



Riksrevisjonen

Dokument nr. 3:14 (2004–2005)

Riksrevisjonens undersøkelse
av måloppnåelse i kriminalomsorgen

Dokument nr. 3:14

(2004–2005)

Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelsen i kriminalomsorgen

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:14 (2004–2005) Riksrevisjonens undersøkelse av mål-oppnåelsen i kriminalomsorgen.

Riksrevisjonen, 15. juni 2005.

For riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	1
2	Oppsummering av undersøkelsen	1
2.1	Straffereaksjon og kapasitet	2
2.2	Tjenester og rettigheter til domfelte og varetektsfanger	2
2.3	Individuell tilrettelagt soning og målrettet samhandling	2
2.4	Mål- og resultatstyring	4
3	Justisdepartementets kommentarer	4
4	Riksrevisjonens bemerkninger	5
5	Justisdepartementets svar	6
6	Riksrevisjonens uttalelse	6
	Vedlegg: Rapport	9

Justisdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelsen i kriminalomsorgen

1 INNLEDNING

Kriminalomsorgen har som hovedmål å gjennomføre varetektfengsling og straffereaksjoner som er betryggende for samfunnet og motvirker straffbare handlinger. Det skal legges til rette for at lovbryster kan gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster.¹

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere måloppnåelsen i arbeidet med straffegjennomføringen.

I St.meld. nr. 27 (1997–98), jf. Innst.S.nr.6 (1998–99) ble det varslet en dreining i arbeidet med straffegjennomføringen i retning av mer fokus på faglig innhold. Justiskomiteen framhever at en av kriminalomsorgens hovedutfordringer er å finne fram til tiltak og metoder som kan bidra til å motvirke framtidig kriminalitet, og dermed øke tryggheten i samfunnet. Komiteen uttaler at straffefullbyrdingen i rehabiliteringsøyemed må ta utgangspunkt i individuelle behov og forutsetninger som støtter opp om domfeltes ansvar for, og vilje til å bryte med kriminaliteten. Komiteen viser til kriminalomsorgens virkemidler for å forebygge nye straffbare handlinger.

Soningsforhold og straffegjennomføring har høy politisk aktualitet. Etter behandlingen av St.meld. nr. 27 (1997–98) har det vært stor oppmerksomhet rundt det å styrke det faglige innholdet i arbeidet med straffegjennomføringen, blant annet gjennom virkemidler som kontaktbetjentordning, forvaltningssamarbeid og programvirksomhet.² De siste årene har det også vært et mål å øke kapasiteten for straffegjennomføringen. Kriminalomsorgens regnskap viser en økning på 14 prosent, fra 1,7 mrd. til 1,9 mrd. kroner, i perioden 2001–2003.³ Midlene er i all hovedsak knyttet til økt fengselskapasitet og videreutvikling av det faglige tilbudet til de domfelte.

Kriminalomsorgen ble omorganisert fra 1. januar 2001 med opprettelsen av seks regioner som består av fengsler og friomsorgskontorer med en felles ledelse. En ny linjeorganisasjon med tre nivåer innebar delegering av oppgaver, ansvar og myndighet fra sentralt nivå til regionalt og lokalt nivå.⁴ Delegerin-

gen av ansvaret og myndigheten er uttrykt i ny lov om gjennomføring av straff av 18.mai 2001 (straffegjennomføringsloven) som trådte i kraft fra 1.mars 2002.

I den nye loven legges det mer vekt på straffeinholdet, og at det skal være mer fleksible former for gjennomføring av straffen. For arbeidet med straffegjennomføringen skal det legges til rette for at innsatte/domfelte sikres de tjenestene og rettighetene som de har lovlig krav på, og dessuten at gjennomføringen tilpasses individuelt, og preges av målrettet samhandling mellom tilsatte og domfelte/innsatte. Det er også en målsetting at varetektsplasser stilles til disposisjon og straffereaksjon settes i verk raskt.

Det forelå ikke statistikk som fanget opp tilbakefallsprosenten i den perioden som undersøkelsen pågikk. Derfor er målet om å motvirke straffbare handlinger og svikt under gjennomføringen av soning ikke dekket av undersøkelsen.

Utkast til Riksrevisjonens rapport ble forelagt Justisdepartementet i brev av 11. februar 2005. Revisjonskriteriene er tidligere lagt fram for Justisdepartementet. Departementet har i brev av 14. mars 2005 til Riksrevisjonen avgitt uttalelse til de forhold som ble tatt opp. Kommentarene fra departementet er innarbeidet i den endelige rapporten. Departementets merknader til Riksrevisjonens vurderinger er gjengitt i kapittel 3. Rapport om undersøkelsen følger som trykt vedlegg.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Undersøkelsen er gjennomført i perioden 2003–2004. Den omfatter de tre nivåene i kriminalomsorgen: lokalt nivå som består av fengsler og friomsorgskontorer, regionalt nivå som består av seks regionkontorer og Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) som utgjør sentralt nivå. Problemstillingene er belyst ved spørreundersøkelse til alle fengslene og friomsorgskontorene i 2004. I tillegg er regionsdirektørene og KSF forelagt spørsmål skriftlig. Det er også gjennomført en dokumentanalyse av blant annet KSFs årsrapport og regionenes rapportering i forhold til tildelingsbrevet for 2003. Reformarbeidet, herunder omorganisering og ny lov, hadde hatt en virketid på to år på undersøkelsestidspunktet.

¹ St.prp. nr. 1 (2002–2003).

² Tiltak som har som mål å påvirke domfelte til å ta større ansvar for egne handlinger og unngå ny kriminalitet.

³ St. prp. nr 1 (2002–2003), (2003–2004) og (2004–2005).

⁴ Notat fra KSF av 04.04.2000 «Om oppgavefordeling og beslutningsstruktur etter regionaliseringen».

Undersøkelsen har avdekket flere svakheter i arbeidet med straffegjennomføringen. Dette gjelder blant annet måloppnåelse for hurtig straffereaksjon, tjenester og rettigheter til innsatte/domfelte, individuell tilpasset soning og målrettet samhandling mellom domfelte og ansatte.

2.1 Straffereaksjon og kapasitet

I tildelingsbrevet for 2003 fra KSF til regionene er det stilt krav om at varetektsfanger skal overføres til fengselscelle innen 24 timer. Undersøkelsen viser at 12 prosent av varetektsfangene satt mer enn 24 timer i politiarrest i 2003.

I St. prp. nr.1 (2001–2002), jf. B.Innst. S.nr.4 (2001–02) går det fram at kriminalomsorgen skal gjennomføre de reaksjoner som fastsettes av påtalemyndigheten eller besluttes av domstol straks de er rettskraftige. Kriminalomsorgen skal sette i verk straffereaksjoner straks de er mottatt, og senest innen to måneder når ikke annet er bestemt. I en analyse av 311 straffesaker som ble gjennomført i forbindelse med Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i straffesakskjeden, jf. Dok. nr. 3:15 (2004–2005), framgår det at domfelte i 41 av 64 aktuelle saker (64 prosent av tilfellene), ventet i mer enn to måneder på å sone fengsel. Det er her ikke tatt hensyn til i hvilken grad politiet har innvilget soningsutsettelse i de undersøkte sakene. KSF opplyser at det samarbeides på tvers av regionsgrensen for å avhjelpe køen. Det framgår også av rapporteringen at kapasitetsutnyttelsen i kriminalomsorgen er høy. Rapportene fra 2004 viser nedgang i soningskøen.

Undersøkelsen har også avdekket manglende måloppnåelse når samfunnsstraffdommer og promilleprogram settes i verk. Samlet krav for regionene var at maksimalt 80 dommer og programmer for 2003 ikke skulle overstige kravet om iverksettelse innen to måneder etter mottak av rettskraftig dom. Rapporteringen viser imidlertid at 174 dommer eller program ikke var iverksatt ved utgangen av 2003, noe som gir et avvik på 117 prosent. Flere iverksettelse innen fristen vil kunne avhjelpe den totale kapasiteten for straffegjennomføringen.

2.2 Tjenester og rettigheter til domfelte og varetektsfanger

Aktivitetstilbud

Kriminalomsorgen skal i henhold til straffegjennomføringsloven § 18 legge til rette for at innsatte får et aktivitetstilbud på dagtid. Aktivitetstilbud defineres som minimum en halv dag med arbeidsplassering (for eksempel i kjøkken eller på verksted), skole eller andre aktivitetsprogrammer. Programvirksomhetens mål er å motvirke kriminalitet ved å øke domfeltes kompetanse og å stimulere den domfelte til å endre holdninger. Et program kan for eksempel være tilpasset menn som soner for vold; «Sinnemestrings-

programmet», mens et annet program skal virke generelt kriminalitetsforebyggende; «Brottsbrytet». Med bakgrunn i tildelingsbrevet til regionene, skal det rapporteres på resultatindikatorene «andel dager uten aktivitet på dagtid som følge av manglende tilbud til domsonere» og «andel dager uten aktivitet på dagtid som følge av manglende tilbud til varetektsinnsatte».

Undersøkelsen viser tilfredstillende måloppnåelse for kravet til aktivitet på dagtid for de som soner. Når det gjelder varetektsfanger, rapporterer derimot fem av seks regioner avvik fra kravet om aktivitet på dagtid. Dette indikerer at varetektsfanger har et dårligere aktivitetstilbud, enn de domfelte i fengslene.

Undersøkelsen viser også at over en tredjedel av de små fengslene oppgir at aktivitetstilbudet i liten grad dekker de domfeltes behov for et individuelt tilrettelagt og kvalifiserende tilbud innen arbeidsdrift, kultur og fritid. Sett i sammenheng med at små fengsler i større grad oppgir å ha bemanningsproblemer, kan det stilles spørsmål ved om aktivitetstilbudet ved de små fengslene i tilstrekkelig grad tilrettelegges for den innsatte.

Forvaltningssamarbeid

Det følger av straffegjennomføringsloven § 4 at Kriminalomsorgen gjennom samarbeid med andre offentlige etater skal legge til rette for at domfelte og innsatte i varetekt får de tjenestene som lovgivningen gir dem krav på.

