vil kreve mer ressurser fra kriminalomsorgen på lokalt nivå, men i begrenset omfang om det presiseres som en særskilt plikt overfor innsatte og domfelte under 25 år.

Allerede eksisterende rettskilder og praksis knyttet til BRIK – kartlegging og POP kan ses hen til som utgangspunkt for videre utredning, og vil avhjelpe arbeidet knyttet til eventuell implementering og opplæring i ettertid. Blant annet er det planlagt opplæring i bruk av POP via e- læringsprogram når det er klart for lansering.

Berørte grupper	Positive virkninger	Negative virkninger
Unge voksne i fengsel	- Unge voksne får tjenestene de har rett på - Økt rettssikkerhet - Likebehandling - Økt forutsigbarhet	
Kriminalomsorgen	Struktur i kartlegging og planarbeid	Behov for noe økte ressurser til å kartlegge og lage plan for oppfølging
Velferdstjenestene	- Bedre grunnlag til å gi innsatte og domfelte rett tjeneste til rett tid - Mer informasjon om innsatte som letter oppfølgingen av behov - Ivareta sitt lovpålagte ansvar under og etter straffegjennomføringen - Økt kunnskap hos kommunal ansatte om straffegjennomføring.	
Pårørende til unge i fengsel	- Forutsigbarhet - Mindre belastning	
Samfunnet		

Estimerte kostnader

Type utgift	Omfang	Kostnad	Beregningsgrunnlag
Implementering og opplæring	50% stilling i ett år	750 000	Årsverk á 1,5 mill. kroner

Tiltak 2b vil ha samme estimerte kostnad som tiltak 2a. Det betyr at om begge tiltakene skal iverksettes vil det være behov for en 100% stilling i ett år, med kostnad på 1,5 mill.

6.3 Tiltak 3 – Samordning av velferdstjenester til unge i fengsel

For å bidra til å løse noen av utfordringene som er beskrevet i kapittel 5.2 om fragmenterte velferdstjenester, har utredningsgruppen vurdert ulike tiltak som kan bidra til et mer samordnet tjenestetilbud. Utredningsgruppen har tatt utgangspunkt i modellen for tverretatlige team (TET) ved ungdomsenhetene, og vurdert om det er aktuelt å utvikle tverretatlige team også for unge voksne 18 – 24 år i fengsler. Utredningsgruppen har videre vurdert om det er aktuelt å styrke kommunens koordinerende funksjon inne i fengslene. I sammenheng med disse tiltakene har vi også vurdert om det bør være egne fengselsenheter eller avdelinger for unge voksne.

6.3.1 Tiltak 3 a - Tverretatlig team for unge voksne

6.3.1.1 Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket som utredningsgruppen har vurdert med tverretatlig team for unge voksne (TTU) bygger på erfaringene som er gjort med tverretatlige team (TET) for mindreårige i ungdomsenhetene. Erfaringene med TET i ungdomsenhetene er gode, og viser at velferdstjenestene kan gi bedre og mer helhetlig oppfølging i team enn når de arbeider hver for seg¹⁸⁷. Tiltaket vi har vurdert er ikke helt likt modellen for TET, men har noen tilpasninger til unge voksne i ordinære fengsler.

Hensikten med å etablere TTU vil være å styrke samarbeidet mellom kriminalomsorgen og velferdstjenestene, samarbeidet mellom de importerte tjenestene i fengsel, og samarbeid med ungdommens hjemkommune.

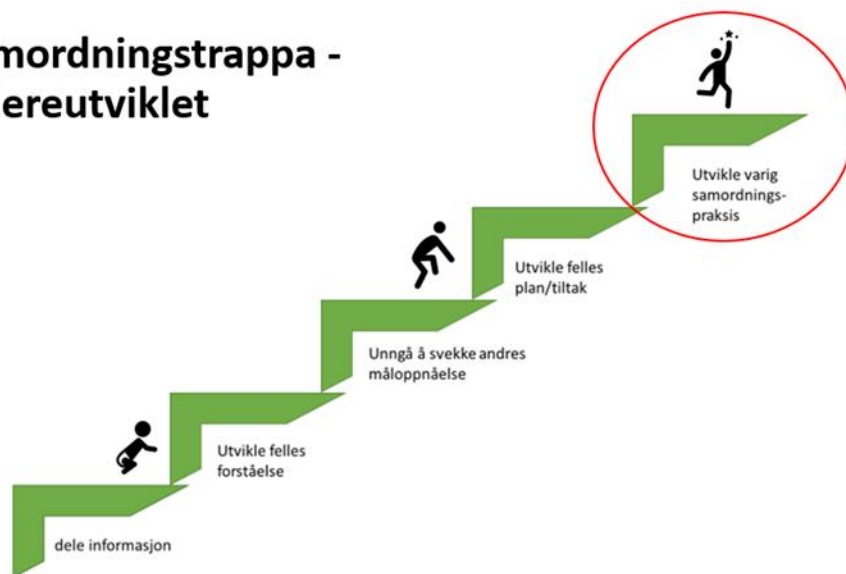
Modellen krever ikke nye ressurser fra de importerte tjenestene, men det forutsetter at velferdstjenestene er tilstrekkelig dimensjonerte. Det forutsetter også at Nav har tilstrekkelig og fast tilstedeværelse i fengselet.

Teamene vil organisere samarbeidet mellom velferdstjenestene og kriminalomsorgen på en ny måte. TTU dele informasjon, utvikle en felles forståelse og sikre at tjenestene som er representert i teamet unngår å svekke hverandres måloppnåelse. TTU skal arbeide integrert i fengselet. Det kan illustreres med den videreutviklede samordningstrappa¹⁸⁸. TTE skal arbeide for god samordning, og skal utvikle en felles plan med mål om å utvikle varig samordningspraksis.

¹⁸⁷ Hydle(2024)

¹⁸⁸ Etatssamarbeidet 2024

Samordningstrappa - videreutviklet



Tekstboks 7: Tverretatlig team i ungdomsenhetene

Ungdomsenhetene for innsatte under 18 år skal ha et tverretatlig team som ivaretar ungdommenes behov under straffegjennomføringen, i henhold til straffegjennomføringsloven § 10 a. I 2025 er det tre ungdomsenheter i kriminalomsorgen. Forskrift til loven § 3-1 a krever en tverrfaglig basisbemanning med omtrent halvparten fengselsbetjenter og halvparten ansatte med miljøterapeutisk, barnefaglig eller annen relevant sosialfaglig bakgrunn.

Retningslinjene til straffegjennomføringsloven spesifiserer at enhetene skal ha en tverrfaglig basisbemanning og et tverretatlig team for å sikre deltagelse fra ulike etater. Teamet skal inkludere ungdomsenhetens leder fra kriminalomsorgen, og kan bestå av en jurist, spesialpedagog, barnevernspedagog og psykolog.

Tverretatlige team skal være pådrivere og kontaktpunkter for det lokale hjelpeapparatet, og sikre god oppfølging av mindreårige både under og etter straffegjennomføring. Teamene kan også bistå andre enheter ved behov, for eksempel ved veiledning eller tilrettelegging av straffegjennomføring utenfor ungdomsenheten.

Organisering og sammensetting

TTU skal:

- ha representanter fra både kriminalomsorgen og de importerte tjenestene (kommunal helse- og omsorgstjeneste og skole). Andre tjenester som Nav, spesialisthelsetjeneste og barnevern bør delta i TTU, men dette krever at tjenestene avsetter ressurser til formålet.
- være et forpliktende samarbeid med lederforankret avtale på overordnet nivå (fylkeskommune/kommuneledelse/ lokal enhet) om ressurser og organisering
- være koordinert av kriminalomsorgen på systemnivå

- sørge for at tjenestetilbudet til den enkelte ungdommen er koordinert av kommunens representanter i TTU, i samsvar med gjeldende plikter og rettigheter i velferdslovene¹⁸⁹
- ha faste medlemmer fra både kriminalomsorgen og velferdstjenestene;
 - fordi innsatte, ansatte og andre aktører skal vite hvem medlemmene i TTU er, og
 - fordi TTU ved å jobbe integrert skal skape en samarbeidskultur, motvirke sektortenkning, og finne felles løsninger til beste for den unge voksne

Teamenes rolle på individnivå

TTU skal:

- møtes hver eller annenhver uke for å dele informasjon innenfor rammene av taushetsplikt og samtykke, evaluere tjenestetilbudet sammen med den innsatte/domfelte, evaluere progresjon og justere tiltakene til den enkelte ved behov
- sørge for at det blir gjennomført BRIK kartlegging av alle nye innsatte mellom 18-24 år som samtykker, slik at arbeidet med plan for oppfølging og progresjon (POP) kan komme raskt i gang
- dele informasjon fra BRIK, etter samtykke fra bruker, med relevante medlemmer i teamet
- dersom utfordringer avdekkes, sørge for at hver enkelt tjeneste undersøker sine områder, eksempelvis skole/PPT og helse. Det kan dreie seg om behov for nærmere kartlegging av ungdommens situasjon, herunder ressurser, behov og ønsker. Funnene i kartleggingen legges etter samtykke fra ungdommen, til grunn for planen som utarbeides, tiltaksforslag, og hvilke tjenester som skal følge opp den unge voksne gjennom soningen.
- kunne gi doble konsultasjoner og parallell støtte. En ung innsatt kan for eksempel få både helsesamtale og Nav-veiledning i samme møte for å sikre helhetlig tilnærming. Samtaler med og oppfølging av bruker kan gjøres i felles konsultasjoner, dersom det er til beste for brukeren. Brukermedvirkning skal stå sentralt.
- i samråd med ungdommen og tjenester /koordinator i hjemkommunen, opprette en individuell plan og kriseplan for ungdommen, som kan benyttes ved behov, etter løslatelsen. Planen skal bidra til å ivareta ungdommen ved uventede hendelser. Planen skal navngi en kontaktperson/er, som ungdommen kan ta direkte kontakt med dersom det er behov for rask oppfølging, eller raske endringer i den planlagte oppfølgingen av ungdommen.

Teamenes arbeid på systemnivå

TTU skal:

- utvikle samarbeidsstrukturer internt i fengslet, og med tjenesteytere utenfor fengslet
- identifisere, belyse og foreslå tiltak for å forbedre samarbeid mellom sektorene, slik at samordnede tjenester i større grad blir tilgjengeliggjort for unge voksne i målgruppen
- styrke medvirkning under straffegjennomføringen ved at den innsatte får delta i utformingen av, og valg av tiltak, og i evalueringen av plan for oppfølging og progresjon (POP)
- ha et ansvar for rehabilitering under soning for å løse utfordringer knyttet til tilbakeføring, slik at overgangen til et liv i hjemkommunen blir tryggere og mer forutsigbar

¹⁸⁹ herunder helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 7 og forskrift om individuell plan.

- være koblet på hjemkommunens tjenesteapparat under hele soningsforløpet
- sørge for å ha god kjennskap til andre tilbud som kan være til nytte for ungdommen i rehabiliteringsarbeidet, eksempelvis konfliktrådet og/eller frivillige organisasjoners tilbud

6.3.1.2 Kommunenes koordinerende enhet for habiliterings- og rehabiliteringsvirksomhet

Ekspertutvalget om tiltak for barn som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet har pekt på behovet for at noen tar på seg “den gule vesten” når det er behov for ulike tjenester og sektorer samtidig¹⁹⁰. De vurderer at det er mest hensiktsmessig at en kommunal tjeneste ivaretar dette ansvaret, og mener ansvaret bør legges til barneverntjenesten. Dette ansvaret skal også gjelde for barn som er i fengsel. Oppholdet i fengsel er midlertidig, og det er behov for kontinuitet i tjenestene. De viser at selv om et barn har kortere eller lengre opphold i institusjon eller fengsel, er det avgjørende at kommunal barnevernstjeneste ikke «slipper barnet».

Denne utredningsgruppens vurdering er at behovet for kontinuitet i tjenestene og at noen bærer “den gule vesten” er like stort for unge voksne, som det er for barn. Utredningsgruppen mener at det er behov for å styrke oppfyllelsen av de lovpålagte pliktene som kommunens koordinerende enhet for habiliterings- og rehabiliteringsvirksomhet har overfor innsatte i fengsel. Koordinerende enhet har det overordnede ansvaret for arbeidet med innsattes individuelle plan, og for oppnevning, opplæring og veiledning av koordinator til innsatte i fengsel, se helse- og omsorgstjenesteloven § 7-3 og 7-1, 7-2 og § 3-9. Det er helt avgjørende at koordinerende enhet oppfyller sine lovpålagte koordineringsfunksjoner hvis innsatte skal motta nødvendige helse- og omsorgstjenester og et helhetlig og koordinert tjenestetilbud.

Aktuelle tiltak for å sikre at kommunens koordinerende enhet oppfyller sitt koordineringsansvar i alle fengsler, kan blant annet være å sørge for forutsigbare og forpliktende samarbeidsarenaer og felles rutiner for samarbeid mellom koordinerende enhet og kriminalomsorgen. Dette er etter utredningsgruppens vurderinger tiltak som faller innenfor det som kan forventes for å oppfylle en samarbeidsplikt på systemnivå. En forsterking av samarbeid og strukturer på systemnivå knyttet til koordinerende enhet, vil etter utredningsgruppens vurderinger bidra til at flere innsatte mottar et helhetlig og koordinert tjenestetilbud allerede tidlig i en straffegjennomføring.

6.3.1.3 Positive og negative virkninger

Utredningsgruppen har identifisert en rekke positive virkninger ved tiltaket. TTU har et stort potensial for å motvirke fragmenteringen av tjenestene i fengslene, slik de er beskrevet i kapitlene om dagens situasjon. Et godt integrert team som har en tydelig ansvarsfordeling, som kan dele informasjon basert på individuelt avgitt samtykke, og har en samarbeidskultur, vil møte innsatte og andre samarbeidspartnere på en bedre måte enn det tjenestene hver for seg gjør i dag.

Berørte grupper	Positive virkninger	Negative virkninger
Unge voksne i fengsel	• Økt tilgang på velferdstjenester • Økt grad av selvbestemmelse og medvirkning	

¹⁹⁰ Justis- og beredskapsdepartementet (2025)

	• Økt rettssikkerhet • Tettere og mer helhetlig oppfølging • Økt tillit til kriminalomsorgen og velferdstjenestene • Mer informasjon om rettigheter og plikter	
Kriminalomsorgen	• Standardisering og tydelige retningslinjer for samarbeid • Bedre oversikt over det helhetlige tilbudet til enkeltinnsatte • Økt kunnskap om tverrsektorielt samarbeid • Tydelig ansvarsfordeling • Effektivisering	• Økt arbeidsmengde i den innledende fasen av arbeidet
Velferdstjenestene	• Økt jobbtilfredshet • Effektivisering • Økt kunnskap om tverrsektorielt samarbeid • Tydelig ansvarsfordeling	• Økt arbeidsmengde i den innledende fasen av arbeidet.
Pårørende til unge i fengsel	• Forutsigbarhet • Avslastning	
Samfunnet	• Forutsigbarhet	

TTU vil forutsette kompetanse om eget og andres ansvar i det tverrsektorielle samarbeidet, og henger slik sammen med tiltak 4.

Utredningsgruppen mener det er hensiktsmessig å pilotere og prøve ut TTU i noen utvalgte fengsler. Fengslene bør være av en viss størrelse, velferdstjenestene må være tilstrekkelig dimensjoner, og det må være et visst antall unge i fengselet. Tiltaket innebærer ikke styrking av importerte tjenestene i fengsel. Utredningsgruppen har vurdert at det er nest aktuelt med en pilotering i to fengsler i to år. Dersom beslutningstaker går for en slik løsning, må piloten følgeevalueres (se tiltak 4).

Estimerte kostnader

Type utgift	Omfang	Kostnad	Beregningsgrunnlag
Prosjektleder for pilot i fengsel	100% stilling i to år	3 mill.	Årsverk á 1,5 mill. kroner
Prosjekt-medarbeider på et regionkontor	50% stilling i to år	1.5 mill.	Årsverk á 1,5 mill. kroner
Video-konferanseutstyr i fengslene	Investering i ett fengsel	100.000	Estimert
Evaluering	Følgforskning og evaluering	1,3 mill.	Estimert
Totalt		5,9 mill.	

6.3.2 Tiltak 3 b - egne avdelinger for unge voksne i fengsel

6.3.2.1 Beskrivelse av tiltaket

Utredningsgruppen vurderer det som et mulig tiltak å etablere egne avdelinger for unge voksne i fengsel. Utredningsgruppen har også vurdert om det er aktuelt å etablere egne enheter for unge voksne. Dette vil imidlertid kreve en større utredning med grundigere vurdering av plassering, bygg, og økonomiske og administrative konsekvenser. Dette har vi ikke hatt mulighet til å gjøre innen fristen for denne utredningen. Utredningsgruppen har derfor i første omgang kun vurdert egne avdelinger for unge i eksisterende fengsler.

Dette tiltaket kan være egnet til å løse utfordringene med at ansatte i kriminalomsorgen og velferdstjenestene ikke har kunnskap om unge voksne, og at det oppstår mange uhensiktsmessige brudd under straffegjennomføringen. Straffereaksjonsutvalget har også vurdert at dette kan være et aktuelt tiltak for unge voksne. De skriver: *«Fordi innsatte har ulike behov, må kriminalomsorgen totalt sett ha fleksibilitet og kunne tilpasse forholdene til den enkelte. Utvalget har spesielt diskutert behovet for å etablere flere avdelinger tilpasset ungdom mellom 18 og 24 år, i tillegg til de avdelingene for barn som allerede eksisterer. Overgangen fra et tverrfaglig soningsmiljø fokusert på barnas behov for rehabilitering, til et fengsel for voksne, kan være dramatisk.»*¹⁹¹

Straffereaksjonsutvalget har imidlertid ikke utredet dette nærmere.

Utredningsgruppens vurdering er at det er tydelige både fordeler og ulemper ved å opprette egne avdelinger for unge voksne. Egne avdelinger for unge kan eksempelvis innebære økt risiko for negativ utvikling og påvirkning fra andre innsatte. Dette er en utfordring som er velkjent fra kriminalomsorgen ungdomsenhetene. Det er også en av årsakene til at Storberget-utvalget anbefaler at ungdomsenhetene ikke bør samle mer enn fire mindreårige på en enhet.¹⁹² Det kan også være utfordrende at opprettelse av egne avdelinger kan føre til en sentralisering, som kan påvirke unges mulighet på kontakt med pårørende. I innspillsmøte har For Fangers Pårørende (FFP) påpekt at det eventuelt må vurderes kompensierende tiltak som kan sikre de unge kontakt med familiene sine.

En annen utfordring er at opprettelse av egne avdelinger for unge, samtidig kan føre til et dårligere tilbud for andre innsatte som ikke er i målgruppen. Straffereaksjonsutvalget har påpekt at avdelinger med høyere bemanningstetthet kan føre til mindre bemanning ved de ordinære avdelingene¹⁹³. Den samme effekten kan oppstå av å opprette særskilte team rettet mot sårbare innsatte, slik som ressursteam, aktiviseringsteam og ungdomsteam. Særskilte tiltak kan legge beslag på en høyere andel årsverk i kriminalomsorgen totalt sett, samtidig som tilbudet er tilpasset en relativt liten gruppe innsatte. Sivilombudet har også pekt på dette som en utfordring. Når noen grupper blir behandlet som særlig sårbare, kan det gå på bekostning av tilbudet til andre innsatte¹⁹⁴.

For at egne avdelinger skal gi unge innsatte et bedre tilbud har utredningsgruppen vurdert at avdelingene må ha ansatte med særlig kompetanse, få innsatte, gode arbeidsmetoder og egnede

¹⁹¹ NOU (2025:2)

¹⁹² Justis- og beredskapsdepartementet (2025)

¹⁹³ NOU (2025:2)

¹⁹⁴ Helga Fastrup Ervik, Sivilombudet (31.10.2024): Presentasjon og innlegg for utredningsgruppen

bygg. Erfaringer og kunnskapsgrunnlag viser at egne avdelinger for unge må være små, for at de ansatte skal kunne skape et trygt og positivt miljø.

Avdelinger for unge voksne må ha arealer som gir gode muligheter for aktiviteter utenfor cella, samt utearealer som er tilpasset målgruppen. Det må legges til rette for selvforpleining, slik at ungdommene kan lage sin egen mat og spise felles måltider. Det må også være tilgang til samtalerom.

Avdelingene bør ha lavere belegg enn ordinære avdelinger og være bemannet med en høyere bemanningsfaktor. Bemanningen bør være tverrfaglig sammensatt. I ungdomsenhetene og ungdomsteamene i kriminalomsorgen er det krav om at omlag halvparten av ansatte skal være fengselsbetjenter og halvparten ha miljøterapeutisk, barnefaglig, sosialfaglig eller annen relevant fagbakgrunn¹⁹⁵. Både ungdomsenhetene for mindreårige og ungdomsteamene i kriminalomsorgen har gode erfaringer med en slik tverrfaglig basisbemanning¹⁹⁶. Kriminalomsorgen opplever også at det er lettere å rekruttere ansatte til miljøterapeutstillinger, samtidig som det er utfordringer med å rekruttere og beholde fengselsbetjenter.

Det er viktig at ansatte har kompetanse på unge voksne innsatte, og deres særskilte behov. Utredningsgruppen mener det er avgjørende at velferdstjenestene i pilotfengslene med avdelinger for unge voksne er tilstrekkelig dimensjonert og til stede for å dekke unges behov for oppfølging og tjenester. Det må tilbys målrettede, kunnskapsbaserte og ungdomsvennlige tiltak fra både kriminalomsorgen og velferdstjenestene. Det kan være hensiktsmessig å pilotere egne avdelinger parallelt med pilotering av TTU.

Positive og negative virkninger

Berørte grupper	Positive virkninger	Negative virkninger
Unge voksne i fengsel	• Bedre og tettere oppfølging • Informasjon om rettigheter, plikter og muligheter • Relasjon med og tillit til ansatte • Ansatte med kunnskap om unge og tverrsektorielt samarbeid	• Risiko for uheldig påvirkning fra andre innsatte • Avstand til familie, venner og hjemkommune
Kriminalomsorgen	• Økt jobbtilfredshet • Økt kunnskap om unge og tverrsektorielt samarbeid • Bedre samarbeid • Bedre rekruttering av ansatte	• Økte kostnader • Redusert kapasitet
Velferdstjenestene	• Økt jobbtilfredshet • Bedre samarbeid • Bedre mulighet til å følge opp unge	• Økte kostnader
Pårørende til unge i fengsel	• Forutsigbarhet • Avlastning	• Sentralisering kan føre til økt avstand og vanskeligheter med å besøke fengselet

¹⁹⁵ Straffegjennomføringsforskriften § 3-1 første ledd

¹⁹⁶ KDI har gjennomført en evaluering av innføring av ungdomsteam og ungdomsansvarlige i kriminalomsorgen. Evalueringen er hittil ikke publisert, men utredningsgruppen har fått orientering om foreløpige funn.

Samfunnet	• Forutsigbarhet	
-----------	------------------	--

Estimerte kostnader

Pilotering av to egne avdelinger for unge

Type utgift	Omfang	Kostnad	Beregningsgrunnlag
Prosjektleder	100% stilling i ett år	1.5 mill.	Årsverk á 1,5 mill.
Tverrfaglig basisbemanning	Minimum ti ekstra stillinger med tverrfaglig basispersonell, fem ansatte per avdeling	Minimum 10 mill.	Årsverk á 1 mill.
Opplæring og kompetansehevede tiltak	Gjennomføres av KRUS	500 000	Estimert
Totalt		Minimum 12 mill.	

I tillegg kommer utgifter til bygningsmessige endringer og tilpasninger, etablering av uteareal og redusert kapasitet i fengselet. Utgiftene til dette er vanskelig å estimere uten en mer grundig vurdering. Utredningsgruppen har heller ikke tatt stilling til hvilke fengsler det er aktuelt å etablere egne avdelinger, men foreslår at tiltaket prøves ut i et større fengsel, primært på østlandsområdet hvor det er flest unge innsatte.

6.3.3 Særregler for unge

Dersom erfaringene med tiltak 3 tilsier det etter pilotering, mener utredningsgruppen at straffegjennomføringsloven § 10 a, som i dag gjelder for ungdom under 18 år, med fordel kan utvides til å omfatte unge voksne mellom 18-24 år. Tiltaket vil innebære å gjøre endringer i både straffegjennomføringsloven og i forskrift for straffegjennomføring.

Straffegjennomføringsloven § 10 a pålegger at enhetene som opprettes spesielt for innsatte under 18 år skal ha et tverretattlig team som skal ivareta de unges behov under straffegjennomføringen og forberede tiden etter løslatelse.

En eventuell endring til å omfatte unge voksne vil innebære et nytt punkt § 10 b om særregler for unge innsatte mellom 18 og 24 år. Særreglene må åpne for at unge kan få gjennomføre straffen i egne avdelinger for unge hvor det ev. stilles krav om tverrfaglig basisbemanning. For denne aldersgruppen skal det også opprettes tverretattlig team (TTU som beskrevet i tiltak 3a).

Endringen i lov krever også endringer i forskrift om straffegjennomføring, hvor det vil stilles krav til at kriminalomsorgen har tverrfaglig basisbemanning i eventuelle avdelinger for unge voksne mellom 18-24 år.

6.4 Tiltak 4 - Satse på kompetanse, forskning og kunnskapsutvikling

Utredningen viser at det er behov for å styrke kunnskapen om tverrsektorielt samarbeid mellom velferdstjenestene, politi og kriminalomsorgen før, under og etter straffegjennomføring. For å sikre at alle de involverte tjenestene har en kunnskapsbasert praksis, må de få tilgang på den best tilgjengelige kunnskapen. God praksis i velferdstjenestene, politi og kriminalomsorgen må være basert på både forsknings-, erfarings- og brukerkunnskap, samt medvirkning.

6.4.1 Tiltak 4 a – Forskning og kunnskapsutvikling

6.4.1.1 Beskrivelse av tiltaket

Utredningsgruppen har vurdert et tiltak for å øke forskning og kunnskapsutvikling om tverrsektorielt samarbeid ved straffegjennomføring. Tiltaket innebærer at KDI, AVdir, Hdir, Udir, POD og Bufdir setter ned en fast arbeidsgruppe som skal vurdere ulike kunnskapsbehov. Arbeidsgruppen skal selv ikke utføre oppdragene. I tillegg til å ha kompetanse på fagområdet, må medlemmene ha bestillerkompetanse og innsikt i hovedtrekkene ved statens kjøp av forskning- og konsulentoppdrag. Arbeidsgruppen samles 3-4 ganger i året for å diskutere prioriteringer av ulike kunnskapsbehov, tiltak, utlysning og tilbud, samt rapportering og oppfølging av ferdige prosjekter.

Arbeidsgruppen skal også forankre arbeidet i egen organisasjon. KDI bør lede arbeidsgruppen. Tiltaket foreslås å ha en varighet på 4 år, før det evalueres og eventuelt går over i varig drift.

Kunnskapsbehov som arbeidsgruppen bør vurdere er:

- En samfunnsøkonomisk analyse som ser på nytteverdi og kostnader knyttet til tiltakene i denne utredningen
- Evaluering av kontaktbetjentordningen, inkludert om den fungerer etter intensjonen.
- Innsatte i fengsler har samme krav på tjenester som andre innbyggere. Hvordan fungerer importmodellen i praksis?
- Nav-veiledere i fengsel, hvordan fungerer ordningen?
- Vurdere behov for oppdaterte kunnskapsoppsummeringer.
- Hvordan kan medvirkning i straffegjennomføringen styrkes?
- Hvordan kan det tilrettelegges for mer ungdomsvennlige tjenester under og etter straffegjennomføringen?
- Hvordan bør tjenestene og kriminalomsorgen tilrettelegge informasjonen til innsatte om sine rettigheter og plikter på en måte som er tilpasset i form og innhold til målgruppen unge voksne?
- Vurdere om unge får voksne tilgang til virkningsfulle tiltak som er tilgjengelige for målgruppen i samfunnet for øvrig, under og etter soning?
- Hvordan implementere vellykkede prosjekter/piloter i tjenestene og i kriminalomsorgen?
- Evaluering av piloten tverretattlig integrert team

6.4.1.2 Positive og negative virkninger av tiltaket

Berørte grupper	Positive virkninger	Negative virkninger
Unge voksne i fengsel	• Bedre og mer helhetlige velferdstjenester • Økt kunnskap	
Kriminalomsorgen	• Økt kunnskap • Tydelige roller, oppgaver og ansvar • Bedre samarbeid • Økt jobbtillfredshet	
Velferdstjenestene	• Økt kunnskap • Tydelige roller, oppgaver og ansvar • Bedre samarbeid • Økt jobbtillfredshet	
Pårørende til unge i fengsel	• Økt kunnskap	

Samfunnet	• Økt kunnskap	
-----------	----------------	--

Estimerte kostnader

Pilotering av tiltaket

Type utgift	Omfang	Kostnad	Beregningsgrunnlag
Avsatte forsknings- og utviklingsmidler til tiltaket	4 år	2 mill. per år	8 mill. kr over statsbudsjettet til JD
Alternativ: Samfinansiering av tiltaket over budsjettene til hvert enkelt direktorat	4 år	2, 010 mill. per år	335.000 per år per direktorat 8 mill. over statsbudsjettet, fordelt på direktoratene
Ansatte ressurser i direktoratene	To ukesverk per direktorat per år, i 4 år	348 000 årlig	Estimert
Totalt		4, 358 mill. per år	

Ved varig innføring av tiltaket

Type utgift	Omfang	Kostnad	Beregningsgrunnlag
Avsatte forsknings- og utviklingsmidler til tiltaket	Drift per år	2 mill. kroner	Estimert
Ansatte ressurser i direktoratene	Ca. 2 ukesverk per år, per direktorat	348 000	Årsverk á 1,5 mill. delt på 260 arbeidsdager
Totalt		2, 348 mill. per år	

6.4.2 Tiltak 4 b - Kompetanseheving for ansatte

Utredningsgruppen har vurdert et tiltak med kompetansehevingsprogram tilpasset ansatte i kriminalomsorgen og ansatte i velferdstjenestene og som arbeider i fengsel og friomsorgen. Tiltaket skal bidra til å løse problemet med at unge voksne ikke får tilgang til tilpassede tiltak fra velferdstjenestene og kriminalomsorgen under og etter soning, og problemet med at tiltakene de får er fragmenterte og mangler god koordinering.