Forvaltningssamarbeid mellom kriminalomsorgen og helsesektoren, sosialsektoren, utdanningssektoren og arbeidsmarkedsetaten skal bidra til å sikre domfelte og varetektsfanger aktuelle tjenester og rettigheter. Undersøkelsen viser at 30 prosent av fengslene og friomsorgskontorene mener de har for liten kontakt med sosialsektoren, mens 20 prosent mener det er for liten kontakt med arbeidsmarkedsetaten, helsesektoren og utdanningssektoren. Sentrale avtaler som er videreført på regionalt nivå er ikke inngått for andre enn arbeidsmarkedsetaten. Arbeidet med ettervern er et felles ansvarsområde for både kriminalomsorgen og offentlige etater. Et godt samarbeid krever forpliktende avtaler mellom de ulike aktørene. Det kan stilles spørsmål ved om manglende avtaler kan svekke målet om et godt forvaltningssamarbeid, som er en viktig forutsetning for den innsatte i oppfølgingen etter løslatelsen.

2.3 Individuell tilrettelagt soning og målrettet samhandling

Program

Det følger av St.meld. nr. 27 (1997–98) jf. Innst.S.nr.6 (1998–99) at programvirksomhetens eksplisitte mål er å motvirke kriminalitet ved å øke de domfeltes kompetanse og stimulere til holdningsendringer. Med bakgrunn i tildelingsbrevet til regio-

nene, skal det rapporteres i forhold til resultatindikatoren om antall gjennomførte programmer i henhold til plan.

Undersøkelsen viser at det er stor variasjon i måloppnåelsen når det gjelder gjennomføringen av antall programmer. Mens to regioner har gjennomført flere programmer enn kravet, lå to andre regioner 25 prosent under resultatkravet. 20 prosent av fengslene og friomsorgskontorene oppgir at programtilbudet ikke er dekkende for domfeltes behov. Denne vurderingen gjøres i størst grad av små fengsler. Det er i denne sammenheng grunn til å peke på programvirksomhetens mål om å motvirke kriminalitet ved å øke de domfeltes kompetanse og stimulere til holdningsendringer.

Andre kriminalitetsforebyggende tiltak

I følge tildelingsbrevet fra KSF til regionene, skal regionene også rapportere for antall døgn hvor straffen gjennomføres i en institusjon som ikke hører inn under kriminalomsorgen, såkalt §12 soning. Det skal også rapporteres for andel timer med samfunnsstraff, som har et annet innhold enn samfunnsnyttig arbeid. Innholdet i straffen kan være individuelle samtaler, psykoterapeutisk behandling, medisinsk behandling og konfliktrådsmedling.

Rapporteringen til KSF viser at kravet nås for antall overføringer til §12-soning. Årsrapporteringen viser imidlertid at fem av seks regioner ikke når kravet knyttet til resultatindikatoren «annet innhold enn samfunnsnyttig arbeid i samfunnsstraffen». I behandlingen av St.prp.nr. 1(2002–2003), jf. B. Innst. S. nr. 4 (2002–2003) sluttet Stortinget seg til regjeringens forslag om å øke bruken av konfliktrådsmedling som mekanisme for konfliktforebygging og -løsning. Nær halvparten av alle friomsorgskontorene oppgir at konfliktrådsmedling i liten grad fungerer etter hensikten.

Bemanning og kompetanse

For å sikre god kvalitet i arbeidet med straffegjennomføringen er det en forutsetning at kriminalomsorgen har tilstrekkelig bemanning og kompetanse. Data fra spørreundersøkelsen viser at friomsorgskontorene totalt har 162,5 ansatte med oppgaver som er knyttet til straffegjennomføring. Antallet ansatte på de enkelte kontorene varierer fra 3 til 19.

Fengslene har totalt 2 380 ansatte med slike oppgaver. Undersøkelsen viser at sykefraværet er relativt høyt. I 2003 hadde 35 prosent av enhetene et sykefravær på over 10 prosent. Funn fra spørreundersøkelsen har avdekket at små fengsler i størst grad viser til bemanningsproblemer. Dette kan tyde på at fengsler og friomsorgskontorer med få ansatte har høy sårbarhet i arbeidet med straffegjennomføringen, noe som kan medføre risiko for at kvaliteten og

kontinuiteten på oppfølgingsarbeidet overfor de domfelte svekkes.

Flere enheter på lokalt nivå framhever at nye krav til oppgaver har økt behovet for bemanning. 37 prosent av fengslene oppgir at ressursituasjonen er et hinder for at de ansatte kan delta på relevante kurs og opplæringstiltak. Både lokalt, regionalt og sentralt nivå framhever at kompetansen må økes, følges opp og utnyttes bedre, spesielt for arbeidet med kontaktbetjentordningen. Manglende bemanning og kompetanse kan bidra til å svekke det faglige innholdet i straffegjennomføringen.

Kontaktbetjentordningen

Det følger av tildelingsbrevet for 2003 at regionene skal bidra aktivt til å styrke kompetansen og kvaliteten på kontaktbetjentarbeidet, og sikre at dette arbeidet er forankret i den daglige fengselsdriften. Kontaktbetjentordningen er et viktig virkemiddel i arbeidet med straffegjennomføringen. Alle innsatte skal ha en kontaktbetjent for å sikre best mulig tilrettelegging, veiledning og oppfølging i soningen. Undersøkelsen viser at fengslene har et tilfredstillende antall kontaktbetjenter i henhold til resultatkravet.

Framtidsplan og gjennomføringsplan

Justiskomiteen framhever i Innst.S.nr.6 (1998–99), jf. St.meld. nr. 27 (1997–98) viktigheten av å utarbeide individuelle soningsplaner med tiltak som kan hjelpe de innsatte til å føre et lovlydig liv.

Ved påbegynt soning skal de domfelte både i fengsel og friomsorgen, få tilbud om en framtidsplan som skal utarbeides i felleskap mellom kontaktbetjenten og domfelte. Framtidsplanleggingen omfatter prosessen fra kartlegging, prioritering av tiltak, utarbeiding av selve dokumentet, til gjennomføring og evaluering. Undersøkelsen viser at 88 prosent av de domfelte i fengslene og 94 prosent av de domfelte i friomsorgen ikke har framtidsplan. Årsakene til dette kan være at mange soner korte dommer, at det er et frivillig tilbud, eller at arbeidet ikke blir prioritert hos ledelsen. Fravær av individuelle planer kan svekke målsettingene om en individuell tilrettelagt soning for de domfelte.

I tillegg til framtidsplan, skal friomsorgen utarbeide en gjennomføringsplan for den domfelte, jf. retningslinjer til straffegjennomføringsloven og forskrift til loven.⁵ Innholdet i dette dokumentet er sammenlignet med framtidsplanen, på et mer detaljert nivå. Gjennomføringsplanen skal blant annet vise domslutninger, brev med krav til domfelte, og eventuelle vilkår som domstolen har satt eller som kriminalomsorgen setter. Undersøkelsen viser at 41 prosent av de domfelte ikke har gjennomføringsplan.

⁵ Fastsatt av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning 16. mai 2002 med hjemmel i forskrift til lov om straffegjennomføring av 22. februar 2002 § 7–1.

Manglende bruk av gjennomføringsplan kan redusere måloppnåelsen i forhold til individuell tilrettelagt soning.

Informasjon og internt samarbeid

Det følger av rundskriv fra kriminalomsorgens sentrale forvaltning at det må tilrettelegges for at kontaktbetjentarbeidet for den enkelte innsatte blir dokumentert, og at dokumentasjonen følger den innsatte til eventuelle nye soningssteder. Undersøkelsen viser at 79 prosent av friomsorgskontorene i liten grad mottar nødvendig dokumentasjon, som for eksempel framtidsplaner og notater fra samtaler som er gjennomført mellom domfelt og kontaktbetjent. Undersøkelsen viser også at en tredjedel av fengslene og friomsorgskontorene mener det er for lite kontakt mellom de to instansene i arbeidet med straffegjennomføringen. Mangel på internt samarbeid og gjensidig informasjon kan svekke kvaliteten i arbeidet med straffegjennomføringen.

2.4 Mål- og resultatstyring

Kravene til mål- og resultatstyring framgår av bevilgningsreglementet §§ 2 og 13 og økonomireglementet for staten av 26. januar 1996 som var gjeldende for den perioden undersøkelsen omfatter. Av økonomireglementet § 3.4 framgår det at hver virksomhet skal utarbeide plan (årsplan/virksomhetsplan) og rapportere i henhold til fastsatte mål. Statlige virksomheter skal også utarbeide strategisk plan for virksomheten.

Undersøkelsen viser at 65 prosent av fengslene og 90 prosent av friomsorgskontorene ikke har utarbeidet strategisk plan. Videre viser undersøkelsen at omtrent halvparten av fengslene og friomsorgskontorene ikke har utarbeidet årsplan for 2003. Av de enhetene som har utarbeidet årsplan viser undersøkelsen at i overkant av halvparten av fengslene og 38 prosent av friomsorgskontorene ikke oppfyller kravene i økonomireglementet når det gjelder innholdet i planene. KSF opplyser at det ikke er utarbeidet felles mal på regionsnivået for styrings- og plandokumenter.

Hovedandelen av fengslene og friomsorgskontorene oppgir at indikatorene det rapporteres på i noen grad er tilrettelagt for de systemene som brukes i kriminalomsorgen. Rapporteringen utføres delvis manuelt og oppgis å være tidkrevende. Videre opplyser 30 prosent av fengslene og over halvparten av friomsorgskontorene, at det i liten grad finnes rutiner for kvalitativ rapportering. Flertallet av regionene mener at kvantitative mål tillegges for stor vekt, noe som resulterer i at viktige aspekter i arbeidet med straffegjennomføringen ikke synliggjøres.

Arbeidet med straffegjennomføringen forutsetter god styring. Dette innebærer nær sammenheng mel-

lom fastsatte mål, bruk av virkemidler, de ansattes arbeidsoppgaver og måten arbeidsoppgavene blir utført og rapportert på. Planer og styringsdokumenter skal gi ledelsen av den enkelte enhet vesentlig styringsinformasjon. Manglende styrings- og plandokumenter og mangel på gode rapporteringsrutiner i kriminalomsorgen kan bidra til fragmentert oppfølging av domfelte både på kort og lang sikt.

3 JUSTISDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Justisdepartementet påpeker at rapporten gir viktige innspill og dokumenterer flere forhold som departementet ser alvorlig på, og som vil bli fulgt opp framover.

Departementet viser til at det arbeides med å utvikle en bedre statistikk for tilbakefall til ny kriminalitet etter straffegjennomføring. Arbeidet koordineres med utviklingen av tilsvarende statistikk i de andre nordiske landene, og det tas sikte på å presentere den nye statistikken i løpet av 2005.