6.4.2.1 Beskrivelse av tiltaket

Kompetansehevingsprogrammet skal bidra til at ansatte i kriminalomsorgen og velferdstjenestene har felles innsikt og ferdigheter for å møte unge innsattes behov på en helhetlig og kunnskapsbasert måte. Programmet skal bestå av flere deler med et overordnet mål. Målet skal bidra til forandringer og gevinster i flere sektorer. Innholdet i programmet skal legge vekt på tverrfaglig samarbeid, traumesensitiv tilnærming og praksisnær læring for å fremme rehabilitering, og støtte unge voksne i overgang til et liv uten kriminalitet. De ulike delene av kompetansehevingsprogrammet må ha både kortsiktige og langsiktige mål, med evaluering og tilpasning underveis. Kompetanseheving skal skje regelmessig gjennom faste kurs, veiledning, praksisnære læringsarenaer, og tverrfaglige og tverretatlige refleksjonsmøter. Programmet skal være tilgjengelig for alle nyansatte.

Sentrale kompetanseområder i tiltaket

Kompetansehevingen skal dekke følgende områder:

- Kunnskap om unge voksne, deres behov, ressurser og livssituasjon
- Ungdomsutvikling, psykososial modenhet og identitet

- Rus, psykisk helse og traumebevisst tilnærming
- Kommunikasjonsferdigheter og konfliktløsning
- Kulturell kompetanse om ungdom
- Faglig refleksjon og læring i praksis
- Hverdagsliv og mestring etter løslatelse
- Felles forståelse av mål og roller – Hva er hver tjenestes ansvar, og hvordan kan de komplementere hverandre?
- Kompetanse om tverrfaglig arbeid – Hvordan samarbeide på en strukturert og kunnskapsbasert måte?
- Kommunikasjonsferdigheter og samhandlingsverktøy – For å sikre god informasjonsflyt og koordinering uten brudd på taushetsplikt

6.4.2.2 Positive og negative virkninger

Berørte grupper	Positive virkninger	Negative virkninger
Unge voksne i fengsel	• Bedre og mer helhetlige velferdstjenester • Økt kunnskap	
Kriminalomsorgen	• Økt kunnskap • Tydelige roller, oppgaver og ansvar • Bedre samarbeid • Økt jobbtilfredshet	
Velferdstjenestene	• Økt kunnskap • Tydelige roller, oppgaver og ansvar • Bedre samarbeid • Økt jobbtilfredshet	
Pårørende til unge i fengsel	• Økt kunnskap	
Samfunnet	• Økt kunnskap	

Estimerte kostnader

Type utgift	Omfang	Kostnad	Beregningsgrunnlag
Administrasjon (studieadmin., prosjektadmin)	50 ansatte	250 000	Estimert
Møter mellom kriminalomsorg og samarbeidspartnere		15 000	Estimert
Erfaringskonferanse	50 deltakere	110 000	Estimert
Utvikling			
Utvikle og kvalitetssikre opplæring	50 deltakere	150 000	Estimert
Utvikle digitale moduler			Viser til tiltak 5a - Digitalt innhold til unge voksne og ansatte
Evaluerer, videreutvikle/justere		15 000	Estimert

Gjennomføring			
Markedsføre tilbudet		40 000	Estimert
Rekruttering	50 deltakere	20 000	Estimert
Samlinger (2 fysiske dagssamlinger + digitale + forberedelser)	50 deltakere	500 000	Estimert
Reisekostnader kursholdere		80 000	Estimert
Veiledning		50 000	Estimert
Totalsum		1 230 000	
Pris per deltaker		24 000	

6.5 Tiltak 5 – Digitale tiltak

Utredningsgruppen har vurdert to digitale tiltak: et felles utviklingsprosjekt med mål om å gjøre informasjon mer tilgjengelig for unge og ansatte i velferdstjenestene, samt en løsning for digital varsling fra kriminalomsorgen til velferdstjenestene.

6.5.1 Tiltak 5 a - Digitalt innhold til unge voksne og ansatte

Et av effektmålene for denne utredningen er at unge innsatte får individuelt tilpasset informasjon og veiledning om rettigheter til velferdstjenester. Utredningsgruppen har kartlagt at det er en utfordring at mange unge voksne opplever brudd i velferdstjenestene ved innsettelse i fengsel. En av årsakene til dette er at de i liten grad har informasjon om tilgang til velferdstjenester når de gjennomfører straff. Unge får også i liten grad tilpasset informasjon og veiledning under straffegjennomføringen. Ansatte i kriminalomsorgen og i velferdstjenestene har samtidig lite kunnskap om hverandres tiltak og tjenester, oppgaver og ansvar, noe som bidrar til fragmentering av tjenestene.

Utredningsgruppen har derfor vurdert tiltak for å øke informasjonstilgangen for både unge voksne domfelte og ansatte i kriminalomsorgen og velferdstjenestene. Vi har vurdert det som mest aktuelt at innholdet utvikles digitalt, og at det ses på muligheter for å gjøre det tilgjengelig også for unge i fengslene.

6.5.1.1 Beskrivelse av tiltaket

Utredningsgruppen mener det er mest hensiktsmessig at digitalt innhold utarbeides i samarbeid mellom direktoratene, fortrinnsvis ved at det nedsettes en arbeidsgruppe med representanter fra KDI, Hdir, Udir, AVdir og Bufdir. Gruppen skal ha ansvar for å utvikle digitalt innhold til både unge domfelte og innsatte, og for ansatte i kriminalomsorgen og velferdstjenestene.

Digitalt innhold for unge

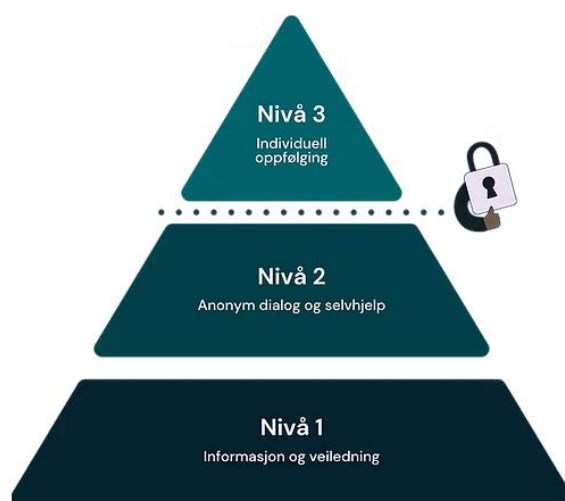
Mye av informasjonen som er tilgjengelig på kriminalomsorgen.no er skriftlig. Våren 2025 ble det lagt ut eget innhold til barn og unge voksne på kriminalomsorgen.no i klart språk. Siden sier imidlertid lite om tilgang til velferdstjenester i forbindelse med straffegjennomføringen.

Utredningsgruppen mener det er hensiktsmessig at direktoratene i fellesskap melder inn dette som et mulig tiltak til DigiUng. DigiUng jobber blant annet med å videreutvikle ung.no til å bli en

brukervennlig inngangsport til kvalitetssikret informasjon og hjelpetjenester drevet av det offentlige og frivillighet på tvers av sektorer. [Ung.no](https://ung.no) er valgt som statens kommunikasjonskanal for ungdom. Kanalen skal tilby ungdom informasjon, hjelp og veiledning som utvikler deres handlingskompetanse og sette dem i stand til å ta gode valg.

DigiUng sitt målbilde er å levere “lett tilgjengelig og kvalitetssikret informasjon, veiledning og tjenester til ungdom, gjennom et helhetlig digitalt tilbud som bidrar til mestring og selvhjelp.”¹⁹⁷ DigiUng har et pågående prosjekt med Sekretariatet for konfliktrådene som det kan være aktuelt å innhente erfaringer fra. Ved å delta i DigiUng-samarbeidet kan prosjektet også søke om midler til utvikling eller videreutvikling av digitalt innhold. DigiUng har et eget ungdomspanel som prosjektene kan søke bistand fra, slik at unge kan bistå med å utvikle innhold som er tilpasset målgruppen.

DigiUng opererer med tre nivåer (se bilde under). Mens majoriteten av ungdommene bare trenger åpen informasjon og veiledning som tilbys på nivå 1, så finnes det også noen som trenger litt sterkere hjelpemidler. Mange trenger for eksempel noen å snakke med noen, eller selvhjelpsverktøy som gjør det enklere å mestre hverdagen litt bedre. Dette løses på nivå 2. Andre vil trenge individuell hjelp og oppfølging utover de åpne ressursene som finnes på nivå 1 og 2. Dette tilbys på nivå 3, via sikker innlogging.



Illustrasjon: Modellen viser hvordan DigiUng jobber mot ungdom – fra å gi informasjon og veiledning på nivå 1, til å bevege seg opp mot nivå 2 og 3. Individuell oppfølging, som ligger på nivå 3, har strenge sikkerhetskrav (nivå 4).

På nivå 1 mener utredningsgruppen det bør utvikles både skriftlig innhold i klart og tilpasset språk, og audiovisuelt innhold med forklarende videoer. Innholdet skal gi informasjon både om straffegjennomføring, muligheter for progresjon og kontakt med velferdstjenestene og hva de kan tilby under straffegjennomføringen. Det kan gjøre unge voksne mer i stand til å sette seg inn i rettigheter og muligheter under straffegjennomføringen. Det vil gi større mulighet for aktørskap og medvirkning. Alt innholdet som utarbeides bør være tilgjengelig på ung.no, med lenker til kriminalomsorgen.no og de relevante velferdstjenestene.

¹⁹⁷ [Samarbeide med DigiUng | DigiUng](#)

Innholdet må følge det til enhver tid gjeldende regelverket for universell utforming. Det innebærer at innholdet må være tilpasset unge med ulike behov, inkludert lese- og skrivevansker, kognitive utfordringer og minoritetsspråklig bakgrunn. Informasjon må være tilgjengelig på flere språk. Innholdet bør også foreligge i trykt form, slik at det kan være lett tilgjengelig i fengslene.

På nivå 2 mener vi at en chatløsning – for eksempel en chatbot på kriminalomsorgens nettsider – bør inngå i løsningen. Denne kan svare på vanlige spørsmål og henvise videre til riktig instans. Det lages brukerreiser til chatte-tjenesten fra ung.no.

På nivå 3 mener vi at det bør utvikles en «Min side»-løsning på kriminalomsorgen.no. Her skal ungdom få tilgang til individuell oppfølging. Det bør videre utvikles en app som gir tilgang til denne løsningen. Appen skal være intuitiv, ungdomsvennlig og tilpasset bruk på mobiltelefon. En slik løsning er mest aktuell for unge som forbereder seg til straffegjennomføring, eller som gjennomfører straff i samfunnet. Denne delen av tiltaket må ses i sammenheng med KDIs selvbetjeningsportal for pårørende og domfelte¹⁹⁸. En løsning på nivå 3 kan gjøres tilgjengelig på denne portalen. Kriminalomsorgen har tidligere satt i gang utredning av et konsept og mulighet for løsning for pre-kartlegging av domfelte. En eventuell løsning for pre-kartlegging vil være tilgjengelig i selvbetjeningsløsningen. Arbeidet er ikke ferdig, og er heller ikke prioritert av KDI nå, men det vil være relevant å se tiltakene i sammenheng.

Tiltaket må samtidig ses i sammenheng med eksisterende og planlagte digitale løsninger for innsatte i fengsel som KOMPASS og OSS (Offender Self-Service). Det er viktig at informasjonen og løsningene som utarbeides er tilgjengelig for innsatte i fengsel. Tiltaket bør også ses i sammenheng med en planlagt app for straffegjennomføring i samfunnet.

Ungdommer som mangler BankID kan ha vanskeligheter med å få fullt utbytte av løsningene som krever innlogging. Mest mulig informasjon derfor være på nivå 1 og 2 slik at det er tilgjengelig for alle. I tillegg må nettsidene inneholde enkel veiledning om hvordan man kan skaffe BankID. Det bør også vurderes om det for noen løsninger kan være mulig å bruke MinID, som kan være enklere å få tak i.

Digitalt innhold for ansatte i kriminalomsorgen og velferdstjenestene

For å løse utfordringene med at ansatte i kriminalomsorgen og velferdstjenestene ikke har tilstrekkelig kunnskap om hverandres tiltak og tjenester, mener utredningsgruppen det er stort behov for mer digital informasjon og veiledning til ansatte. Kriminalomsorgen har tidligere utviklet siden tilbakeføring.no for dette formålet. Siden har imidlertid ikke vært vedlikeholdt eller oppdatert på flere år. Ved å videreutvikle denne nettsiden kan man bygge videre på tidligere samarbeid og samtidig bevare viktig kunnskap.

Utredningsgruppen mener det er nyttig å se tiltaket i sammenheng med tiltak 6 om gode løslatelser. Siden kan da inneholde informasjon om og lenker til samarbeidsavtaler og faste kontaktpunkter hos både kriminalomsorgen og velferdstjenestene.

198 [Selvbetjening - Kriminalomsorgen](#)

Innholdet på nettsiden må utvikles i fellesskap mellom direktoratene for å sikre faglig kvalitet, oppdatert informasjon og relevans på tvers av sektorer. Et slikt samarbeid vil også redusere risiko for ulik praksis og feilinformasjon. Veiledning om taushetsplikt og informasjonsdeling vil være sentralt. Ansatte skal enkelt kunne slå opp hvilke regler som gjelder, og få eksempler på hvordan samarbeid kan gjennomføres innenfor gjeldende lovverk. Dette vil styrke tjenesteutøvelsen og redusere risikoen for at taushetsplikt blir et hinder for nødvendig samhandling.

Nettsiden må være oversiktlig og brukervennlig, med søkefunksjon, filtreringsmuligheter og tydelige henvisninger til ansvar, kontaktpersoner og relevante retningslinjer. En slik løsning vil være et viktig for det praktiske samarbeidet og vil bidra til økt kvalitet i oppfølgingen av unge innsatte.

Kriminalomsorgen vil ha hovedansvar for utvikling og vedlikehold av nettsiden og appen. For å sikre at informasjon om de andre velferdstjenestene er korrekt og oppdatert, må det lenkes til relevante nettsider driftet av velferdstjenestene (nav.no, burdir.no, hels norge.no osv.). Dette vil redusere risiko for feilinformasjon på nettsiden og i appen, og redusere de administrative kostnadene for kriminalomsorgen.

6.5.1.2 Positive og negative virkninger

Tiltaket vil bidra til å øke tilgang på informasjon for både unge domfelte, pårørende og ansatte i tjenestene. Informasjon til unge vil gjøre det enklere å planlegge for egen straffegjennomføring, og få kontakt med velferdstjenestene før straffen begynner. For noen kan det også senke terskelen for å ta kontakt. For ansatte i kriminalomsorgen og hos velferdstjenestene vil tiltaket gjøre det lettere å orientere seg, og gi raskere tilgang til oppdatert og relevant informasjon. Tiltaket skal bidra til at ansatte får økt kunnskap om både regelverk og samarbeid.

Berørte grupper	Positive virkninger	Negative virkninger
Unge voksne i fengsel	- Økt kunnskap om rettigheter, muligheter og plikter. - Økt aktørskap. - Økt brukermedvirkning.	
Kriminalomsorgen	- Økt kunnskap - Effektivisering - Bedre samarbeid	- Investeringskostnader - Økt arbeidsmengde i KDI i innledende fase
Velferdstjenestene	- Økt kunnskap - Effektivisering - Bedre samarbeid	Økt arbeidsmengde i direktoratene i innledende fase
Pårørende til unge i fengsel	- Forutsigbarhet - Økt kunnskap	
Samfunnet	Økt kunnskap	

Estimerte kostnader

Utviklingskostnader

Type utgift	Omfang	Kostnad	Beregningsgrunnlag
-------------	--------	---------	--------------------

Innkjøp av konsulent tjenester – digitalt innhold til unge nivå 1 og 2	100 % ressurs i 4-6 mnd.	1,2 mill.	Ett månedsverk med innleid konsulent er estimert til 250 000-300 000 NOK.
Innkjøp av konsulent tjenester – digitalt innhold til unge nivå 3	100 % ressurs i 6-12 mnd.	1,8 mill.	Ett månedsverk med innleid konsulent er estimert til 250 000-300 000 NOK.
Fagansvarlig KDI	100 % stilling i 6 mnd.	750 000	Ett årsverk estimert til 1,5 mill.
Utarbeidelse av digitalt innhold til unge og ansatte	Tre ukesverk per direktorat	435 000	Årsverk á 1.5 mill.
Totalt		4,185 mill.	

Ved varig innføring av tiltaket må det beregnes midler til drift og vedlikehold av de digitale løsningene.

6.5.2 Tiltak 5 b - Varsling til samarbeidspartnere

6.5.2.1 Beskrivelse av tiltaket

Utredningen har vist at det fortsatt er et omfattende problem at kriminalomsorgen ikke varsler velferdstjenestene om innsettelse, overføringer og løslatelse, selv når innsatte samtykker. Informasjon gis gjerne uformelt og muntlig, og det er vanskelig å sikre at informasjon blir gitt til riktig tid og riktig etat. BRIK-kartlegginger blir også i liten grad delt, selv om det er innhentet samtykke. Utredningsgruppen mener det er stort behov for et tiltak for å bedre kriminalomsorgens varsling og deling av informasjon med velferdstjenestene. Det er ikke planlagt for løsninger for dette i første versjon av KODA. Derfor bør det iverksettes tiltak som kan bedre situasjonen på kort sikt og fungere inntil KODA har full funksjonalitet. Forholdet til taushetsplikt, samtykke og medvirkning må inngå i vurderingen av hvordan tiltak kan utformes og gjennomføres.

Inntil digital varsling via KODA er på plass, anbefaler utredningsgruppen at det benyttes en midlertidig løsning for utsending gjennom KS SvarUt eller Digipost. I den forbindelse må det utarbeides nasjonale maler for varslingsbrev som implementeres i alle fengsler. Malene bør utvikles i samarbeid mellom kriminalomsorgen og relevante direktorater. På sikt må disse integreres i KODA, og benyttes som standard for varsling. KODA bør også ha funksjonalitet som gir støtte til ansatte om når varsler skal sendes ut.

Tiltaket skal gi bedre informasjonsdeling mellom kriminalomsorgen og relevante velferdstjenester ved innsettelse, overføring til annet fengsel og ved løslatelse.

Det må også etableres nasjonale rutiner for deling av BRIK-kartlegginger mellom kriminalomsorgen, Nav, helse- og omsorgstjenestene, skole og barnevernstjenesten. Formålet er å sikre at relevante velferdsaktører får tilgang til oppdatert og nødvendig informasjon, slik at de kan tilby riktige tjenester til rett tid. Dette vil også legge til rette for videreføring av tiltak og ytelser ved overføringer mellom fengsler og etter løslatelse. Nasjonale rutiner vil bidra til en tryggere og mer ensartet praksis på tvers av kriminalomsorgens regioner og lokale enheter.

Kriminalomsorgen vil ha hovedansvaret for gjennomføringen av tiltaket. Samtidig forutsetter tiltaket tett samarbeid med de øvrige velferdstjenestene for å sikre at informasjonsutvekslingen mellom KODA og sektorspesifikke fagsystemer skjer på en sikker og effektiv måte. Spesielt i kommunene er det avgjørende at informasjonen går til riktig etat. Dette tiltaket henger derfor sammen med tiltak 6 om gode løslatelser.

6.5.2.2 Positive og negative virkninger av tiltaket

Tiltaket vil gjøre det lettere for kriminalomsorgen å overholde plikten til å varsle samarbeidspartnere i forbindelse med løslatelse. Det vil også bidra til å hindre at tjenestene glipper underveis i straffegjennomføringen og før løslatelse. Tiltaket vil bidra til at velferdstjenestene i større grad kan planlegge for tiltak etter løslatelse, og gi økt forutsigbarhet for både kriminalomsorgen, velferdstjenestene og ungdommene.

Berørte grupper	Positive virkninger	Negative virkninger
Unge voksne i fengsel	- Økt tilgang på tjenester - Forutsigbarhet	
Kriminalomsorgen	- Bedre samarbeid - Jobbtilfredshet - Forutsigbarhet - Effektivisering	- Implementering - Behov for opplæring
Velferdstjenestene	- Bedre mulighet til å gi tjenester til riktig tid - Lettere å planlegge - Forutsigbarhet - Jobbtilfredshet	Implementering
Pårørende til unge i fengsel	Forutsigbarhet	
Samfunnet	Forutsigbarhet	

Estimerte kostnader

Prosjektkostnader ved pilotering av tiltaket

Type utgift	Omfang	Kostnad	Beregningsgrunnlag
Utarbeidelse av nasjonale maler	To ukesverk per direktorat	290 000	Årsverk á 1,5 mill.

6.6 Tiltak 6 – Gode løslatelser

6.6.1.1 Tiltak 6 a - Løslatelser fra dom kun mandag til onsdag

For at innsatte i fengsel skal få bedre tilgang til velferdstjenester ved løslatelse har utredningsgruppen vurdert om det bør innføres en ordning med at unge innsatte kun kan løslates mandag-onsdag. Tiltaket innebærer at løslatelser kun skal finne sted i begynnelsen av uken, når offentlige tjenester er åpne og det er mulig å få tiltak på plass før helgen. Tiltaket vil gjøre det lettere å planlegge for tiltak og oppfølging i forbindelse med løslatelse.

Man vil på den måten unngå løslatelser rett før helgen eller på dager da offentlige tjenester har stengt. Tiltaket vil kun gjelde løslatelser fra dom, ikke fra varetekt.

Det er allerede en åpning for kriminalomsorgen kan innvilge fremskutt løslatelse, jf.

Straffegjennomføringsloven § 42 fjerde ledd, jf. femte ledd. Dagens ordning innebærer at domfelte,

etter en konkret vurdering av “særlig grunner”, kan løslates kort tid før endt tid, eventuelt kort tid før allerede innvilget prøveløslatelse¹⁹⁹. Pkt. 42.2.5 i retningslinjene til straffegjennomføringsloven sier: «Slik fremskutt løslatelse skal kun finne sted innenfor en snever ramme i tilfeller der særlig viktige individuelle forhold, som for eksempel hensyn til å kunne tiltre arbeid eller beholde arbeid eller skoleplass tilsier det. Fremskutt løslatelse kan også innvilges når løslatelsen ellers skal skje på en helligdag – herunder søndag – eller offentlig fridag, dersom det er av vesentlig betydning for domfelte.»

Utredningsgruppens erfaring er imidlertid at slik fremskutt løslatelse sjelden skjer, og at en stor del av innsatte løslates like før eller i løpet av helgen. Det gjør det vanskelig å få tilgang til velferdstjenester, og øker sannsynligheten for brudd i tjenestetilbudet.

Tiltaket vil kreve lovendring, fordi dagens ordlyd angir en snever unntaksbestemmelse. For å oppnå ønsket formål bør ordlyden endres slik at løslatelse som hovedregel skal skje kun mandag til onsdag, utfra en skjematisk vurdering av utmålt straff, og at løslatelse kan forskutteres med inntil fem dager.

I vurderingen av tiltaket har utredningsgruppen sett hen til Danmark, som innførte dette gjennom en endring av Bekendtgørelse om løsladelse af dømte, der udstår fængselsstraf (løsladelsesbekendtgørelsen i 2022. Ifølge Direktoratet for Kriminalforsorgen har det vært svært gode erfaringer med endringen, som har ført til økt forutsigbarhet og tettere oppfølging fra velferdstjenestene ved løslatelse. Direktoratets erfaring er at det var lite motstand mot endringen da den ble innført.

Tekstboks 8: Bekendtgørelse om løsladelse af dømte, der udstår fængselsstraf (løsladelsesbekendtgørelsen)

§ 21

Hvis løsladelsesdatoen efter § 19 falder på ugedagene torsdag-søndag, skal løsladelsen fremrykkes med op til 4 dage, således at løsladelsen finder sted på ugedagene mandag-onsdag for indsatte, der udstår fængselsstraf i 30 dage eller derover, jf. dog stk. 4.

Stk. 2. Hvis løsladelsesdatoen efter § 19 falder på ugedagene mandag-onsdag, som er en søgnehelligdag, kan løsladelsen fremrykkes med op til 3 dage for indsatte, der udstår fængselsstraf i 30 dage eller derover, således at løsladelsen sker nærmest forudgående hele hverdag, jf. dog stk. 3 og 4.

Stk. 3. Hvis løsladelsesdatoen efter § 19 falder på en mandag, som er 2. påskedag eller 2. pinsedag, skal løsladelsen fremrykkes til nærmest forudgående onsdag for indsatte, der udstår fængselsstraf i 30 dage eller derover, jf. dog stk. 4.

Stk. 4. Fremrykning af løsladelsen efter stk. 1-3 kan undlades, hvis 1) undvigelse eller udeblivelse fra udgang har fundet sted inden for de sidste 4 uger før løsladelsesdatoen, eller 2) der er en bestyrket mistanke om, at undvigelse eller udeblivelse fra udgang tidligere end 4 uger før løsladelsesdatoen har fundet sted med henblik på udnyttelse af adgangen til fremrykning.

199 jf. pkt. 42.2.5. og 42.3

6.6.1.2 Positive og negative virkninger

Tiltaket vil bidra til bedre tilbakeføring og at innsatte vil få tilgang til velferdstjenestene når behovet er størst, rett etter løslatelse. Ved å løslate domfelte mandag til onsdag får velferdstjenestene mulighet til å kunne bistå vedkommende innenfor kontorets åpningstid.

Dersom en domfelt ikke har varig bopel eller egne midler, har vedkommende stort behov for å oppsøke et Nav-kontor ved løslatelse. Nav kan bistå med midlertidig bolig og økonomisk sosialhjelp for å avbøte situasjonen inntil varige ytelser er på plass.

For løslatte som har behov for oppfølging av helsevesenet, eksempelvis løslatte som bruker LAR, er det store behov for å opprette kontakt rett etter løslatelse. Det kan få store konsekvenser for løslatte dersom påbegynt rusbehandling ikke videreføres kort tid etter løslatelse, og risikoen for tilbakefall øker betraktelig. Ved å sikre den løslatte penger til mat, transport, helsetjenester, samt et sted å sove, reduserer man risikoen for at vedkommende oppsøker kriminelle miljøer, faller tilbake til rusmisbruk o.l.

Tiltaket vil også gi økt forutsigbarhet og grunnlag for godt samarbeid mellom velferdstjenestene og kriminalomsorgen. Velferdstjenestene kan innrette seg etter at løslatelser skjer på gitte dager, og kan følgelig bedre koordinere sin innsats for unge løslatte. Samtidig vil de ansatte i kriminalomsorgen kunne være tryggere på at de ikke løslater noen uten noen form for «sikkerhetsnett». At en domfelt løslates noen dager før dommen er ferdigsonet, kan imidlertid være krevende for ofre og etterlatte som kan oppleve en urettferdighet ved at domfelte ikke må sone den fulle dommen.

Berørte grupper	Positive virkninger	Negative virkninger
Unge voksne i fengsel	- Forutsigbarhet - Bedre tjenestetilbud	
Kriminalomsorgen	- Bedre samarbeid - Forutsigbarhet	
Velferdstjenestene	- Forutsigbarhet - Effektivisering - Behov for implementering og endring av rutiner	
Pårørende til unge i fengsel	- Trygghet - Forutsigbarhet - Avlastning	
Samfunnet	- Trygghet - Forutsigbarhet	Kan utfordre den allmenne rettsoppfatning

Type utgift	Omfang	Kostnad	Beregningsgrunnlag
Implementering av tiltaket, inkludert informasjon til ansatte	Alle fengslene, Nav-kontor, kommunale tjenester	500 000	Estimert

6.6.2 Tiltak 6 b - God løslatelse

6.6.2.1 Beskrivelse av tiltaket

Utredningsgruppen har kartlagt at mange unge opplever brudd i velferdstjenestenes oppfølging i forbindelse med straffegjennomføringen. Det er en utfordring at kriminalomsorgen mangler struktur

og systematikk i samarbeidet med velferdstjenestene. Det utarbeides samarbeidsavtaler med forvaltningssamarbeidspartnere, men avtalene er i seg selv ikke nok til å skape systematikk. Det er store forskjeller i innholdet i avtaler, både regionalt og lokalt. Det er store variasjoner i innsattes tilgang til velferdstjenester i de ulike fengslene, eks. tilstedeværelse fra Nav-veileder. Vi har også sett at det er lite samarbeid med kommunene under straffegjennomføringen.

For å løse disse utfordringene har utredningsgruppen vurdert om det er nyttig å overføre den danske modellen for "God løsladelse" til Norge. Den danske modellen innebærer fast systematikk, struktur og gjensidige forpliktelser i samarbeidet med kommunene, og tydelig styring fra Kriminalforsorgsdirektoratet. Målgruppen for tiltaket vil være alle innsatte i fengsel som skal løslates eller overføres til straffegjennomføring i samfunnet. Mindreårige og unge voksne må prioriteres spesielt i samarbeidet.

For å tilpasse modellen til norske forhold mener utredningsgruppen at modellen må inkludere samarbeid med de største kommunene, opplæringsmyndigheter, helseforetakene og Nav. Modellen innebærer at det blir innført en fast og forutsigbar struktur for samarbeid, med frister for når kriminalomsorgen skal varsle velferdstjenestene om innsettelse, overføring og før løslatelse.