Justisdepartementet understreker at kapasitetsutnyttelsen i kriminalomsorgen var på 96,6 prosent i 2004. Hovedårsaken og forklaringen på at fristen for iverksettelse av dommer og overføringer av varetektsinnsatte brytes, er i følge departementet at produksjonen i politiet og domstolene er større enn det antall plasser kriminalomsorgen kan stille til disposisjon. Hovedårsaken til manglende måloppnåelse er derfor ikke manglende rutiner i kriminalomsorgen, manglende samarbeid i straffesakskjeden, eller mangelfulle IKT-verktøy.

Justisdepartementet opplyser at kriminalomsorgen i annet halvår 2004 tok i bruk et nytt booking-system for fengslene og friomsorgskontorene. Det nye systemet effektiviserer iverksettelsen av dommer og gir kontinuerlig oversikt over soningskøen. Bookingmodulen kan vise andel dommer som er iverksatt innen to måneder fra dommen er mottatt i kriminalomsorgen, andelen domfelte som har fått utsettelse på straffegjennomføringen, andelen domfelte som nekter å møte opp på dato for innkalling til soning og antallet domfelte innkalt hittil i år.

Justisdepartementet uttaler at de følger utviklingen av køen på samfunnsstraffer tett. Resultatet i 2003 var lite tilfredstillende. I 2004 ble det iverksatt 2 094 samfunnsstraffdommer mot 1 352 i 2003, noe Justisdepartementet er tilfreds med. Køen av samfunnsstraffdommer som ikke ble iverksatt innen to måneder etter at de ble mottatt i kriminalomsorgen, var 104 dommer i 2004 mot 165 dommer i 2003. Kravet var at ingen dommer skulle være i kø. Justisdepartementet er ikke fornøyd med at 104 samfunnsstraffdommer på tidspunktet for rapportering ble satt i verk senere enn kravet, og følger utviklingen nøye.

Departementet opplyser at resultatene, spesielt for aktivisering av varetektsinnsatte, er svakere enn

forventet. Det gjøres samtidig oppmerksom på at ikke alle aktiviseringstiltak registreres i IKT-systemet (KOMPIS Reskontro). Aktiviseringen er derfor noe bedre enn det målemetoden gir et bilde av. Justisdepartementet er kjent med at kriminalomsorgen arbeider med å videreutvikle rapporteringen slik at flere aktiviseringstiltak fanges opp.

Departementet viser til at resultatene for gjennomføring av programmer er tilfredstillende når en tar i betraktning den svært høye kapasitetsutnyttelsen. Kriminalomsorgen har utarbeidet ny fagstrategi på innholdssiden, og arbeidet som pågår med enhetsstruktur i etaten vil kunne påvirke programtilbudet i regionene. Justisdepartementet forventer at Kriminalomsorgens sentrale forvaltning fortsetter arbeidet med å videreutvikle programtilbudet til innsatte og domfelte som gjennomfører straff i regi av friomsorgskontorene.

Justisdepartementet forventer at minimum 25 prosent av innholdet i samfunnsstraffen skal bestå av programmer, individuelle samtaler, konfliktrådsmedling, behandling og andre kriminalitetsforebyggende tiltak. Departementet er tilfreds med den positive utviklingen fra 2003 til 2004 for andelen timer samfunnsstraff med annet innhold enn samfunnsnyttig arbeid.

Justisdepartementet har videre forventninger til at innføringen av brukerundersøkelser som omhandler innsattes opplevde kvalitet av kontaktbetjentarbeidet, skal bidra til ytterligere styrking av kvaliteten i ordningen.

Departementet sier seg enig i at det finnes et forbedringspotensial for samhandling og overføring av dokumentasjon mellom fengsler og friomsorgskontorer, og vil følge dette opp overfor KSF.

Justisdepartementet påla KSF å vurdere tiltak for å øke bruken av framtidspaner i 2004. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe som skulle initiere bedre koordinering av planarbeidet i kriminalomsorgen mot individuell plan fra helse- og sosialtjenesten, opplæringsplan i skolen og handlingsplan i Aetat.

Departementet opplyser at det arbeides med en rekke tiltak for å styrke forvaltningssamarbeidet ytterligere. For rusmisbrukere utarbeider Justisdepartementet sammen med helse- og sosialsektoren et rundskriv om ansvarsfordelingen for innsatte og domfelte rusmisbrukere. Videre ble det lagt fram en revidert veileder for fengselshelsetjenesten i juli 2004. Departementet gjør også oppmerksom på at det arbeides med et felles rundskriv om opplæring i kriminalomsorgen sammen med Utdannings- og forskningsdepartementet. Arbeidet med å etablere forpliktende samarbeid om bolig er igangsatt som et ledd i oppfølgingen av St. meld. nr 23 (2003–2004) Boligmeldingen. Hovedmålet er å motvirke at folk blir bostedsløse. Det er et mål at ingen skal tilbringe tid i midlertidige botilbud som hospitser når de løslates fra fengselsopphold. Det skal også arbeides med å etablere en sentral samarbeidsavtale med Kir-

ke- og kulturdepartementet. Justisdepartementet forventer at prioriteringen av arbeidet og koordineringen av etatens planarbeid mot forvaltningssamarbeidspartnere vil øke både antallet innsatte/domfelte med planer og kvaliteten på planene.

De siste års satsing på økt utdanningstakt av fengselsbetjenter (også som følge av kapasitetsutvidelser) innebærer at det etter Justisdepartementets vurdering er tilfredstillende grad av utdannede fengselstjenestemenn i norske fengsler. Bemanningen i norske fengsler er også tilfredstillende. Departementet viser til at det er et høyt sykefravær i kriminalomsorgen, og forventer at etaten benytter avtalen om inkluderende arbeidsliv aktivt i arbeidet med å redusere sykefraværet.

Justisdepartementet nedsatte høsten 2003 en arbeidsgruppe som skulle se nærmere på hvilke tiltak som må settes i verk dersom grunnutdanningen ved kriminalomsorgens utdanningssenter skal kunne godkjennes på høgskolnivå tilsvarende to studieår. Arbeidsgruppen skulle også se på muligheten for å innføre en Bachelor-grad og en sikkerhetsmodul til personer med relevant realkompetanse. Dette kan for eksempel være aktuelt for personell med sosialfaglig bakgrunn eller ansatte ved friomsorgskontorer. I tillegg skulle arbeidsgruppen vurdere om det er hensiktsmessig å utvikle et særskilt studium på Mastergrad-nivå for ledere og spesialister i etaten. Arbeidsgruppen avga sin innstilling høsten 2004. Justisdepartementet vil avgi innstilling i løpet av 2005.

Justisdepartementet har merket seg de svakhetene som undersøkelsen har avdekket når det gjelder styringsdokumenter, og vil følge dette opp i styringsdialogen med Kriminalomsorgens sentrale forvaltning.

Justisdepartementet opplyser at KSF har utarbeidet, og vil fortsette arbeidet med strategidokumenter som vil bli benyttet aktivt i styringen av etaten. Det er utarbeidet en fagstrategi for innholdet i soningen. Det arbeides for tiden med strategier innen enhetsstruktur, arbeidsdriften, IKT, tilsyn og sikkerhet. Disse flerårige strategiske dokumentene vil benyttes sammen med de årlige styringsdokumentene i tilknytning til statsbudsjettet.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen viser til at arbeidet med straffegjennomføringen ikke fullt ut tilfredstiller Stortingets mål og forutsetninger om hurtig straffereaksjon og faglig innhold i soningen. Undersøkelsen har også avdekket manglende forvaltningssamarbeid, internt samarbeid, bruk av framtidspaner, styrings- og plandokumenter og svakheter knyttet til rapporteringsrutinene.

Riksrevisjonen har merket seg at Justisdepartementet vil følge utviklingen av køen på samfunns-

straffdommer tett, og at departementet vil følge opp samhandling og overføring av dokumentasjon mellom fengsel og friomsorgskontorene. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet også vil følge opp arbeidet med styrings- og plandokumenter i styringsdialogen med Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, og at det arbeides med å videreutvikle rapporteringen slik at flere aktivitetstilbud fanges opp.

Undersøkelsen har avdekket at små fengsler i større grad enn mellomstore og store fengsler oppgir at de mangler et tilfredstillende aktivitets- og programtilbud. Riksrevisjonen er inneforstått med at det kan være vanskelig for små fengsler å gi domfelte tilbud som er individuelt tilrettelagt og kvalifiserende. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Justisdepartementet har vurdert spesielle tiltak for i størst mulig grad å sikre alle domfelte de tjenester og rettigheter som følger av lovgivningen.

Lokalt og regionalt nivå i kriminalomsorgen framhever at kompetansen i etaten må økes, følges opp og utnyttes bedre. Riksrevisjonen registrerer at departementet mener det er tilfredstillende grad av utdannede fengselstjenestemenn i norske fengsler.

Riksrevisjonen har merket seg at det i løpet av 2005 vil foreligge statistikk for tilbakefall til ny kriminalitet etter straffegjennomføringen. Denne statistikken vil være av stor betydning for å kunne følge opp kriminalomsorgens overordnede mål om å motvirke at de domfelte begår nye straffbare handlinger og å legge til rette for en tilværelse uten kriminalitet etter gjennomført straff.

5 JUSTISDEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Justisdepartementet som i brev av 6. mai 2005 har svart:

Jeg viser til brev vedrørende ovennevnte datert 14. mars 2005 med vedlegg.

Rapporten gir viktige innspill og synliggjør og dokumenterer forhold som vil bli fulgt opp av Justisdepartementet.

Jeg har følgende merknader til Riksrevisjonens bemerkninger i Dokument nr 3:14 (2004–2005) kapittel 4:

I vedlegget til dokumentet, under kap. 4.2.2 Kapasitetsutnyttelse og soningskø opplyses det at soningskøen økte i 2003 og ble redusert i 2004. Jeg vil til orientering opplyse om at soningskøen har økt i 2005 og at køen av ubetingede dommer i soningskø 31. mars 2005 var på 2 517 dommer.

Det er mange små fengsler i Norge og det er andre utfordringer knyttet til aktivisering og programvirksomhet i mindre fengsler enn det er i større fengsler. Samtidig er det viktig at innsatte har nær-

het til familie og nærmiljø. Dette kan være en fordel bl.a. i forbindelse med avslutningen på straffegjennomføringen. Jeg er kjent med at kriminalomsorgen når det er praktisk, økonomisk og sikkerhetsmessig forsvarlig flytter innsatte med spesielle behov knyttet til for eksempel skolegang, og innsatte med spesielle dommer, mellom fengsler ut fra de innsattes behov. Jeg forventer at Kriminalomsorgens sentrale forvaltning fortsetter arbeidet med å videreutvikle aktivitets- og programtilbudet til innsatte og domfelte som gjennomfører straff. Jeg forutsetter også at innsattes behov søkes ivaretatt selv om vi opplever svært høy kapasitetsutnyttelse og presset på fengselsplasser er stort over hele landet.

Når det gjelder å sikre at domfelte får de tjenester og rettigheter de har krav på innenfor de begrensinger som følger av at de er under straffegjennomføring så påhviler det forvaltningssamarbeidspartnerne å tilby tjenestene. Kriminalomsorgen skal sørge for å tilrettelegge for at samarbeidspartnerne kan tilby tjenestene. Som det framgår i kap. 3. av Justisdepartementets kommentarer arbeides det med en rekke tiltak for å styrke forvaltningssamarbeidet ytterligere.

Selv om vi nå er i en situasjon med tilfredstillende andel av fagutdannende tjenestemenn i norske fengsler vil arbeidet med å øke kompetansen ytterligere og utnytte denne på en stadig bedre måte være sentral for videreutvikling av etaten. Justisdepartementet vil i 2005 bl.a. som ledd i arbeidet med økt kompetanse i kriminalomsorgsetaten ta stilling til om Kriminalomsorgens utdanningscenter skal omgjøres fra etatsutdanning til høgskole.

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen har merket seg at Justisdepartementet mener undersøkelsen gir viktige innspill og dokumenterer flere forhold som departementet vil følge opp framover.

Undersøkelsen har blant annet vist at små fengsler i større grad enn mellomstore og store fengsler mangler et tilfredstillende aktivitets- og programtilbud og at det er andre utfordringer knyttet til aktivisering og programvirksomhet i de mindre fengslene enn i de større fengslene. Riksrevisjonen har merket seg at kriminalomsorgens sentrale forvaltning fortsetter arbeidet med å videreutvikle aktivitets- og programtilbudene, og at arbeidet med å øke kompetansen ytterligere vil være viktig for videreutvikling av etaten.

Riksrevisjonen konstaterer at det i perioden etter undersøkelsestidspunktet er iverksatt flere tiltak for å øke måloppnåelsen i arbeidet med straffegjennomføringen. Dette gjelder tiltak knyttet til soningskø,

forvaltningssamarbeid, rapportering og plan- og strategidokumenter. Riksrevisjonen har imidlertid merket seg at soningskøen igjen har økt i 2005, og at

køen av ubetingede dommer i soningskø 31. mars 2005 var på 2 517 dommer.
Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 25. mai 2005

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Eirik Larsen Kvakkestad

Vedlegg

Rapport

Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i kriminalomsorgen

Innhold

	Side
1 Innledning	13
1.1 Bakgrunn	13
1.2 Formål og problemstillinger	13
1.2.1 Formål	13
1.2.2 Problemstillinger	13
2 Metodisk tilnærming og gjennomføring	14
2.1 Spørreskjemaundersøkelse	14
2.2 Rapportering og dokumentanalyse	14
2.3 Spørreliste	14
2.4 Kartlegging av årsaker	14
2.5 Saksgjennomgang	14
2.6 Kontaktgruppe	15
3 Revisjonskriterier	16
3.1 Mål for straffegjennomføringen	16
3.2 Organisering og styring	16
3.3 Hurtig straffereaksjon	16
3.4 Virkemidler i arbeidet med straffegjennomføringen	16
3.4.1 Aktivitetstilbud	17
3.4.2 Programvirksomhet og andre kriminalitetsforebyggende tiltak	17
3.4.3 Kontaktbetjent og dokumentasjon	17
3.4.4 Framtidsplan og gjennomføringsplan	17
3.4.5 Forvaltningssamarbeid	18
3.4.6 Kompetanse	18
4 Måloppnåelse i arbeidet med straffegjennomføringen – faktabeskrivelse	19
4.1 Organisering i kriminalomsorgen	19
4.2 Hurtig straffereaksjon	19
4.2.1 Overføring av varetektsfanger	19
4.2.2 Kapasitetsutnyttelse og soningskø	20
4.2.3 Samfunnsstraff	20
4.3 Aktiviteter; arbeidsdrift og kultur- og fritidstilbud	21
4.3.1 Arbeidsdrift	21
4.3.2 Kultur- og fritidstilbud	21
4.4 Programvirksomhet	22
4.5 Andre kriminalitetsforebyggende tiltak	23
4.5.1 § 12-soning	23
4.5.2 Andel samfunnsstrafftimer med annet innhold enn samfunnsnyttig arbeid	23
4.6 Kontaktbetjentarbeidet	24
4.6.1 Dokumentasjon av kontaktbetjentarbeidet	24
4.7 Framtidsplan og gjennomføringsplan	26
4.8 Internt samarbeid og forvaltningssamarbeid	27
4.8.1 Internt samarbeid	27
4.8.2 Forvaltningssamarbeid	27
4.9 Bemanning og kompetanse	30
4.9.1 Bemanning	30
4.9.2 Kompetanse	30
4.10 Organisering, styring og rapportering	32
4.10.1 Omorganiseringen	32
4.10.2 Styringsdokumenter	32
4.10.3 Rapportering	34
4.11 Årsaksforklaringer gitt av lokalt, regionalt og sentralt nivå	36
4.11.1 Lokalt nivå	36

4.11.2	Regionalt nivå	38
4.11.3	Sentralt nivå	38
5	Vurderinger	39
5.1	Straffereaksjon og kapasitet	39
5.2	Tjenester og rettigheter til domfelte og varetektsfanger	39
5.3	Individuell tilrettelagt soning og målrettet samhandling	40
5.4	Mål og resultatstyring	41

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

Kriminalomsorgen er en del av straffesakskjeden, som for øvrig består av politi, påtalemyndighet og domstol. Kjeden sikrer at kriminalitet etterforskes, påtales og pådømmes, og at dommen gjennomføres slik retten har bestemt. Kriminalomsorgens oppgave er å stå for fullbyrdingen av reaksjonen slik lov, instruks og reglement fastsetter.¹

Kriminalomsorgen har som hovedmål å gjennomføre varetektsfengsling og straffereaksjoner som er betryggende for samfunnet og motvirker straffbare handlinger. Det skal legges til rette for at lovbrøttere kan gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster.²

I St.meld. nr. 27 (1997–98), jf. Innst.S. nr. 6 (1998–99), ble det varslet en dreining i arbeidet med straffegjennomføringen i retning av mer fokus på faglig innhold. Justiskomiteen framhever at en av kriminalomsorgens hovedutfordringer er å finne fram til tiltak og metoder som kan bidra til å motvirke framtidig kriminalitet og dermed øke tryggheten i samfunnet. Komiteen uttaler at straffefullbyrdingen i rehabiliteringsøyemed må ta utgangspunkt i individuelle behov og forutsetninger som støtter opp om domfeltes ansvar for og vilje til å bryte med kriminaliteten. Komiteen viser til kriminalomsorgens virkemidler for å forebygge nye straffbare handlinger.

Soningsforhold og straffegjennomføring har høy politisk aktualitet. Etter behandlingen av St.meld. nr. 27 (1997–98) har det vært et sterkt fokus på å styrke det faglige innholdet i arbeidet med straffegjennomføringen, blant annet gjennom virkemidler som kontaktbetjentordning, forvaltningssamarbeid og programvirksomhet.³ De siste årene har det vært et mål å øke kapasiteten for straffegjennomføringen. Kriminalomsorgens regnskap fra 2001 til 2003 viser en økning i brukte midler fra ca. 1,7 mrd. kroner til ca. 1,9 mrd. kroner, det vil si rundt 14 prosent.⁴ Midlene er i all hovedsak knyttet til økt fengselskapasitet og videreutvikling av det faglige tilbudet til de domfelte.

Kriminalomsorgen ble omorganisert fra 1. januar 2001 med opprettelsen av seks regioner bestående av fengsler og friomsorgskontorer med en felles ledelse. En ny linjeorganisasjon med tre nivåer inne-

bar delegering av oppgaver, ansvar og myndighet fra sentralt nivå til regionalt og lokalt nivå.⁵ Delegeringen av ansvaret og myndigheten er uttrykt i ny lov om gjennomføring av straff av 18. mai 2001 (straffegjennomføringsloven), som trådte i kraft fra 1. mars 2002. Den nye loven innebærer økt fokus på straffinnholdet og mer fleksibilitet når det gjelder gjennomføringsformer.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

1.2.1 Formål

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere måloppnåelsen i arbeidet med straffegjennomføringen med bakgrunn i det reformarbeidet som har vært gjennomført de siste årene.

1.2.2 Problemstillinger

Undersøkelsen omhandler hurtig straffereaksjon og arbeidet med straffegjennomføringen. For hurtig straffereaksjon gjelder målene om at varetektsplasser skal stilles til disposisjon hurtig, og at straffereaksjon skal settes i verk hurtig. For arbeidet med straffegjennomføringen skal gjennomføringen legge til rette for at innsatte/domfelte sikres de tjenester og rettigheter som lovgivningen gir dem krav på, og at gjennomføringen skal tilpasses individuelt og være preget av målrettet samhandling mellom ansatte og domfelte/innsatte. På bakgrunn av dette behandles følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad nås målsettingene i arbeidet med straffegjennomføringen?
- 2 Hva kan være årsaker til manglede måloppnåelse i arbeidet med straffegjennomføringen?

Målet om å motvirke straffbare handlinger og svikt under gjennomføringen av soning dekkes ikke av undersøkelsen. Undersøkelsen fanger heller ikke opp effektmålet, det vil si en reduksjon i tilbakefall til kriminalitet etter endt soning. Årsaken er at det ikke foreligger et godt nok system for å måle effekten av tiltakene som er satt i verk i forbindelse med reformer på sektoren. I 2004 har departementet i samarbeid med Statistisk sentralbyrå satt i gang et prosjekt for å forbedre statistikken på dette området.

¹ St.meld. nr. 27 (1997–98), jf. Innst.S. nr. 6 (1998–99).

² St.prp. nr. 1 (2002–2003).

³ Tiltak som har som mål å påvirke domfelte til å ta større ansvar for egne handlinger og unngå ny kriminalitet.

⁴ St. prp. nr. 1 (2002–2003), (2003–2004) og (2004–2005).

⁵ Notat fra KSF av 4. mai 2000 «Om oppgavefordeling og beslutningsstruktur etter regionaliseringen».