Den danske modellen inneholder et strukturert samarbeid med klare frister for hva som skal skje i løpet av straffegjennomføringen. En tilpasning til norske forhold ville innebære at kriminalomsorgen innen fastsatte frister må gjennomføre:

- Mottakssamtale: Innsatte får standardisert informasjon om rutiner, regler og mulighet for kontakt med og oppfølging fra velferdstjenestene.
- Varsling til velferdstjenestene: Innen f.eks. tre uker skal relevante velferdstjenester få varsel om at personen er innsatt i fengsel, dersom vedkommende samtykker.
- BRIK-kartlegging: Informasjon fra kartleggingen deles med relevante velferdstjenester, i samsvar med regler om taushetsplikt, samtykke og deling av personsensitiv informasjon.
- Tverrfaglig samordning: Nyankomne som trenger en oppfølgingsplan, diskuteres i et tverrfaglig møte.
- Plan for oppfølging og progresjon (POP): Utarbeides basert på innsattes behov. Unge som har behov for det får informasjon og tilbud om individuell plan og koordinator.
- Løpende evaluering: Arbeidet evalueres hver tredje eller fjerde måned.
- Varsling om løslatelse og overføringer i god tid
- Overlevering: Hjemkommune og relevante velferdstjenester blir invitert til samarbeidsmøte/ansvarsgruppemøte før løslatelse.

Kriminalomsorgsdirektoratet og KS må samarbeide om å utarbeide maler for samarbeidsavtaler med de største kommune. Maler for samarbeidsavtaler med kommunene vil gjøre at nødvendige vurderinger og avklaringer av forpliktelser og ansvar blir gjort i samarbeid på et høyere nivå, og at det i mindre grad blir opp til lokalt nivå å forhandle seg frem til løsninger. Malene må samtidig åpne for lokale tilpasninger.

Tekstboks 9: God løsladelse i Danmark

Kriminalforsorgen i Danmark har etablert en omfattende samarbeidsmodell med kommunene for å sikre en helhetlig oppfølging av innsatte under og etter soning. Modellen heter "God løsladelse". Formålet med modellen er å legge til rette for en god overgang fra fengsel til samfunnet og redusere faren for tilbakefall.

Samarbeidet mellom kriminalforsorgen og kommunene baserer seg på formelle avtaler som regulerer både informasjonsutveksling og koordinering av tiltak.

Kommunen og andre samarbeidspartnere skal kontaktes:

- senest ett år før forventet prøveløslatelse for lengre dommer.
- senest fire uker etter soningsstart for kortere dommer.

I løpet av straffegjennomføringen blir den innsattes behov for ulike velferdstjenester vurdert. Det har vært lovfestet siden 2001 at det skal utarbeides en plan for soning og tiden etter løslatelse. I 2006 ble kriminalomsorgen og kommunene forpliktet til å koordinere sine handlingsplaner.

Det er innført faste frister, der første evaluering av handlingsplanene skjer innen fire uker etter innsettelse, med videre oppfølging hver tredje eller fjerde måned. Det opprettes én kontaktperson fra hver aktør. Før løslatelse skal det avholdes et løslatelsesmøte.

Innsatte skal involveres så langt det er mulig, men planarbeidet gjennomføres også uten samtykke.

Annen hvert år arrangeres samarbeidsmøter mellom kriminalomsorgen og kommunene, koordinert av regionene og med deltakelse fra direktoratet.

For personer med høy risiko for tilbakefall, tilbyr modellen mentorordninger der de får støtte fra erfarne veiledere som bistår dem i å bygge et liv uten kriminalitet. Dette mentortilbudet fungerer som et bindeledd mellom kriminalforsorgen og det sivile samfunnet, og skal bidra til en bedre tilbakeføring.

Modellen har vært evaluert, og erfaringene med modellen er gode. "Køreplan for god løsladelse 2.0" skal innføres i løpet av 2025.

Den nye planen utvider målgruppen for samarbeidet, slik at samarbeidet også skal omfatte innsatte med korte dommer og varetektsinnsatte med sosiale utfordringer.

Det skal også utarbeides maler for samarbeidsavtaler mellom kriminalomsorgen og henholdsvis Nav, opplæringsmyndighetene og helseforetakene på regionalt og lokalt nivå. Det kan bidra til mer lik forståelse av både regelverk og føringer gitt i samarbeidsavtaler eller samarbeidsrundskriv på sentralt nivå. Avtalene kan samtidig åpne for lokale tilpasninger og vurderinger. Kriminalomsorgens regioner vil få en tydeligere rolle i forvaltningssamarbeidet, slik at det i mindre grad blir opp til det enkelte fengsel å forhandle seg frem til for eksempel tilstedeværelse fra Nav-veileder i fengslene. Samarbeidsavtalene må inkludere både fengsler og friomsorg, slik at det blir lagt til rette for et godt tverrsektorielt samarbeid og mest mulig lik praksis også ved straffegjennomføring i samfunnet.

Samarbeidsavtalene vil innebære at både kriminalomsorgen og velferdstjenestene får tydeliggjort forpliktelser i samarbeidet. Partene må utpeke faste kontaktpersoner for samarbeid. Før planlagt løslatelse eller overføring til straffegjennomføring i samfunnet skal det avholdes et møte. Dette kan kreve at kriminalomsorgen må investere i utstyr som gjør det mulig å arrangere digitale møter.

Tettere oppfølging fra kommunene under straffegjennomføring kan også bidra til at unge får faste kontaktpersoner i kommunene som kan gi tettere oppfølging under straffegjennomføringen. Brukerorganisasjonen Wayback har i innspillsmøte pekt på betydningen av at unge får en «los», en fast støttespiller som kan følge de gjennom ulike overganger. En slik los kan være en representant fra en velferdstjeneste eller en frivillig organisasjon. Modellen skal også innebære et styrket samarbeid på systemnivå med frivillige organisasjoner og brukerorganisasjoner.

Modellen vil også inkludere varetektsinnsatte, og vil bidra til bedre samarbeid med kommunene i løpet av varetektsperioden. Det må utarbeides en egen veileder for oppfølging av varetektsinnsatte. Kommunene kan vurdere om en kommunal instans skal ta imot henvendelser om unge i varetekt.

I første omgang vil det være mest aktuelt at tiltaket piloterer i én region med varighet på ett år. Erfaringene med piloten kan benyttes til å tilpasse modellen til norske forhold. Utredningsgruppen anbefaler at arbeidet prosjekterorganiseres, og at det nedsettes en styringsgruppe på direktoriatnivå. Kriminalomsorgsdirektoratet må ha ansvar for å lede og iverksette prosjektet. De berørte direktoratene og KS deltar i arbeidet. Nødvendige avklaringer om oppgaver og ansvar vil bli gjort i samarbeid mellom direktoratene.

6.6.2.2 Positive og negative virkninger av tiltaket

Modellen skal bidra til å oppnå målet om at kriminalomsorgen, politiet og velferdstjenestene har et systematisk og forpliktende samarbeid, med tydelig fordeling av oppgaver og ansvar.

Tiltaket vil bidra til å styrke samarbeidet mellom kriminalomsorgen og kommunale, fylkeskommunale og statlige velferdstjenester, herunder bidra til å plassere oppgaver og ansvar for oppfølging av den innsatte/domfelte hos rette velferdstjeneste.

Tiltaket vil føre til at unge voksne kan få bedre og tettere oppfølging fra velferdstjenestene, ikke minst fra hjemkommunen. Det vil gi unge større forutsigbarhet, og bedre tilgang på tjenester i forbindelse med løslatelse. Tiltaket skal være basert på samtykke fra den enkelte, og utfordrer ikke reglene for taushetsplikt. Tiltaket vil styrke unges mulighet til medvirkning.

Når aktuelle tjenester er påkoblet underveis i straffegjennomføringen, gjøres det enklere å vedta IP, oppnevne koordinator og ev utpeke hvilken kommunal tjeneste som skal samordne velferdstjenestene. Lokalt nivå vil få økt støtte til å få til et godt og strukturert samarbeid med kommunen ettersom kommunen vil kjenne sine forpliktelser overfor innsatte/domfelte på en bedre måte. Unge voksne vil få økt tilgang til velferdstjenester, og vil få mer kontinuitet i oppfølgingen under straffegjennomføring og etter løslatelse. Flere av velferdstjenestene trenger god tid og mulighet for forberedelse for å sikre innsatte/domfelte ytelser til rett tid. Standardiseringen kan bidra til økt rettssikkerhet ved at innsatte/domfelte får informasjon og tilgang til lovfestede rettigheter, herunder informasjon om klageadgang hvor velferdstjenestene ikke oppfyller sine

plikter. Tiltaket vil gi økt grad av trygghet og forutsigbarhet for både unge og ansatte i velferdstjenestene ved at ansvar er tydelig fordelt og det er opprettet kontakt og samarbeidsarenaer.

Berørte grupper	Positive virkninger	Negative virkninger
Unge voksne i fengsel	• Forutsigbarhet. • Bedre tilgang på velferdstjenester • Økt kvalitet i velferdstjenestene • Økt rettssikkerhet • Økt medvirkning	
Kriminalomsorgen	• Økt jobbtilfredshet. • Tydelighet i oppgaver, roller og ansvar.	• Økt arbeidsmengde • Investeringskostnader.
Velferdstjenestene	• Økt jobbtilfredshet • Forutsigbarhet • Tydelighet i oppgaver, roller og ansvar	• Økt arbeidsmengde
Pårørende til unge i fengsel	• Økt forutsigbarhet	
Samfunnet	• Økt forutsigbarhet	

6.6.2.3 Estimerte kostnader

Kostnadsestimat for pilotering av tiltaket

Type utgift	Omfang	Kostnad	Berigningsgrunnlag
Prosjektledelse KDI	100% stilling i ett år	1,5 mill.	Årsverk á 1,5 mill.
Samarbeidsmøter i region	Med regionale samarbeidspartnere og største kommuner	200 000	Estimert
Utarbeidelse maler for samarbeidsavtaler	Fire ukesverk per direktorat	580 000	Årsverk á 1,5 mill.
Informasjonsmateriell	Til ansatte i kriminalomsorgen og velferdstjenestene	200 000	Estimert
Totalt		2,48 mill.	

Varige kostnader ved innføring av tiltaket

Type utgift	Omfang	Kostnad	Beregningsgrunnlag
Implementering	100% stilling i KDI i ett år	1,5 mill.	Årsverk á 1,5 mill.

I tillegg kommer midler til informasjonsmateriell, opplæring og e-kurs til ansatte i kriminalomsorgen og velferdstjenestene. Kostnadene for dette er ikke estimert. De totale kostnadene for innføring av tiltaket kan estimeres i forbindelse med pilotering.

6.6.3 Prinsipielle spørsmål

Utredningsgruppen har ikke vurdert tiltak som utfordrer gjeldende regelverk om taushetsplikt og personvern. Tiltak 5 a om digitalt innhold til unge voksne og ansatte har et forslag om å utvikle en Min side-løsning. En slik løsning vil imidlertid kreve sikker innlogging.

Samtlige tiltak forutsetter at gjeldende regelverk for taushetsplikt og personvern følges. Ved behov for å utveksle informasjon i enkeltsaker må det rutinemessig innhentes samtykke til å dele taushetsbelagte opplysninger. Det forutsettes at de ulike velferdstjenestene har nødvendig hjemmel til å behandle personopplysningene som deles fra kriminalomsorgen.

Tiltak 6 a om løslatelser mandag-onsdag vil føre til at noen innsatte vil få noe kortere straff. I enkelte tilfeller kan det oppleves som vanskelig for fornærmede eller etterlatte at straffens lengde avkortes. Samtidig er hensikten med tiltaket å gi et bedre grunnlag for et liv uten ny kriminalitet. Det er nødvendig at kriminalomsorgen sikrer god planlegging av løslatelser, slik at fornærmede og etterlatte får varsel i tilstrekkelig tid før løslatelse.

Tiltak 6 b om å innføre modellen "God løslatelse" kan utfordre kommunenes selvstyre, ved at direktoratene og KS utarbeider maler for samarbeidsavtaler. Det er derfor viktig at modellen er tilpasset kommunenes selvstyre. Avtalene bør være på et mer overordnet og generelt nivå, og bidra til tydeliggjøring av lovpålagte plikter, ansvar og oppgaver. Avtalene bør ellers åpne for lokale tilpasninger og løsninger. I Danmark er modellen basert på at kommunene skal varsles om innsettelse i fengsel, uten at det stilles krav om samtykke fra den innsatte. Vårt forslag er basert på samtykke, og utfordrer derfor ikke personvernet.

7 Samlet vurdering og anbefaling

I dette kapittelet sammenligner vi tiltakene som er beskrevet i kapittel 6, og virkningene av disse. Vi vurderer de negative og positive virkningene av tiltakene opp mot hverandre. Deretter gjør vi en samlet vurdering og anbefaling for hvilke tiltak som bør prioriteres.

7.1 Vurdering av tiltakene

Vi har kartlagt de ulike tiltakenes mest sentrale virkninger, og vurdert tiltakene opp mot hverandre i en matrise for ikke-prissatte virkninger, på neste side.

Vi har tatt for oss de mest sentrale virkningene som er kartlagt i vurderingen av de enkelte tiltakene. Virkningen er vurdert med utgangspunkt i en syvdelt skala, som beskrevet i DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser (kap. 3.4.5)²⁰⁰. Positive virkninger vises med + og negative virkninger med -.