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingene er belyst gjennom en spørreskjemaundersøkelse, ved dokumentanalyse og ved bruk av spørrelister. Undersøkelsen omfatter de tre nivåene i kriminalomsorgen. Lokalt nivå består av fengsler og friomsorgskontorer og regionalt nivå av seks regionkontorer, mens Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) utgjør sentralt nivå. Undersøkelsesåret er 2003.

2.1 SPØRRESKJEMAUNDERSØKELSE

Det ble gjennomført en spørreskjemaundersøkelse til alle enhetene på lokalt nivå. Til sammen svarte ansvarlig leder ved 43 fengsler og 19 friomsorgskontor på spørreskjemaet. Dette utgjør en svarprosent på ca. 94 prosent for fengslene og ca. 91 prosent for friomsorgskontorene. Spørreskjemaet omhandlet temaene organisering, mål- og resultatstyring, gjennomføring av faglige tiltak, kompetanse, opplæring og samarbeid. Sju fengsler og tre friomsorgskontorer i en region kvalitetssikret spørreskjemaet i en pilotundersøkelse.

For at en best mulig skal besvare problemstillingene, har dataene blitt analysert etter ulike dimensjoner. Der det er forskjeller i dimensjonene, presenteres dette i faktakapittelet. Dimensjonene for undersøkelsen er

- 1 forskjeller mellom regioner
- 2 forskjeller mellom små, mellomstore og store fengsler
- 3 tidligere landsfengsler
- 4 forskjeller mellom fengsel og friomsorgskontor

Små fengsler, som er definert ut fra en kapasitet fra 0 til 50 innsatte, utgjør 23 fengsler. Mellomstore fengsler er definert fra en kapasitet på 51 til 100 innsatte og store fengsler med en kapasitet på over 100 innsatte. Begge gruppene mellomstore og store fengsler utgjør ti fengsler.

2.2 RAPPORTERING OG DOKUMENTANALYSE

Fengslene og friomsorgskontorene rapporterer tertiærvis til regionkontoret på resultatindikatorer knyttet til de ulike målene som er gitt i tildelingsbrevet. Undersøkelsen legger også til grunn regionenes årsrapportering til KSF på utvalgte resultatindikatorer for 2003. Dette gjør det mulig å kartlegge den totale måloppnåelsen i kriminalomsorgen og samtidig

vurdere hver enkelt region i forhold til gitte resultatkrav.

I tillegg er styringsdokumenter som strategiplan, årsplan og årsrapport for årene 2003 og 2004 etter spurt og gjennomgått for fengslene og friomsorgskontorene.

2.3 SPØRRELISTE

Med bakgrunn i funn fra spørreskjemaundersøkelsen ble det utarbeidet en spørreliste til alle regionkontorene og en spørreliste til KSF. Spørrelistene omhandlet forhold knyttet til manglende måloppnåelse og årsaksforklaringer.

I analysen av spørrelistene ble de samme dimensjonene benyttet som i analysen av spørreskjemaundersøkelsen.

2.4 KARTLEGGING AV ÅRSAKER

I kartleggingen av mulige årsaker til manglende måloppnåelse (problemstilling 2) er det vurdert i hvilken grad de virkemidlene som er innført for å styrke det faglige innholdet i straffegjennomføringen, er tatt i bruk og fungerer.

I tillegg ble informantene på de tre nivåene i undersøkelsen gjennom spørreundersøkelsen og spørrelistene bedt om å oppgi hvilke årsaker de anser som de mest kritiske for måloppnåelsen på sin arbeidsplass. Det var oppgitt en liste med ulike alternativer for mulige årsaker. Listen ble utarbeidet på bakgrunn av intervjuer gjort i en forundersøkelse og pilotundersøkelsen. Med utgangspunkt i listen ble de bedt om å rangere i prioritert rekkefølge hvilke forhold som må bedres for å øke måloppnåelsen i straffegjennomføringen.

2.5 SAKSGJENNOMGANG

For å kartlegge hvorvidt straffereaksjon settes i verk hurtig, benyttet undersøkelsen data innhentet i forbindelse med en annen forvaltningsrevisjon i Riksrevisjonen som er gjennomført i samme tidsperiode. I denne undersøkelsen ble et utvalg på 311 straffesaker gjennomgått med det formål å vurdere tidsbruk fra kriminalomsorgen mottar rettskraftig dom til soneing påbegynnes. Data fra utvalget utgjør ca. 10 prosent av antall dommer registrert innenfor et utvalg lovbruddskategorier i 2003 i Domstolsadministrasjonens saksbehandlingssystem, SAKS.

2.6 KONTAKTGRUPPE

For å sikre en god dialog med etaten og for å ha muligheten til å korrigere opplysninger underveis ble det avholdt ett møte med en kontaktgruppe som be-

sto av representanter fra Justisdepartementet, regionkontorer, Kriminalomsorgens utdanningssenter, fengsler og friomsorgskontorer.

3 Revisjonskriterier

3.1 MÅL FOR STRAFFEGJENNOMFØRINGEN

Stortinget framhever at et av hovedmålene for kriminalomsorgen er å legge forholdene til rette for at lov- bryteren skal kunne gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster. Det innebærer blant annet at det utarbeides individuelle sonings- og tilsynsplaner, og at den domfelte motiveres til atferdsendring.⁶

Ifølge straffegjennomføringsloven § 2 1. og 2. ledd er formålet «å gjennomføre straffen på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet, og som innenfor disse rammene sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold. Ved varetektsfengsling skal kriminalomsorgen legge forholdene til rette for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon».

For å nå formålet i kriminalomsorgen er det utarbeidet seks mål.⁷

- 1 Straffbare handlinger og svikt under gjennomføringen skal motvirkes.
- 2 Varetektsplasser skal stilles til disposisjon hurtig.
- 3 Straffereaksjon skal settes i verk hurtig.
- 4 Gjennomføringen skal legge til rette for at innsatte/domfelte sikres de tjenester og rettigheter som lovgivningen gir dem krav på.
- 5 Gjennomføringen skal tilpasses individuelt og være preget av målrettet samhandling mellom ansatte og domfelte/innsatte.
- 6 I hele gjennomføringsperioden skal det legges til rette for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff.

I tildelingsbrevet til regionene for 2003 er det gitt resultatindikatorer for hver av de seks målene.

3.2 ORGANISERING OG STYRING

Det følger av straffegjennomføringsloven § 5 at kriminalomsorgen skal organiseres i tre ledd: sentralt, regionalt og lokalt. Justisdepartementet utgjør den øverste ledelsen av kriminalomsorgen. KSF har den faglige og den administrative ledelsen i kriminalom-

sorgen og er organisatorisk plassert i Justisdepartementet. Hver region har ansvar for straffegjennomføringen innenfor regionens grenser og skal sikre helhetlig ressursutnyttelse og et godt samarbeid med andre regioner. Regionalt nivå skal sørge for at regionens ressurser nyttes mest mulig effektivt. De skal samarbeide med de øvrige regionene om harmonisering, samspill og helhetlig bruk av etatens ressurser og virkemidler.⁸ Ansvar for den daglige driften ligger på lokalt nivå.

I bevilgningsreglementet §§ 2 og 13 og økonomireglementet for staten av 26. januar 1996 § 3 er Stortingets forutsetninger videreført i form av at det skal formuleres resultatkrav og foretas resultatrapportering. Av økonomireglementet § 3.4 framgår det at hver virksomhet skal utarbeide plan (årsplan/virksomhetsplan) for å oppnå de mål og gjennomføre de oppdrag som er fastsatt i tildelingsbrevet. Videre skal det avgis rapport i henhold til fastsatte mål i samsvar med fastsatt framgangsmåte for resultatrapportering. Ledelsen i virksomheten har ansvaret for at dette blir gjort. I de funksjonelle kravene for økonomiforvaltning i staten er det presisert at alle statlige virksomheter skal ha en strategisk plan og en årsplan.

3.3 HURTIG STRAFFEREAKSJON

I St. prp. nr. 1 (2001–2002), jf. B.Innst. S. nr. 4 (2001–2002) framgår det at kriminalomsorgen skal gjennomføre de reaksjoner som fastsettes av påtalemyndigheten eller besluttes av domstolen straks de er rettskraftige. Kriminalomsorgen skal sette i verk straffereaksjoner straks de er mottatt, og senest innen to måneder, når ikke annet er bestemt.

3.4 VIRKEMIDLER I ARBEIDET MED STRAFFEGJENNOMFØRINGEN

Ifølge St.meld. nr. 27 (1997–98), jf. Innst.S. nr. 6 (1998–99) må Kriminalomsorgen utvikle et bedre faglig innhold i soningen. Bruk av ulike virkemidler må også i større grad baseres på en individuell vurdering.

⁶ Innst. S. nr. 6 (1998–99), jf. St.meld. nr. 27 (1997–98).

⁷ St.prp. nr. 1 (2002–03), jf. B.Innst. nr. 4 (2002–03).

⁸ Notat fra Justisdepartementet, «Oppgavefordeling/beslutningsstruktur etter regionaliseringen av kriminalomsorgen» av 4. april 2000.

3.4.1 Aktivitetstilbud

Kriminalomsorgen skal i henhold til straffegjennomføringsloven § 18 legge til rette for at innsatte får et aktivitetstilbud på dagtid. Aktivitetstilbud defineres som minst en halv dag med arbeidsplassering (for eksempel kjøkken eller verksted), skole eller programmer (for eksempel livsmestringsprogram eller sinnemestringsprogram).⁹ Det følger av § 21 at de innsatte skal få tilbud om deltakelse i aktiviteter på fritiden, herunder mulighet for fysisk aktivitet og kulturell virksomhet. Med bakgrunn i tildelingsbrevet til regionene skal det rapporteres på resultatindikatorerne «andel dager uten aktivitet på dagtid som følge av manglende tilbud til domsonere» og «andel dager uten aktivitet på dagtid som følge av manglende tilbud til varetaktsinnsatte».

3.4.2 Programvirksomhet og andre kriminalitetsforebyggende tiltak

Det følger av St.meld. nr. 27 (1997–98), jf. Innst. S. nr. 6 (1998–99), at programvirksomhetens eksplisitte mål er å motvirke kriminalitet ved å øke domfeltes kompetanse og stimulere til holdningsendringer. Alle programmer skal ha en egen programbeskrivelse.