Betydning	Stor	Middels	Liten
Omfang			
Stort positivt	+++++	++++	+++
Middels positivt	++++	+++	++
Lite positivt	+++	++	+
Ingen endring	0	0	0
Lite negativt	---	--	-
Middels negativt	----	---	--
Stort negativt	-----	----	---

²⁰⁰ DFØ (2023)

Tiltakene

1. Harmonisering og tydeliggjøring av samarbeidsplikten mellom kriminalomsorgen og velferdstjenestene
 - a. Ny generell bestemmelse i straffegjennomføringsloven
 - b. Prinsipiell fortolkning av begrepet "tjenesteyter" i samarbeidsbestemmelsene i velferdstjenestelovene
 - c. Harmonisere velferdstjenestenes samarbeidsplikt med kriminalomsorgen, konfliktrådet og politiet
2. Kriminalomsorgens ansvar for tilrettelegging, kartlegging og planarbeid
 - a. Tydeliggjøring av kriminalomsorgens tilretteleggeransvar
 - b. Plikt til å tilby kartlegging og planarbeid
3. Samordning av velferdstjenester til unge
 - a. Tverretattlig team for unge voksne
 - b. Egne avdelinger for unge voksne i fengsel
4. Kompetanse, forskning og kunnskapsutvikling
 - a. Forskning og kunnskapsutvikling
 - b. Kompetanseheving for ansatte
5. Digitale tiltak
 - a. Digitalt innhold til unge voksne og ansatte
 - b. Varsling til samarbeidspartnere
6. Gode løslatelser
 - a. Løslatelser fra dom kun mandag-onsdag
 - b. Innføre modell for god løslatelse

Virkninger for berørte grupper	Null-alternativet	1	2a	2b	3 a	3 b	4 a	4 b	5 a	5 b	6 a	6 b
Positive virkninger												
Økt tilgang til tjenester og rettigheter	0	++++	+++++	++++	+++++	++++	+++	++++	++++	+++++	+++++	+++++
Bedre kvalitet i tjenestene	0	+++	++	+++++	+++++	+++	++++	+++++	++++	++++	++++	+++++
Brukermedvirkning	0	+++	+++	+++++	+++++	+++++	++	++	+++++	+++	++	++++
Økt kunnskap	0	+++++	++++	++++	+++++	++++	+++++	+++++	+++++	++	++	++++
Rettssikkerhet	0	++++	++++	+++++	+++++	++++	+++	+++	++++	+++++	+++++	++++
Bedre samarbeid	0	+++++	+++++	++++	+++++	++++	++++	++++	+++	+++++	+++++	+++++
Jobbtilfredshet	0	++++	++++	+++	++++	++++	++++	++++	++++	++++	++++	++++
Forutsigbarhet for pårørende til unge	0	+++	+++	++++	++++	++++	+	+	++++	++	+++++	+++++
Effektivisering	0	++	+++	++++	++++	+	0	0	+++++	+++++	++	+++
Negative virkninger												
Økte kostnader	0	0	-	---	--	----	-	-	--	-	0	--
Økt arbeidsmengde	0	0	0	--	-	0	0	0	0	-	0	--
Redusert kapasitet	0	0	0	0	0	---	0	0	0	0	0	0

Når vi tar utgangspunkt i de samlede kost- og nyttevirkningene av tiltakene får vi en slik prioritering:

Rangering	Tiltak	Poeng
1.	3a - Tverretatlig team for unge voksne	40 poeng
2.	5a – Digitalt innhold til unge voksne og ansatte	36 poeng
3.	6b – Innføre modell for god løslatelse	35 poeng
4.	6a – Løslatelser fra dom kun mandag–onsdag	34 poeng
5.	1 - Harmonisering og tydeliggjøring av samarbeidsplikten	33 poeng
6.	2b – Plikt til å tilby kartlegging og planarbeid	33 poeng
7.	4b – Kompetanseheving for ansatte	33 poeng
8.	3b – Egne avdelinger for unge voksne i fengsel	31 poeng
9.	2a – Tydeliggjøring av kriminalomsorgens tilretteleggeransvar	30 poeng
10.	5b – Varsling til samarbeidspartnere	30 poeng
11.	4a – Forskning og kunnskapsutvikling	29 poeng
12.	0 - Nullalternativet	0 poeng

7.1.1 Tiltakene i prioritert rekkefølge

Lovforslagene som ligger inne i tiltak 1 og 2a vil bidra til å løse noen av de grunnleggende årsakene til utfordringer i det tverrsektorielle samarbeidet. Disse tiltakene henger uløselig sammen, og må virke sammen. Tiltakene er også forutsetninger for at de andre tiltakene skal virke. Selv om disse tiltakene ikke kommer best ut når vi vurderer virkninger av tiltakene, er de avgjørende for å oppnå mål 1 i utredningen. Utredningsgruppen mener derfor disse tiltakene må prioriteres.

Vi har dernest vurdert om det er tiltak som har åpenbare fordeler, samtidig som de er enkle å iverksette. Vi har vurdert at tiltaket om at innsatte skal løslates kun mandag til onsdag er et slikt tiltak. Tiltaket har få ulemper og klare fordeler ved at løslatelsene blir mer forutsigbare og lettere kan planlegges for både den unge, kriminalomsorgen og velferdstjenestene.

Når vi gjør en samlet vurdering av de enkelte tiltakene ut fra virkninger, grad av måloppnåelse og gjennomførbarhet, rangerer vi tiltakene som vist i tabellen nedenfor.

Rangering	Tiltak
1.	1 - Harmonisering og tydeliggjøring av samarbeidsplikten
2.	2a – Tydeliggjøring av kriminalomsorgens tilretteleggeransvar
3.	6a – Løslatelse fra dom kun mandag–onsdag
4.	3a- Tverretatlig team for unge voksne
5.	2b – Plikt til å tilby kartlegging og planarbeid
6.	6b - Innføre modell for god løslatelse
7.	5b – Varsling til samarbeidspartnere
8.	5a - Digitalt innhold til unge voksne og ansatte
9.	4b – Kompetanseheving for ansatte
10.	3b – Egne avdelinger for unge voksne i fengsel
11.	4a – Forskning og kunnskapsutvikling
12.	0 - Nullalternativet

7.2 Vurdering av ulike tiltakspakker

Utredningsgruppen har også sammenstilt de ulike tiltakene i tiltakspakker. Her har vi i større grad satt tiltakene i sammenheng, og vurdert hvordan tiltakene kan virke sammen. Vi har først delt tiltakene inn etter nivå – en kvalitetspakke med alle tiltakene samlet, en middels pakke med middels kompleksitet og måloppnåelse, og en minimumspakke med de mest sentrale og grunnleggende tiltakene.

Kvalitetspakke

- Tiltak 1: Harmonisering av samarbeidsplikt
- 2a+2b: Tilrettelegging, kartlegging, plan
- 3a + 3b: Tverretatlige team og egne avdelinger
- 4a + 4b: Forskning og kompetanse
- 5a + 5b: Digital plattform og varslingssystem
- 6a + 6b: God løslatelse

Middels pakke

- Tiltak 1: Harmonisering av samarbeidsplikt
- 2a+2b: Tilrettelegging, kartlegging, plan
- 3a : Tverretatlige team og egne avdelinger
- 4b: Kompetanseheving
- 5a + 5b: Digital plattform og varslingssystem
- 6a + 6b: God løslatelse

Minimumspakke

- 1: Harmonisering av samarbeidsplikt
- 2a: Tydeliggjøring av kriminalomsorgens tilretteleggeransvar
- 5b: Varsling til samarbeidspartnere
- 6a: Løslatelse kun man–ons

Derne har vi sett på sammensetninger av pakker, ut fra tematisk sammenheng. Vi har skilt mellom juridiske og pedagogiske tiltak og tiltak på henholdsvis system- og individnivå.

Pedagogisk pakke

- 4a: Forskning og kunnskapsutvikling
- 4b: Kompetanseprogram for ansatte
- 5a: Digitalt innhold til unge voksne og ansatte

Juridisk pakke

- Tiltak 1: Harmonisering av samarbeidsplikt
- 2a: Tydeliggjøre tilretteleggeransvar
- 2b: Lovplikt til kartlegging og plan
- 6a: Løslatelse kun man-øns

Individnivå-pakke

- 2b: Lovplikt til kartlegging og plan
- 3a: Tverretatlig team (TTU)
- 4b: Kompetanseheving for ansatte i kontakt med innsatte
- 5a: Digitalt innhold til unge voksne
- 6b: God løslatelse

Systemnivå-pakke

- 1: Harmonisering samarbeidsplikt
- 2a: Tydeliggjøre tilretteleggeransvar
- 3a: Tverretatlige team (TTU)
- 5b: Varsling til samarbeidspartnere
- 6b: God løslatelse-modellen (avtaler, løslatelsesmøter)

Når vi vurderer tiltakene ut fra virkningspoeng, rangeres de slik:

Rangering	Tiltak	Poeng
1.	Kvalitetspakke	364 poeng
2.	Middels pakke	304 poeng
3.	Individnivåpakke	177 poeng
4.	Systemnivåpakke	168 poeng
5.	Juridisk pakke	130 poeng
6.	Minimumspakke	127 poeng
7.	Pedagogisk pakke	98 poeng

7.2.1 Utredningsgruppens rangering av tiltakspakkene

Utredningsgruppen har også vurdert tiltakenes måloppnåelse og grad av risiko. Vår anbefaling er at tiltaket med kvalitetspakke, som er alle tiltakene er klart å foretrekke. Det er den dyreste og mest omfattende løsningen, men inneholder en sammensetning av tiltak som vil ha størst og best effekt om de virker sammen. Tiltakspakken gir mulighet til å prøve ut nye løsninger med pilotering av egne avdelinger, og modell for god løslatelse. Samlet sett vil disse tiltakene virke på både system- og

individnivå, og inneholde både pedagogiske og juridiske tiltak. Utredningsgruppens vurdering er at sammensetningen av tiltakene er avgjørende for hvordan de skal virke.

Dernest har vi vurdert at middels-pakken også kan anbefales. Pakken inneholder alle tiltak unntatt tiltak 3b om egne enheter, og tiltak 4a om forskning. Dette er en mindre omfattende og kostbar pakke, og har et mindre ambisjonsnivå. Pakken inneholder samtidig både juridiske og pedagogiske tiltak, og tiltak på både system- og individnivå.

Vi ser at også tiltakene på systemnivå kan være et alternativ. De vil imidlertid ha mer begrenset effekt, og liten direkte effekt for unge innsatte.

Tiltaket på individnivå bør ikke iverksettes alene. Utredningsgruppens vurdering er at ingen tiltak bør iverksettes uten at tiltak 1 og 2a er inkludert, ettersom de er forutsetninger for at de andre tiltakene skal virke. Vi anbefaler heller ikke at juridiske eller pedagogiske tiltak iverksettes alene. Vår vurdering er at tiltakene vil ha begrenset effekt om de iverksettes alene, og at de også vil ha liten grad av direkte virkning for unge innsatte.

Minimumspakken er et minimum for hva som kan iverksettes, og inneholder kun de tiltakene vi mener er et minimum. En slik løsning vil gi bedre forutsetninger for samarbeid, men vil ha liten direkte effekt for de berørte gruppene.

Utredningsgruppens rangering av tiltakspakker blir derfor som vist i tabellen nedenfor.

	Tiltak
1.	Kvalitetspakke
2.	Middels pakke
3.	Individnivåpakke + tiltak 1 og 2a
4.	Systemnivåpakke
5.	Individnivåpakke
6.	Minimumspakke
7.	Juridisk pakke
8.	Pedagogisk pakke

7.3 Forutsetninger for vellykket innføring

For at de juridiske tiltakene vi har foreslått skal virke er det viktig at de ses i sammenheng. Tiltak 1 og 2 a henger uløselig sammen, og vil ha mindre effekt om de iverksetter hver for seg og ikke sammen. For disse tiltakene forutsettes det konkrete forarbeider som tydeliggjør hva som ligger i samarbeidsplikten og i tilretteleggeransvaret.

Tiltakene hvor kriminalomsorgen skal ha en styrende rolle forutsetter at kriminalomsorgen styrkes med ressurser til å ivareta oppgaven. Det forutsettes også at velferdstjenestene er tilstrekkelig dimensjoner til å ivareta sine oppgaver i tiltakene.

Medvirkning fra unge brukere og pårørende er avgjørende for at tiltakene skal utvikles på en god måte. Direktoratene må samarbeide om å lage en plan for medvirkning når tiltakene skal utvikles mer konkret.

For at tiltakene skal virke forutsettes det godt implementeringsarbeid både internt og på tvers av sektorene. Sentrale barrierer for implementering omfatter bl.a. tidspress og mangelfull opplæring og veiledning av ansatte. Suksessfaktorer for vellykket implementering handler blant annet om å ha en god plan for implementeringen som involverer både brukere og de aktuelle tjenestene. Det må settes av tilstrekkelig med ressurser til implementeringen i form av tid, penger og ansatte.

Det er ofte krevende å anslå hva det vil koste å implementere statlige tiltak, særlig når de innebærer organisatoriske endringer, ny teknologi eller samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. En viktig årsak er at slike tiltak ofte har mange usikre faktorer: behov og løsninger varierer lokalt, det kan være vanskelig å forutsi hvordan ulike aktører vil respondere, og kostnadsbildet påvirkes av både direkte utgifter (som opplæring og systemutvikling) og mer indirekte kostnader (som tidsbruk, koordinering og endringer i arbeidsprosesser).

DFØ viser til at det er avgjøre å gjøre grundige vurderinger av usikkerheter for å kunne gi et godt estimat av hva implementering vil kreve og koste. Utredningsgruppen har ikke hatt tilstrekkelig tid og ressurser til å vurdere eventuelle implementeringskostnader av hvert enkelt tiltak. Hvor ressurs- og kostnadskrevende implementering vil være vil også være avhengig av om et tiltak skal iverksettes alene, sammen med andre, og eventuelt sammensetningen av tiltak.

7.4 Evaluering

Statlige tiltak skal vurderes med hensyn til måloppnåelse, effektivitet og ressursbruk. Dette følger av reglementet for økonomistyring i staten, som fastsetter at nye tiltak bør evalueres for å bidra til læring, forbedring og kunnskapsbasert utvikling. Evalueringer skal gi grunnlag for å vurdere om tiltakene virker etter hensikten, og om ressursene brukes på en hensiktsmessig måte. Det er derfor viktig at det settes av tid og ressurser til evaluering av tiltakene som blir iverksatt.

Evalueringene bør planlegges samtidig med utformingen av tiltakene, og tilpasses tiltakets formål, omfang og kompleksitet. For tiltakene vi har foreslått i denne utredningen, er det særlig viktig å undersøke effektene på tilgang til velferdstjenester, kvalitet i tjenestene og graden av samordning og samarbeid mellom etatene.

Evalueringer kan gjennomføres som prosess- og effektevalueringer, og være basert på både kvalitative og kvantitative data. Utredningsgruppen mener det bør legges vekt på kvalitative data i evalueringene av tiltakene, for å få frem og synliggjøre opplevd effekt blant unge voksne i fengsel. Normalt vil kostnadene for prosessevalueringer med kortere varighet ligge i størrelsesorden 0,5–1,5 millioner kroner, mens effektstudier gjerne koster mellom 2 og 5 millioner kroner. Omfanget av evalueringene vil variere ut fra hvilke tiltak som iverksettes, tiltakenes betydning og kompleksitet.

7.5 Interessante funn og områder det er behov for mer kunnskap om

Gitt den begrensede tids- og ressursrammen for utredningen har det ikke vært mulig å utrede alle problemstillinger grundig nok til å foreslå særskilte tiltak. Utredningsgruppen vil derfor peke på noen viktige områder hvor det ble avdekket kunnskapshull, eller behov for nærmere vurderinger. Disse områdene bør vurderes for oppfølging i fremtidige utredninger eller forskning, som kan gi grunnlag for eventuelle nye tiltak eller endringer.

7.5.1 Behov for evaluering av importmodellen

Det er behov for en helhetlig evaluering av hvordan importmodellen fungerer i praksis, særlig for unge voksne. Det mangler kunnskap om hvorvidt modellen sikrer at innsatte får tilgang til nødvendige velferdstjenester på en likeverdig og samordnet måte. Det er også behov for innsikt i hvordan ansvarsfordelingen fungerer i praksis, og om dagens modell legger til rette for sammenhengende tjenesteforløp før, under og etter straffegjennomføring. Det bør spesielt ses nærmere på alternative måter å organisere samarbeidet mellom tjenestene på, eksempelvis gjennom team-modeller, ambulerende funksjoner eller ved at velferdstjenestene som jobber inne i fengsel også kan ha oppfølging etter løslatelse. Her kan det være verdt å se hen til ordningen med oppfølgingsklasser i de fleste fylkene.