Av rundskrivet KSF 3/2002 framgår det at KSF har overordnet strategiansvar for fagutvikling og for å følge opp regionenes resultatoppgjør. Regionalt nivå har ansvar for at det finnes et differensiert programtilbud i regionen med utgangspunkt i kriminalomsorgens virksomhetsplan og regionens mål. Videre har både regionene og enhetene ansvar for at gjennomføring av programmene skjer innen de rammene som er satt av lov og annet regelverk. Planlegging, tilrettelegging og oppfølging av programvirksomheten tilligger også regionalt og lokalt nivå. Regionene har tilsyn og kontroll med at programmer gjennomføres, mens lokalt nivå har ansvar for selve gjennomføringen.

Med bakgrunn i tildelingsbrevet til regionene skal det rapporteres på resultatindikatoren om antall gjennomførte programmer i henhold til plan.

I enkelte tilfeller åpner loven for at innsatte kan gjennomføre straffen i en institusjon som ikke hører inn under kriminalomsorgen, såkalt § 12-soning. Regionene skal rapportere på resultatindikatorerne om antall døgn med § 12-soning og dessuten andel samfunnsstrafftimer med annet innhold enn samfunnsnyttig arbeid. Individuelle samtaler, psykoterapeutisk behandling, medisinsk behandling og konfliktrådsmedling er eksempler på samfunnsstraff med annet innhold. I St.prp. nr. 1 (2002–2003), jf. B.Innst. nr. 4 (2002–2003), går regjeringen inn for å øke bruken av konfliktrådsmedling som mekanisme for konfliktforebygging og løsning.

⁹ Veiledningshefte fra KSF.

3.4.3 Kontaktbetjent og dokumentasjon

Ifølge rundskriv KSF 02/2002 skal alle innsatte ha kontaktbetjent. Kontaktbetjentrollen kan utføres av enhver utdannet fengselsbetjent. Ordningen skal være en integrert del av den daglige fengselsdriften og har til hensikt å bedre soningsforholdene og den samlede innsatsen overfor innsatte. Som nevnt under framdriftsplan er det også her lokalt nivå som har ansvaret for den praktiske gjennomføringen, mens regionene har en tilsyns- og kontrollfunksjon.¹⁰

Fengslene skal primært bruke egne ressurser og egen fagkompetanse til veiledningen. Det må foretas en avklaring av arbeidsoppgaver mellom kontaktbetjenter, overordnede, sosialtjenesten og blant annet helsetjenesten. Det må legges til rette for at kontaktbetjentarbeidet med hver enkelt innsatt blir dokumentert, og at dette følger den innsatte til eventuelle nye soningssteder.

Med bakgrunn i tildelingsbrevet til regionene skal det rapporteres på resultatindikatoren om andel domfelte/innsatte med kontaktbetjent i henhold til rundskriv.

3.4.4 Framtidsplan og gjennomføringsplan

Justiskomiteen framhever i Innst.S. nr. 6 (1998–99), jf. St.meld. nr. 27 (1997–98), hvor viktig det er å utarbeide individuelle soningsplaner med tiltak som kan hjelpe de innsatte til å føre et lovlydig liv. I henhold til rundskriv KSF 01/2002 er framtidsplanlegging en betegnelse for planarbeidet kriminalomsorgen tilbyr domfelte i forbindelse med målrettet straffegjennomføring. Framtidsplanleggingen omfatter prosessen fra kartlegging, prioritering av tiltak, utarbeiding av selve plandokumentet, gjennomføring/oppfølging og evaluering. Kvaliteten på planprosessen skal prioriteres.

Det overordnede ansvaret for arbeidet med framtidsplanlegging ligger hos regiondirektøren. Både regionalt og lokalt nivå har ansvar for at arbeidet med framtidsplanleggingen blir gjennomført, og for å sikre at ansatte har nødvendig kompetanse til planarbeidet som utføres i enhetene.¹¹ Lokalt nivå har ansvaret for den praktiske gjennomføringen, mens regionene har en tilsyns- og kontrollfunksjon.¹²

Det er normalt kontaktbetjenten i fengselet og saksbehandleren i friomsorgen som har ansvaret for å samarbeide med domfelte om framtidsplanlegging.

Det følger av retningslinjer til straffegjennomføringsloven og til forskrift til loven¹³ at det skal utar-

¹⁰ Notat fra Justisdepartementet, «Oppgavefordeling/ beslutningsstruktur etter regionaliseringen av kriminalomsorgen» av 4. april 2000.

¹¹ Rundskriv KSF 1/02.

¹² Notat fra Justisdepartementet, «Oppgavefordeling/ beslutningsstruktur etter regionaliseringen av kriminalomsorgen» av 4. april 2000.

¹³ Fastsatt av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning 16. mai 2002 med hjemmel i forskrift til lov om straffegjennomføring av 22. februar 2002 § 7–1.

beides en gjennomføringsplan mellom friomsorgen og domfelte om det nærmere innholdet i perioden med møteplikt. Sammenlignet med framtidspanen er innholdet i gjennomføringsplanen på et mer detaljert nivå. Gjennomføringsplanen viser blant annet domsslutninger og timene som er avsatt til kartlegging og andre aktiviteter.¹⁴

3.4.5 Forvaltningssamarbeid

I Innst. S. nr. 6 (1998–99), jf. St.meld. nr. 27 (1997–98), uttaler justiskomiteen at kriminalitetsbekjempelse er et samfunnsansvar som forutsetter medvirkning fra ulike forvaltningsnivåer og sektorer. Regjeringen har et overordnet ansvar for å etablere hensiktsmessige ordninger for slikt forvaltningssamarbeid og for å koordinere innsatsen mot kriminalitet.

Det følger av straffegjennomføringsloven § 4 at Kriminalomsorgen gjennom samarbeid med andre offentlige etater skal legge til rette for at domfelte og innsatte i varetekt får de tjenester lovgivningen gir dem krav på. I B.innst. S. nr. 4 (2002–03), jf. St.prp. nr. 1 (2002–03), framhever komiteen hvor viktig det er at relevante offentlige og private instanser samarbeider og koordinerer sin innsats for å få til en vellykket straffegjennomføring og lette den domfeltes overgang til frihet. Dette er videreført i tildelingsbrevet for 2003, der det står at regionene må legge opp

til at samarbeidet med ulike instanser innenfor hjelpeapparatet blir tettere og mer forpliktende, slik at de domfelte får et tilfredsstillende utdannings-, arbeids-, sosial- og helsetilbud.

3.4.6 Kompetanse

Det er et overordnet mål at kriminalomsorgen til enhver tid har den nødvendige bemanningen og kompetansen for de oppgavene som skal utføres. Endringer i straffegjennomføringen når det gjelder organisasjon, innhold og klientell, fører til økt behov for kompetanse hos de ansatte.¹⁵

For å bli fast ansatt som fengselsbetjent kreves at den ansatte har bestått og gjennomgått Fengselsskolen. Regionalt kan det gjøres unntak i særlige tilfeller.¹⁶ Den ansatte som skal være kontaktperson, må få opplæring i metodisk arbeid, veilederrollen og arbeid med framtidsplaner. For å ivareta etatens behov for økt kompetanse vil Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS) i større grad oppsøke tjenestestedene og ta i bruk fleksible opplæringsformer. KRUS vil tilby opplæringstiltak som er tilpasset regionenes behov.¹⁷

Det følger av tildelingsbrevet for 2003 at regionene skal bidra aktivt til å styrke kompetansen og kvaliteten på kontaktpersonarbeidet og sikre at dette arbeidet er forankret i den daglige fengselsdriften.

¹⁴ 1/2003 evaluering av innføring av samfunnsstraffen, KRUS.

¹⁵ St.prp. nr. 1 (2002–03).

¹⁶ Forskrift til straffegjennomføringsloven 2.2.

¹⁷ St.prp. nr. 1 (2002–03).

4 Måloppnåelse i arbeidet med straffegjennomføringen – faktabeskrivelse

4.1 ORGANISERING I KRIMINALOMSORGEN

Kriminalomsorgen var til og med år 2000 organisert med en sentral ledelse i Justisdepartementet og et fengselsvesen som besto av fem landsfengsler og fire fengselsdistrikter. Kriminalomsorg i frihet (KIF) var organisert med et hovedkontor i hvert fylke.¹⁸ Landsfengslene hadde sine prioriterte oppgaver. Ila var landets eneste rene sikringsanstalt for menn og Bredtveit landets eneste sikringsanstalt og fengsel for kvinner.

Kriminalomsorgen ble omorganisert fra 1. januar 2001.¹⁹ Bakgrunnen for omorganiseringen var ønsket om å skape en hensiktsmessig og effektiv organisasjons- og etatsstruktur for å få et godt grunnlag for fullbyrding av straff, en tidsmessig etatsstyring og ledelse og rasjonelle administrative ordninger.

Den nye organiseringen av kriminalomsorgen består av tre nivåer.

Det sentrale nivået er Justisdepartementet og Kriminalomsorgsavdelingen.²⁰ Kriminalomsorgsavdelingen fungerer som sekretariat med ansvar for politikkutforming, arbeid med lover og ressurstildeling. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) har ansvaret for den faglige og den administrative ledelsen av kriminalomsorgen. KSF er organisatorisk plassert i Justisdepartementet ved at den er identisk med Kriminalomsorgsavdelingen. Da straffegjennomføringsloven trådte i kraft 1. mars 2002, ble

Fengselsstyret erstattet av KSF, og samfunnsstraff erstattet samfunnstjeneste og betinget dom med tilsyn. I egenskap av KSF utføres direktoratsoppgavene i forhold til ytre etat.²¹

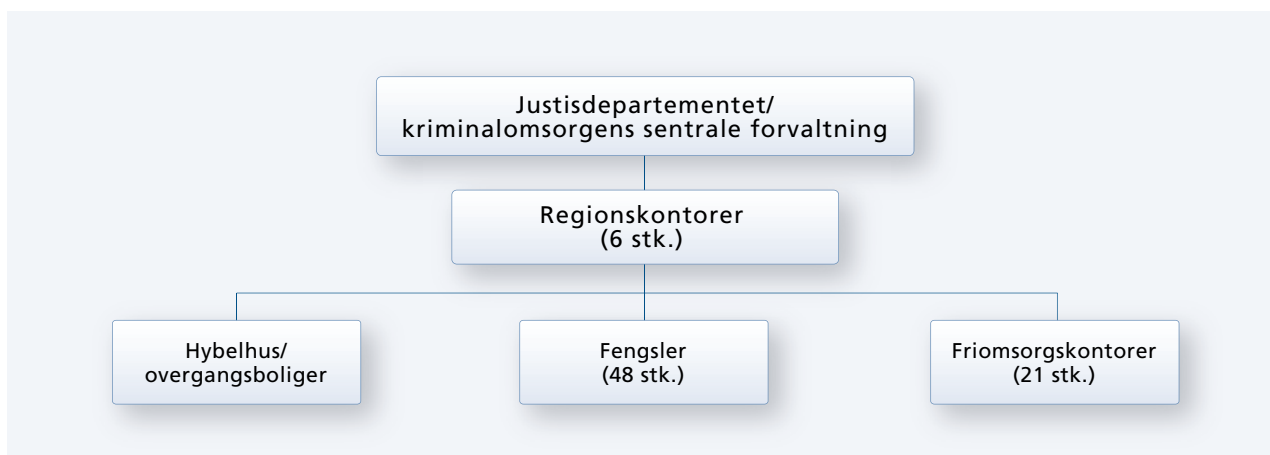
Ytre etat er i dag organisert med seks regioner som har ansvaret for straffegjennomføringen innenfor regionens grenser. Regionene skal sikre effektiv ressursutnyttelse og et godt samarbeid med andre regioner. Regionene har fått overført forvaltningsoppgaver, stillinger og ansvar fra departementet. Omorganiseringen har medført at de tidligere landsfengslene har fått et ekstra ledd, regionene, mellom seg og sentralt nivå.

På lokalt nivå ligger ansvaret for den daglige driften av fengsler og friomsorgskontorer.

4.2 HURTIG STRAFFEREAKSJON

4.2.1 Overføring av varetektsfanger

Varetektsfengslede skal overføres til fengsel innen 24 timer etter at fengslingskjennelsen er avsagt.²² Rapporteringen fra regionene til KSF for 2003 viser at etaten ikke har oppfylt resultatkravet gitt av KSF. I 2003 ble det registrert totalt 3 418 varetektsfengslinger. I 436 av tilfellene ble det registrert brudd på kravet om overføring innen 24 timer. Sammenlignet med rapporteringen fra 2002 er dette en økning på 54 tilfeller av brudd.



Figur 1 Ny organisering av kriminalomsorgen

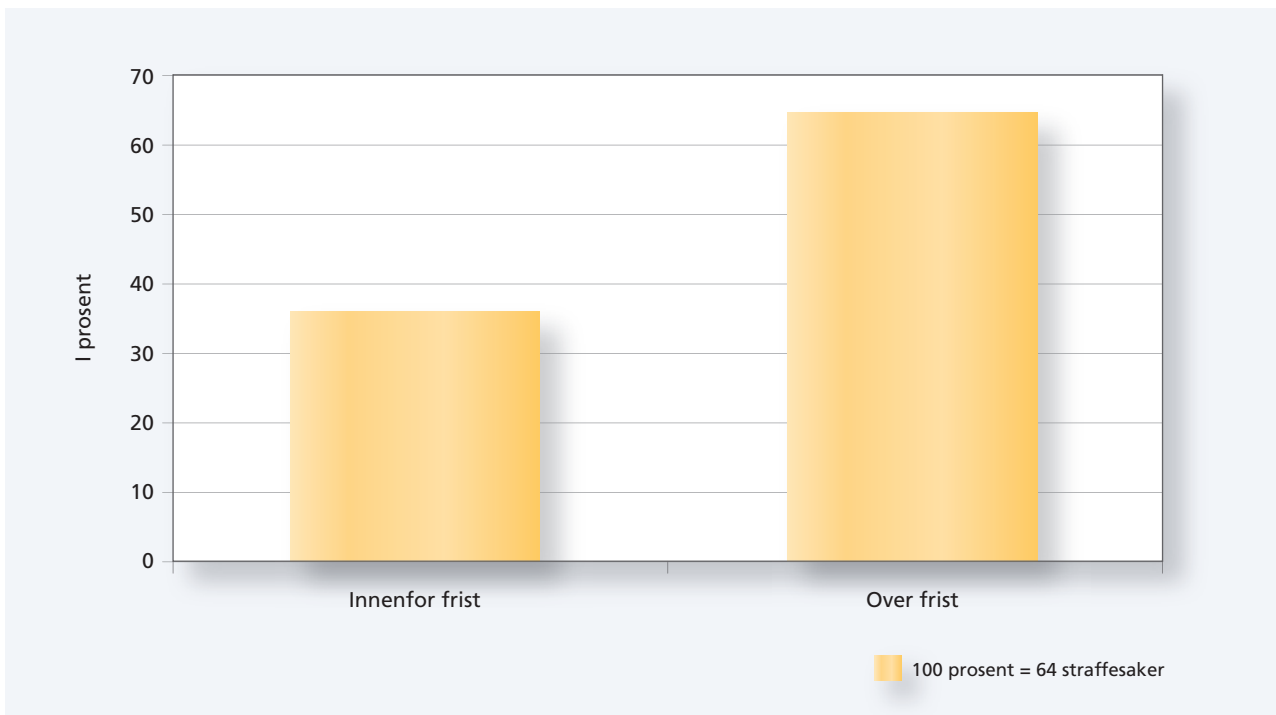
¹⁸ Oslo hadde tre hovedkontorer.

¹⁹ St. meld. nr. 27 (1997–98), jf. Innst. S. nr. 6 (1998–1999).

²⁰ St.prp. nr. 1 (2002–03), jf. B.Innst. nr. 4 (2002–03).

²¹ Ot.prp. nr. 5 (2000–2001), jf. straffegjennomføringsloven § 5.

²² KSFs tildelingsbrev til regionene for 2003.



Figur 2 Om to måneders frist fra sak mottas i Kriminalomsorgen til tidspunkt for påbegynt soning overskrides

4.2.2 Kapasitetsutnyttelse og soningskø

Det er et krav at soning skal påbegynnes senest to måneder etter at kriminalomsorgen har mottatt rettskraftig dom. Figur 2 viser at hoveddelen av straffesakene i utvalget overskrider fristen på to måneder.

Figuren viser resultatet av en saksgjennomgang av 64 saker med domsavgivelse i 2003 som ble foretatt i forbindelse med Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i straffesakskjeden. I 41 av 64 saker, det vil si i 64 prosent, ventet domfelte mer enn to måneder på å begynne soning. Det er ikke tatt hensyn til i hvilken grad politiet har innvilget soningsutsettelse i de undersøkte sakene. Det framkommer i forvaltningsrevisjonen «Effektiviteten i straffesakskjeden» at hovedvekten av saker (45 saker) ligger mellom 0 og 100 dager etter at sak mottas av kriminalomsorgen til domfelte påbegynt soning. I fire saker påløper mer enn 300 dager fra rettskraftig dom til fullbyrdelsesordre blir sendt over til kriminalomsorgen.

KSF oppgir i sin rapportering til departementet for 2003 at kriminalomsorgen samlet sett har produsert flere fengselsdøgn enn det som var målsettingen. Regionenes rapportering til KSF viser at målene nås når det gjelder produksjon av fengselsdøgn for soning ved høy og lav sikkerhet og forvaring. For soning i frigangshjem, overgangsboliger og arbeids-

kolonier er det ingen regioner som når resultatkravet. Det er imidlertid små avvik. Antall soningsdøgn ved frigangshjem, overgangsboliger osv. er for alle regionene på 144 749 soningsdøgn, mens kravet er 153 494 soningsdøgn. Det gir en måloppnåelse på 94 prosent.

KSF opplyser i sin rapportering for 2003 at soningskøen har økt til tross for større produksjon enn forutsatt. Soningskøen var ved inngangen av 2003 på 2 422 dommer. Ved utgangen av året var køen økt til 2 597 dommer. KSF opplyser at statistikken over soningskøen viser varierende køtall fra region til region.²³ For 2004 opplyser departementet at det ved utgangen av året var 2 176 ubetingede dommer i soningskøen, det vil si en nedgang fra 2003 på 16 prosent.²⁴

4.2.3 Samfunnsstraff

Regionene rapporterer for 2003 antall samfunnsstraffdommer og promilleprogrammer som ikke settes i verk innen to måneder etter mottak av rettskraftig dom. Samlet krav for regionene var at ikke mer enn 80 dommer og programmer skulle overstige dette kravet. Rapporteringen fra regionene til KSF viser at 174 samfunnsstraffdommer eller promilleprogrammer ikke var satt i verk ved utgangen av 2003.

²³ Brev fra KSF til Riksrevisjonen 11. januar 2005.

²⁴ Justisdepartementets Internettider.

Dette er et samlet avvik på 94 dommer og programmer, det vil si en overskridelse på 117 prosent. Rapporteringen viser også at fem av seks regioner ikke oppfyller dette kravet.

4.3 AKTIVITETER: ARBEIDSDRIFT OG KULTUR- OG FRITIDSTILBUD

KSF har i tildelingsbrevet for 2003 satt ulike resultatkrav til regionene når det gjelder aktiviteter for de innsatte på dagtid.²⁵ En region har for eksempel krav om aktiviteter hver dag, mens en annen region har krav om aktiviteter i 75 prosent av dagene.

Rapporteringsdata fra regionene per 31. desember 2003 viser at to av seks regioner har for få dager med aktiviteter. En region rapporterer et avvik på 13 prosent i forhold til kravet om aktivitet alle dager, mens en annen region rapporterer et avvik på 4 prosent i forhold til kravet om aktivitet i 96 prosent av dagene. For varetektsinnsatte har fem av seks regioner ikke nådd resultatkravet. En region mangler aktiviteter i 44 prosent av de mulige dagene, mens kravet var aktiviteter hver dag.

For å sikre de innsattes rettigheter var det i 2003 et krav at alle ansatte i kriminalomsorgen skulle gjennomgå opplæring i yrkesetiske retningslinjer. Rapporteringen viser at to av seks regioner har et avvik på henholdsvis 23 prosent og 11 prosent.

4.3.1 Arbeidsdrift

Arbeidsdrift (for eksempel kjøkkentjeneste eller arbeid i verksted) er en type aktivitet. Aktivitetene skal bidra til å motvirke ny kriminalitet. I spørreundersøkelsen ble det derfor spurt om arbeidsdriften i fengselet var dekkende for domfeltes behov, individuelt tilrettelagt og kvalifiserende.