7.5.2 Behov for å vurdere om Nav og spesialisthelsetjenesten skal være importerte tjenester

Som vi har kartlagt i utredningen er det store variasjoner i tilstedeværelse fra både Nav-veileder og spesialisthelsetjenesten i fengslene. Det er i stor grad opp til regionalt eller lokalt nivå å forhandle seg frem til løsninger for tilstedeværelse. Utredningsgruppen mener det er stort behov for å vurdere nærmere om Nav og spesialisthelsetjenesten kan være importerte tjenester, på lik linje med kommunal helse- og omsorgstjeneste og skole. Alternativt bør det vurderes om det kan være en norm for tjenestenes tilstedeværelse i fengslene.

7.5.3 Behov for å styrke både kriminalomsorgen og de importerte velferdstjenestene

Som vi har vist i utredningen er de importerte velferdstjenestene i fengsel underdimensjonerte. Spesielt den kommunale helse- og omsorgstjenesten er ikke rustet til å møte dagens utfordringsbilde i fengslene. Det kan være behov for en evaluering av finansieringen av tjenestene, og hvordan de kan rustes til å møte det faktiske behovet.

7.5.4 Behov for helhetlig gjennomgang og revisjon av straffegjennomføringsloven

Straffegjennomføringsloven har gjennomgått få store endringer siden den ble vedtatt for over 20 år siden. Loven bærer preg av få rettigheter, og er i stor grad generelt utformet med fullmaktsbestemmelser. Rammer og skranter for skjønnsutøvelsen fremgår i stor grad av forskrift, retningslinjer og rundskriv. Utredningsgruppen har sett at det er uheldig at et inngripende lovverk fremstår så fragmentert og lite tilgjengelig. Det påvirker også rettsreglenes klarhet, når det er nødvendig å gjennomgå flere nivåer av regelverket og et sett med normerende dokumenter for å forstå innholdet. Utredningsgruppen mener det er behov for en helhetlig gjennomgang og revidering

av straffegjennomføringsloven. Det påpekes at det også er viktig at regelverket følger både utviklingen i samfunnet og fengselspopulasjonens utvikling.

7.5.5 Behov for særregler for unge voksne for å sikre progresjon og bedre tilgang til velferdstjenester

Særregler for unge voksne- slik som forberedelse til løslatelse, jf. strgfjl. § 41 fjerde punktum og § 42 femte ledd bør innføres også for å sikre progresjon og bedre tilgang til velferdstjenestene. Vi har i utredningen sett at det blant annet vil være av betydning at det utredes nærmere progresjon i straffegjennomføringen for unge, for at flere skal bli overført til av lavere sikkerhetsnivå eller straffegjennomføring i samfunnet.

Som vi gjorde rede for i kapittel 2.2 er mange av de som ikke oppfyller kravene for å gjennomføre straff i samfunnet dømt for alvorlig kriminalitet og gjennomfører lange dommer. Andre har levekårsutfordringer og historikk som gjør at de ikke vurderes som egnet. Dette gjelder mange unge innsatte. Det er behov for å se på tiltak for at flere unge innsatte kan overføres til, eller få mulighet til å gjennomføre hele straffen, med elektronisk kontroll eller i institusjon. Dette var også tiltak de unge voksne vi snakket med etterlyste.

Det bør også ses på muligheter for økt bruk av frigang for unge under 24 år. På den måten vil de kunne benytte seg av et større skoletilbud og andre velferdstjenester uten at de er avhengig av et bredt velferdstilbud inn i fengselet. Det må ses i sammenheng med sikkerhetsregler og vurdering av risiko av unge voksne som en særskilt gruppe, for at eventuelle særregler skal ha en realitet.

7.5.6 Økt kunnskap om hvordan kriminalomsorgen og velferdstjenestene kan samarbeide om brukervedvirkning

Ved utvikling av nye tiltak i samarbeid mellom kriminalomsorgen og velferdstjenestene er det behov for mer kunnskap om hvordan brukere og pårørende kan involveres. Det kan være hensiktsmessig med en veileder om brukervedvirkning i kriminalomsorgen, slik at legges grunnlag for medvirkning på alle nivå og i forbindelse med det tverrsektorielle samarbeidet. Slik medvirkning kan gi mer kunnskap om hvordan unge brukere og deres pårørende opplever straffegjennomføringen og oppfølgingen fra velferdstjenestene.

7.5.7 Behov for å vurdere hvordan kommunenes samordnende funksjon kan styrkes i fengslene

Utredningsgruppen mener det er behov for mer kunnskap om hvordan kommunens koordinerende enhet ivaretar sitt ansvar for innsatte i fengsel. Som vi gjorde rede for i kapittel 6.3.1.2, har koordinerende enhet det overordnede ansvaret for arbeidet med innsattes individuelle plan, samt for oppnevning, opplæring og veiledning av koordinator, jf. helse- og omsorgstjenesteloven §§ 7-1 til 7-3 og § 3-9. Det er avgjørende at disse lovpålagte funksjonene blir ivare tatt dersom innsatte skal motta nødvendige helse- og omsorgstjenester og et helhetlig og koordinert tjenestetilbud. Utredningsgruppen mener det kan ses nærmere på hvordan denne funksjonen kan oppfylles i utprøving av de foreslåtte tiltakene med tverretatlige team for unge voksne (tiltak 3a) og modellen «God løslatelse» (tiltak 6b). Behovet for å se nærmere på hvordan funksjonen kan styrkes gjelder imidlertid uavhengig av om tiltakene blir iverksatt.

7.5.8 Behov for evaluering og vurdering av kontaktbetjentordningen

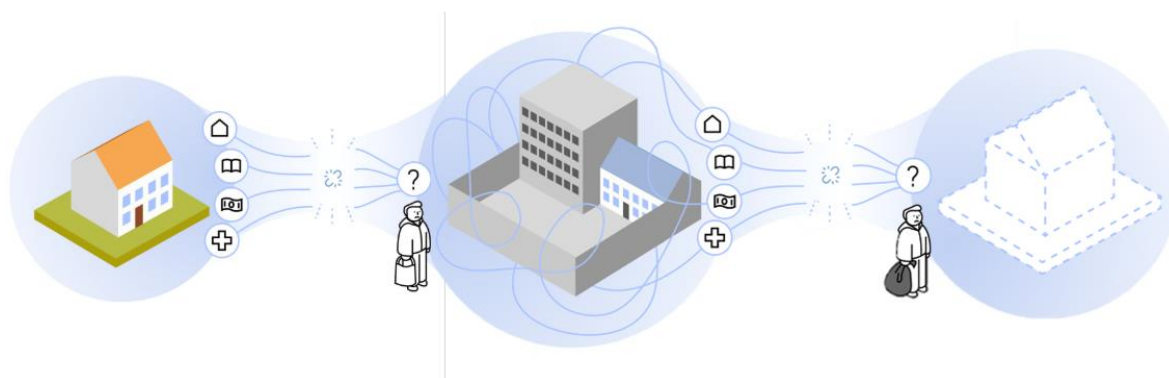
Kontaktbetjentordningen er et sentralt virkemiddel i oppfølgingen av innsatte, men det er manglende kunnskap om hvordan ordningen fungerer for unge voksne. Som vi har kartlagt i utredningen opplever mange unge at de ikke får tilstrekkelig oppfølging fra kontaktbetjenten sin, og at det er mange bytter i kontaktbetjent underveis i straffegjennomføringen. Dette kan føre til brudd i sårbare og viktige relasjoner for den unge. Det bør undersøkes i hvilken grad ordningen bidrar til kontinuitet, relasjonsbygging og oppfølging fra velferdstjenestene. Det er også behov for å vurdere om dagens praksis samsvarer med intensjonene bak ordningen.

8 Konklusjon

For at straffegjennomføringen skal bidra til å motvirke ny kriminalitet, må unge få tilgang til nødvendige velferdstjenester gjennom hele forløpet – før, under og etter straff. Dette forutsetter at kriminalomsorgen i større grad legger til rette for velferdstjenestene, at samarbeidet forpliktes og formaliseres tydeligere, og at etatene har felles forståelse av ansvar, roller og mål. Videre er det behov for styrket kompetanse, mer systematisk kartlegging og planlegging, og bedre bruk av digitale verktøy.

De foreslåtte tiltakene i rapporten gir en retning for hvordan det tverrsektorielle samarbeidet kan forbedres, og peker på endringer som kan bidra til mer helhetlig oppfølging av unge voksne i kriminalomsorgen. For å lykkes, må tiltakene følges opp av et tydelig lederskap, forpliktende styring og tilstrekkelige ressurser i alle berørte sektorer.

Gjennom bedre samhandling og samordnet innsats kan vi styrke unges muligheter for et liv uten kriminalitet, samt bidra til økt trygghet og lavere samfunnskostnader.



9 Litteraturliste

Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan & Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund. (2024). *Rus- og helseutfordringer i fengsel: De ansattes erfaringer* (Actis-notat 2:2024). https://actis-board.ams3.digitaloceanspaces.com/styredokumenter/Fengselsrapport_2024.pdf

Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Helsedirektoratet. (2023). *Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier. Nasjonal veileder*. Siste faglig endring: 11. April 2023. [Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier - Helsedirektoratet](#)

Asbjørnsen, Jones, Eikeland & Manger (2023). *Kommunikasjonsferdigheter blant norske innsatte*. Hentet fra <https://www.opplikrim.no/siteassets/dokument/publikasjoner/statsforvaltaren-i-vestland-rapport-1-2023.pdf>

Bakosgjelten, A., & Kjenn, B. L. (2022). *Risiko og livssammenheng for unge kriminelle i Oslo: En ustødig grunnmur for mestring*. Oslo politidistrikt. [risiko-og-livssammenheng-for-unge-kriminelle-i-oslo.pdf](#)

Barne- og familiedepartementet (2013). *Prop. 106 L (2012–2013) Endringer i barnevernloven (styrking av rettssikkerheten for barn og foreldre)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-106-l-20122013/id720934/>

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) & Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir). (2023). *Retningslinjer for samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret*. NAV. <https://www.nav.no/samarbeidspartner/barneverntjenesten-nav-kontor>

Barnevernsinstitusjonsutvalget. (2023) Med barnet hele vegen – Barnevernsinstitusjoner som har barnas tillit. NOU 2023:24. Barne- og familiedepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-24/id3005411/> [Lest 15.11.2024]

Bergum, K. H., Bull, V. H., Stein, L. M., & Evensen, K. B. (2024). Prisoners' perceived oral and general health and their experience with accessing, understanding and assessing health information: A qualitative study. *European Journal of Oral Sciences*, 132(1), e12972. <https://doi.org/10.1111/eos.12972>

Betanzo, M. (2014). «Det er oss og kongen»: En kvalitativ studie om brukermedvirkning og psykisk helse i fengsel (Masteroppgave). Universitetet i Stavanger. <https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/handle/11250/224328>

Bhuller, M. & Røgeberg, O. (2022). Kjennetegn ved barn og unge som begår kriminelle handlinger og virkninger av straff. Oslo Economics, utarbeidet for Justisdepartementet. [rapport-ungdomskriminalitet.pdf](#)

Bufdir. (2019) *Barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminelle handlinger. Kartlegging og vurdering av sektorenes ansvar og tilbud til målgruppen*. Svar på deloppdrag A i felles oppdrag. Tillegg nr. 8 til Tildelingsbrev 2019 punkt 8.1. [Barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminelle handlinger. Svar på deloppdrag A. - Helsebiblioteket](#)

Bukten, A., & Stavseth, M. R. (2021). Suicide in prison and after release: A 17-year national cohort study. *European Journal of Epidemiology*, 36, 1075–1083. <https://doi.org/10.1007/s10654-021-00782-0>

Bukten, A., Virtanen, S., Hesse, M., Chang, Z., Kvamme, T. L., Thylstrup, B., Tverborgvik, T., Skjærvø, I., & Stavseth, M. R. (2024). The prevalence and comorbidity of mental health and substance use disorders in Scandinavian prisons 2010–2019: A multi-national register study. *BMC Psychiatry*, 24, Article 95. [The prevalence and comorbidity of mental health and substance use disorders in Scandinavian prisons 2010–2019: a multi-national register study | BMC Psychiatry | Full Text0](#)

DesignIt & Menon Economics (2024). Sluttleveranse. En trygg og forutsigbar overgang fra fengsel til et liv i frihet.. [en-trygg-og-forutsigbar-overgang-fra-fengsel-til-et-selvstendig-liv-i-frihet_designit-x-menon-economics.pdf](#)

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). (2017). *Evaluering av kriminalomsorgens organisering (Difi-rapport 2017:8)*. Justis- og beredskapsdepartementet. [Evaluering av kriminalomsorgens organisering | DFØ](#)

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2023). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. https://dfo.no/sites/default/files/2023-10/Veileder_samfunnsokonomiske_analyser_nov23.pdf

Direktoratsutvalget for tilbakeføring. (2022). *Sluttrapport fra Direktoratsutvalget for tilbakeføring*. Justis- og beredskapsdepartementet. [vedlegg-3-felles-tilstandsrapport-fra-direktoratsutvalget-for-tilbakeforing.pdf](#)

Dyb, E., & Johannessen, K. (2011). *Tilbakeføring av straffedømte: En kommentert bibliografi* (NIBR-rapport 2011:20). Norsk institutt for by- og regionforskning. <https://www.nibr.no>

Eggen, F. W., Gran, B., Norberg-Schulz, M., & Steen, J. I. (2022). *Samfunnsøkonomiske kostnader av kriminalitet* (Rapport nr. 6-2022). Samfunnsøkonomisk analyse AS. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c1e4467f7fea4adf346429cb525b46/r06-2022-samfunnsokonomiske-kostnader-av-kriminalitet.pdf>

Egilson, S. P., Dybbroe, B., & Olsen, T. (2018). Brukermedvirkning og velferdstjenester. *Nordisk välfärdsforskning | Nordic Welfare Research*, 3(1), 4–6. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-4161-2018-01-01>

Eikeland, O. J., Jones, L. Ø., Manger, T., & Asbjørnsen, A. (2022). *Norske innsatte: Utdanning før og under soning, ønske og planer* (Rapport 1-2022). Statsforvalteren i Vestland. Hentet fra <https://www.oppikrim.no/siteassets/dokument/publikasjoner/rapport-1-2022-web.pdf>

European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT). (2024). *Report to the Norwegian Government on the CPT visit to Norway carried out from 21 to 31 May 2024*. Council of Europe. [Norway should improve the situation for prisoners in solitary confinement - CPT](#)

Falck, S. (2015). *Tilbakeføringsgarantien som smuldret bort: Mellom kriminalomsorg og kommunale tjenester. Tiltaksbro, systematikk eller tilfeldighet?* SIRUS-rapport nr. 3/2015. Statens institutt for rusmiddelforskning. <https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/2015/sirusrapport-3-2015-tilbakeforingsgarantien-som-smuldret-bort.pdf>

Folkehelseinstituttet. (2025). *Folkehelse rapporten – Helsetilstanden i Norge*. Hentet 20.02.2025 fra <https://www.fhi.no/he/fr/folkehelse rapporten/>

Fridhov, I. M., & Langelid, T. (2017). Importmodellen i norsk fengselsvesen. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap*, 104(3), 221–240. <https://tidsskrift.dk/NTfk/article/download/115050/171988/>

Friestad, C., Johnsen, B., Storvik, B. L., & Søndena, E. (2020). *Innsatte med utviklingshemming: En deskriptiv undersøkelse av ulike etaters arbeid med identifikasjon og tilrettelegging*. Kriminalomsorgens høyskole og utdanningssenter KRUS. https://www.krus.no/getfile.php/4699665.2673.suiitqalpuumm/Rapport%2Binnsatte%2Butviklingshemming_PDF.pdf

Früh, E. A. E. A., Lidén, H., & Kvarme, L. G. (2017). Tillit til velferdstjenester? Innvandrereforeldre med barn med spesielle behovs møter med hjelpeapparatet. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 20(3), 184–201. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2017-03-02>

Gaarder, S. (2017). *Sluttrapport Prosjekt Ung ut—Sammen om tilbakeføring*. Kriminalomsorgen, Prosjekt Ung ut. Gaarder, S. (2022). Unge voksne i kriminalomsorgen, nyttig kunnskap for utvikling av praksis. Kriminalomsorgens høyskole og utdanningssenter (KRUS). [unge voksne i kriminalomsorgen- Sammen om tilbakeføring. nyttig kunnskap for utvikling av praksis](#)

Gaarder, S. (2022). *Unge voksne i kriminalomsorgen: Sammen om tilbakeføring. Nyttig kunnskap for utvikling av praksis*. Kriminalomsorgens høyskole og utdanningssenter KRUS. <https://www.krus.no/unge-voksne-i-kriminalomsorgen.6533356-520745.html>

Hansen, I. L. S. (2017). *NAV i fengsel: En følgeevaluering av innsattes tilgang til NAV-tjenester*. Fafo-rapport 2017:37. Fafo. <https://www.fafo.no/images/pub/2017/20643.pdf>

Hansen, I. L. S., & Øverland, G. (2023). Samhandlingsvakuu og strukturelle hull: Opplevelse av pågrepelse og varetekt fra fangers pårørende. *Nordic Journal of Wellbeing and Sustainable Welfare Development*, 2(2), 6–21. <https://doi.org/10.18261/njwel.2.2.2> Samhandlingsvakuu og strukturelle hull: Opplevelse av pågrepelse og varetekt fra fangers pårørende: Interaction Vacuum and Structural Gaps: Experience of arrest and detention by prisoners' next-of-kin: *Nordic Journal of Wellbeing and Sustainable Welfare Development: Vol 2, No 2*

Hansen, I. L. S., Jensen, R. S., & Fløtten, T. (2020). *Trøbbel i grenseflatene: Samordnet innsats for utsatte barn og unge. Fafo-rapport 2020:02. Fafo.* <https://www.fafo.no/images/pub/2020/20737.pdf>

Helsedirektoratet. (2022). *Hvor skal man begynne? Et utfordringsbilde blant familier med barn og unge som behøver sammensatte offentlige tjenester.* <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/hvor-skal-man-begynne-et-utfordringsbilde-blant-familier-med-barn-og-unge-som-behøver-sammensatte-offentlige-tjenester>

Hydle, I. (2014). *Evaluering av prøveprosjektet med Ungdomsenheten og det tverretatlige teamet ved Bjørgvin fengsel – Delrapport 1* (NOVA Rapport 11/14). Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). <https://www.oppikrim.no/siteassets/dokument/ungdomseining/evaluering-1.pdf>

Johnsen, B., Pape, H., Fransson, E., & Bartoszko, A. (2023). *Arkitektur og livskvalitet i Modell 2015-fengsler: En undersøkelse av soningsklimaet i standardiserte fengselsbygg.* Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter KRUS. <https://hdl.handle.net/11250/3074438>

Justis- og politidepartementet. (2000). *Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) Om lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven).* Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-5-2000-2001-id162307/>

Justis- og beredskapsdepartementet (2023): Prop. 139 L (2022–2023) Endringer i konfliktrådsloven, straffeloven og straffeprosessloven mv. (strafferettslige reaksjoner for ungdom og varetekt med elektronisk kontroll) [Prop. 139 L \(2022–2023\)](#)

Justis- og beredskapsdepartementet. (20.06.2023). *Mandat for Straffereaksjonsutvalget.* Regjeringen.no. <https://nettsteder.regjeringen.no/etakbu/mandat/>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2021). *Meld. St. 34 (2020–2021): Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn.* Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-34-20202021/id2857691/?ch=1>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2024.). *Mandat for ekspertgruppen om tiltak mot alvorlig kriminalitet blant barn og unge.* Regjeringen.no. <https://nettsteder.regjeringen.no/etakbu/mandat/>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2025). *De er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjertet varmt: Rapport fra ekspertgruppen om tiltak for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet.* Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/de-er-vare-barn-om-a-holde-hodet-kaldt-og-hjertet-varmt/id3091259/>

Justis- og politidepartementet. (2002). *Rundskriv KSF 02/2002: Kontaktbetjentarbeid i kriminalomsorgen.* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-ksf-02--2002/id109082/>

Justis- og politidepartementet. (2011). *Forskrift om forsøksprosjekt om kartlegging av domfeltes behov for tiltak med sikte på å lette tilbakeføring til et kriminalitetsfritt liv* (FOR-2011-09-30-978). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2011-09-30-978>

Kriminalomsorgen. (2021). *Fagstrategi om unge innsatte og domfelte ferdigstilt.* <https://www.kriminalomsorgen.no/fagstrategi-om-unge-innsatte-og-domfelte-ferdigstilt.6392871-516313.html>

Kriminalomsorgen. (2024). *Årsrapport 2023.* Kriminalomsorgsdirektoratet. <https://www.kriminalomsorgen.no/aarsrapport-2023.6664634-516313.html>

Kriminalomsorgen. (2024, 17. januar). *Ny samarbeidsstruktur for nasjonal samordning av tilbakeføringsarbeidet.* Hentet fra <https://www.kriminalomsorgen.no/ny-samarbeidsstruktur-for-nasjonal-samordning-av-tilbakefoeringsarbeidet.6643973-516313.html>

Kriminalomsorgsdirektoratet (2023). *Hvordan kriminalomsorgen kan jobbe med unge med tilhørighet til kriminelle nettverk. Rapport fra arbeidsgruppe.* Upublisert.

Kunnskapsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet. (2019). *Rundskriv om forvaltningssamarbeid mellom opplæringssektoren og kriminalomsorgen.* Regjeringen.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/414d6ad3bb6e4dc5bc17ba31d5f40d2f/rundskriv-om-forvaltningssamarbeid-mellom-opplaringssektoren-og-kriminalomsorgen.pdf>

Lundberg, I. R., Sharff, Smith, P. (2023). *Kjønn, soningsforhold og helseutfordringer i fengsel. Normalitetsprinsippet og kvinner på høy sikkerhet i norske fengsler. Kritisk juss* Vol.49, Utg.1-2

Lundeberg, I. R., & Gaarder, S. (2025). *Straff og straffegjennomføring overfor barn og unge i Norge*. I E. Fransson, S. Gaarder & I. R. Lundeberg (Red.), *Barn, unge og straffegjennomføring* (s. 23–69). Cappelen Damm Akademisk.
<https://doi.org/10.23865/cdf.235.ch1>

Magelssen, R., Austveg, B., & Minja, V. (2023). *Tilgang til helsetjenester og barrierer for personer som søker asyl* (Rapport). Folkehelseinstituttet. <https://www.fhi.no/publ/2023/tilgang-til-helsetjenester-og-barrierer-for-personer-som-soker-asyl/>

Magnussen, S. F., & Tingvold, L. (2022). *Kartlegging av helse- og omsorgsbehov blant innsatte i fengsel: Et kunnskapsgrunnlag for å vurdere et tydeligere grensesnitt mellom helse- og omsorgstjenesten og kriminalomsorgens ansvar for oppfølging av innsatte og domfelte med behov for omsorgstjenester og praktisk bistand*. Senter for omsorgsforskning, Øst. [43077.pdf](https://doi.org/10.43077.pdf)

Manger, T., Eikeland, O. J., Jones, L. Ø., & Asbjørnsen, A. E. (2017). *Innsatte i fengsel under 25 år tek utdanning, men har vanskar med lesing, skrivning, rekning og ADHD. Utdanningsforskning*. <https://utdanningsforskning.no/artikler/2017/innsatte-i-fengsel-under-25-ar-tek-utdanning-men-har-vanskar-med-lesing-skrivning-rekning-og-adhd/>

Menon Economics. (2024). *Evaluering av Kriminalomsorgsdirektoratets organisasjonsstruktur*. Christina Lønstad, Maren Rege, Kaja Høiseith-Gilje og Sveinung Fjose. Menon-publikasjon Nr. 111/2024. [00-Difi rapport 2017 8 Evaluering-av-krimomsorgens-organisering.pdf](https://www.menon.no/rapporter/00-Difi_rapport_2017_8_Evaluering-av-krimomsorgens-organisering.pdf)

Nesheim, T., Gressgård, L. J., Hansen, K., & Neby, S. (2019). Gjenstridige problemer og tverretattlig samordning: Et analytisk rammeverk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(1), 28–50. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-02>

NOU 2025: 2. (2025). *Samfunnsvern og omsorg*. Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 20. juni 2023. Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet 17. mars 2025. Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2025-2/id3092109/>

Oslo Economics & Agenda Kaupang. (2018). *Analyse av driftssituasjonen i kriminalomsorgen etter innføringen av ABE-reformen*. Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/analyse-av-driftssituasjonen-i-kriminalomsorgen-etter-innforingen-av-abe-reformen/id2607832/>

Paulsen, V. (2017). Ungdommers erfaringer med medvirkning i barnevernet. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 20(1), 25-39. https://www.researchgate.net/publication/304325121_Ungdommers_erfaringer_med_medvirkning_i_barnevernet

Poots, C. M., & Sten-Gahmberg, S. (2024). Unge lovbreakere og overgangen til voksenlivet. *Søkelys på arbeidslivet*, 41(1), 1–21. <https://doi.org/10.18261/spa.41.1.1>

Rambøll. (2024). *Kartlegging av psykiske belastningsreaksjoner blant ansatte i kriminalomsorgen*. Rambøll Management Consulting. [OPP DATERT-Rambøll rapport - Kartlegging av psykiske belastningsreaksjoner blant ansatte i kriminalomsorgen \(1\) \(595x841\) - Frontify](https://www.oppdatert.no/ramboll-rapport-kartlegging-av-psykiske-belastningsreaksjoner-blant-ansatte-i-kriminalomsorgen-1-595x841-frontify)

Regjeringen.no. (2024, 5. februar). *Skal utrede tiltak for barn og unge som begår kriminalitet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/skal-utrede-tiltak-for-barn-og-unge-som-begar-kriminalitet/id3049873/>

Revol, Mathias Killengren (2014). *Innsattes levekår: En levekårsundersøkelse blant innsatte i norske fengsler 2014* (Rapport nr. 40/2014). [https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/ attachment/269520? ts=1554d9fe748,](https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/attachment/269520?ts=1554d9fe748)

Riksrevisjonen (2023). Dokument 3:4 (2022-2023) *Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel*. [helse-opplarings-og-velferdstjenester-til-innsatte-i-fengsel.pdf](https://www.riksrevisjonen.no/dokumenter/3-4-2022-2023-riksrevisjonens-undersokelse-av-helse-opplarings-og-velferdstjenester-til-innsatte-i-fengsel.pdf)

Schafft, A., Frøyland, K., & Spjelkavik, Ø. (2013). *En ny rolle for NAV i fengsel: En evaluering av NAV-prosjekt "Samordning av tiltak for tilbakeføring"*. Arbeidsforskningsinstituttet. [En+ny+rolle+for+Nav+i+fengsel.pdf](#)

Sivilombudet. (2023). *Selv mord i fengsel: Forebygging, oppfølging og læring etter selvmord i norske fengsler*. Sivilombudet. https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2023/03/Rapport_Selv_mord_i_fengsel.pdf

Sivilombudet. (2024). *Høy risiko for umenneskelig og nedverdiggende behandling av innsatte i Oslo fengsel. Brev til Kriminalomsorgsdirektoratet av 05.11.2024*. <https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2024/11/Hoy-risiko-for-umenneskelig-og-nedverdiggende-behandling-av-innsatte-i-Oslo-fengsel.pdf>

Sivilombudsmannen. (2019, 18. juni). *Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler* (Dokument 4:3 (2018/19)). Hentet fra https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2019/06/SOM_S%C3%A6rskilt-melding_WEB.pdf

Skadsheim, P. H., Herrebrøden, M. K., & Lopez-Pedersen, A. (2024, 9. januar). *Spesialundervisning i norske fengsler*. Utdanningsnytt. Hentet fra <https://www.utdanningsnytt.no/fagfellelvurdert-fengselsundervisning-lesevaner/spesialundervisning-i-norske-fengsler/385723>

Skjærvø, I., Stavseth, M. R., Friestad, C., Skardhamar, T., Tverborgvik, T., & Bukten, A. (2024). Characteristics and risk of reimprisonment among children and young adults in Norwegian prisons: A 20-year cohort study. *Journal of Criminal Justice*, 93, Article 102219. <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2024.102219>

Søndena, E. (2008). *Blir ikke oppdaget: Over ti prosent av norske fanger er utviklingshemmede*. Forskersonen. Hentet fra <https://www.forskersonen.no/kriminalitet-kronikk-meninger/blir-ikke-oppdaget-over-ti-prosent-av-norske-fanger-er-utviklingshemmede/1828583>

Søndena, E., Rasmussen, K., Palmstierna, T., & Nøttestad, J. (2008). *The prevalence and nature of intellectual disability in Norwegian prisons*. *Journal of Intellectual Disability Research*, 52(12), 1129–1137. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2788.2008.01072.x>

Tverborgvik, T., Stavseth, M. R., Lothe, J., Havnes, I. A., Clausen, T., Lindstad, M., Rønning, A. R., & Bukten, A. (2024). *Levekår, rus og psykisk helse blant personer som har vært fengslet eller gjennomført straff i samfunnet*. SERAF Rapport 5/2024. Universitetet i Oslo. <https://www.med.uio.no/klinmed/forskning/sentre/seraf/publikasjoner/rapporter/2024/seraf-rapport-nr5-2024-levekar-rus-og-psykisk-helse.pdf>

Welde, M.S & Laksy, B. (2021). *Etablering av ungdomsteam i Bergen. Anbefalinger for modell og pilot*. [Etablering av ungdomsteam i Bergen. Prosjektrapport. - Tilbakeføring](#)

Aase, H., Lønnum, K., Sørli, M.-A., Hagen, K. A., Gustavson, K., & Utgarden, I.-H. (2020). *Barn, unge og kriminalitet: Hvordan forhindre at barn og unge kommer inn i eller fortsetter med en kriminell løpebane? Oppsummering og vurdering av virksomme tiltak, behandling og organisering*. Folkehelseinstituttet, Område for psykisk og fysisk helse, Avdeling for barns helse og utvikling. <https://www.fhi.no/contentassets/9edd82a6bff54e488870e612131bb242/barn-unge-og-kriminalitet-20202.pdf>