Mens 19 prosent (8) av fengslene svarer at arbeidsdriften i liten grad er dekkende for domfeltes behov, individuelt tilrettelagt og kvalifiserende, er det 37 prosent (16) som oppgir at arbeidsdriften i noen grad og 37 prosent (16) som oppgir at arbeidsdriften i stor grad er dekkende for domfeltes behov, individuelt tilrettelagt og kvalifiserende. Alle som har svart i liten grad, tilhører gruppen av små fengsler. Et fengsel opplyser at arbeidsdriften kun er bemannet med én person. Et annet fengsel framhever at det er vanskelig å finne sysselsettingstilbud som skal omfatte mange av de innsatte, gi interessante oppdrag og være utviklende for den enkelte innsatte.

4.3.2 Kultur- og fritidstilbud

Kultur- og fritidstilbud skal gis som et tilbud til innsatte. Det ble derfor spurt om i hvilken grad fengslene mente at kultur- og fritidstilbudet var dekkende ut fra domfeltes behov. Svarene fordeler seg slik det er vist på figur 4 på neste side.



Figur 3 Fengslenes vurdering av om arbeidsdriften er dekkende for domfeltes behov, individuelt tilrettelagt og kvalifiserende

²⁵ Aktivitetstilbud defineres som minst en halv dag med arbeidsplassering (for eksempel kjøkken eller verksted), skole eller programmer.



Figur 4 Fengslenes vurdering av om kultur- og fritidstilbudet er dekkende ut fra domfeltes behov

Det er 23 prosent av fengslene (10) som oppgir at kultur og fritidstilbudet i liten grad er dekkende ut fra de domfeltes behov, mens 42 prosent (18) oppgir at tilbudet i noen grad er dekkende. 30 prosent (13) svarer at domfeltes behov i stor grad dekkes av det eksisterende tilbudet. Fem av de ti som mener at kultur- og fritidstilbudet i liten grad dekker de domfeltes behov, er små fengsler.

4.4 PROGRAMVIRKSOMHET

Programvirksomhetens mål er å motvirke kriminalitet ved å øke domfeltes kompetanse og stimulere til holdningsendringer. Eksempler er programmer for menn som soner for vold, «Sinnemestringsprogrammet», og programmer som skal virke generelt kriminalitetsforebyggende, «Brottsbrytet».

På bakgrunn av forskjeller mellom regioner og hva fengslene kan tilby av programmer, har KSF satt ulike resultatkrav til regionene når det gjelder antall gjennomførte programmer. KSF har satt krav om at

alle regionene skal tilby programmer rettet mot domfelte med volds- og rusrelaterte problemer. Samlet sett gjennomførte regionene i 2003 351 programmer mot kravet som var 343. Alle regionene har oppfylt kravet mot å tilby programmer rettet mot domfelte med volds- og rusrelaterte problemer.

I tabell 1 brytes data om gjennomførte programmer ned på de ulike regionene. Dette viser ulik grad av måloppnåelse mellom regionene.

Rapporteringsdataene viser at fire av seks regioner ikke når kravene som er stilt til antall gjennomførte programmer. Region Vest har gjennomført færre programmer enn resultatkravet i 2003 med en måloppnåelse på 74 prosent. Det samme er tilfelle for Region Nordøst, som har en måloppnåelse på 77 prosent. Region Sørvest og Region Nord har gjennomført flere programmer enn resultatkravet.

Programvirksomheten skal motvirke kriminalitet og øke domfeltes kompetanse. Det ble derfor spurt i hvilken grad fengslene og friomsorgskontorene mener at programtilbudene som gis, er dekkende for domfeltes behov.

Tabell 1 Måloppnåelse på programmer per region og i alt

Programmer/region	Region Øst	Region Sørvest	Region Sør	Region Nord	Region Vest	Region Nordøst
Rapportering – antall gjennomførte programmer	47	96	64	44	25	75
Krav stilt til antall gjennomførte programmer	51	70	65	26	34	97
Grad av måloppnåelse	92%	137%	98%	169%	74%	77 %



Figur 5 Enhetenes vurdering av om programtilbudene er dekkende for domfeltes behov

Figur 5 viser at 20 prosent av fengslene (8) svarer at programtilbudene som gis, i liten grad er dekkende for de domfeltes behov. Det er flest små fengsler (6) som svarer dette. 51 prosent (21) oppgir at tilbudet i noen grad er dekkende. Av friomsorgskontorene er det 16 prosent (3) som svarer at tilbudet i liten grad er dekkende, mens 68 prosent (13) svarer at programtilbudene i noen grad er dekkende for de domfeltes behov. Flere enheter oppgir et manglende tilbud til kvinnelige domssøner som eksempel på svakheter i programtilbudene.

4.5 ANDRE KRIMINALITETSFOREBYGGENDE TILTAK

4.5.1 § 12-soning

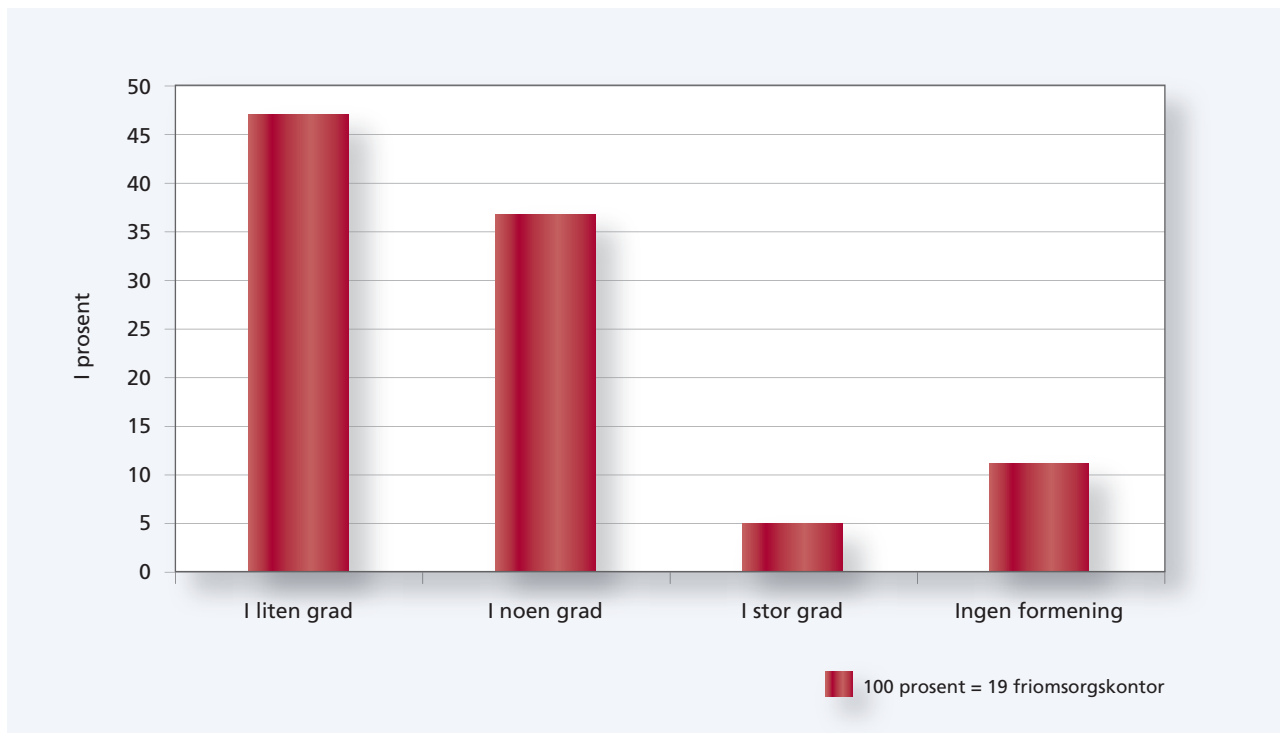
Et virkemiddel i arbeidet med individuell tilrettelagt soning er overføring til institusjon (§ 12-soning). Kravet fra KSF i 2003 var at det skulle gjennomføres 18 500 § 12-døgn for domfelte med rusproblemer. Rapporteringen for 2003 viser at det ble gjennomført 20 600 §12-døgn i 2003.

4.5.2 Andel samfunnsstrafftimer med annet innhold enn samfunnsnyttig arbeid

Resultatindikatoren «andel samfunnsstrafftimer med annet innhold enn samfunnsnyttig arbeid» er også et

virkemiddel i arbeidet med individuell tilrettelegging. I tildelingsbrevene til regionene er det stilt krav om at mellom 25 og 30 prosent (avhengig av region) av samfunnsstrafftimene skal ha et annet innhold enn samfunnsnyttig arbeid. Rapporteringen fra regionene i 2003 viser at fem av seks regioner ikke når kravet. Tre regioner har små avvik. To regioner rapporterer at 15 og 17 prosent av samfunnsstrafftimene hadde et annet innhold enn samfunnsnyttig arbeid, mens kravet var på 25 prosent for begge regionene.

Individuelle samtaler, psykoterapeutisk behandling, medisinsk behandling og konfliktrådsmedling er eksempler på samfunnsstraff med annet innhold. I St.prp. nr. 1 (2002–2003), jf. B.Innst. nr. 4 (2002–2003), går regjeringen inn for å øke bruken av konfliktrådsmedling som mekanisme for konflikthforebygging og løsning. I tillegg anses medling som særlig egnet for unge lovbrøyttere, da reaksjonen knyttes konkret til handlingen som er begått. På denne bakgrunn ble friomsorgskontorene spurt om konfliktrådsmedling fungerer på en hensiktsmessig måte. Svarene går fram av figur 6 på neste side.



Figur 6 Friomsorgskontorenes vurdering av om konfliktrådsmedling fungerer på en hensiktsmessig måte

47 prosent (9) av friomsorgskontorene svarer i liten grad på dette spørsmålet, mens 37 prosent (7) svarer i noen grad. Et friomsorgskontor oppgir at det blir for liten uttelling i forhold til det arbeidet som går med til å få til en konflikttmegling. Et annet friomsorgskontor kommenterer at den domfelte i liten grad er interessert i konfliktrådsmedling.

Megling i konfliktråd kan brukes som innhold i noen timer av en dom på samfunnsstraff når det er hensiktsmessig. Det er en rekke forutsetninger som må være innfridd for at dette skal være mulig. Blant annet må både domfelte og den fornærmede part være villig til dette. Det er antall timer i møte med konfliktrådet og/eller den fornærmede part som kan godskrives, ikke den arbeidstiden som det eventuelt blir inngått avtale om mellom partene.

4.6 KONTAKTBETJENTARBEIDET

Andelen domfelte med kontaktbetjent er en sentral resultatindikator gitt av KSF, og rapporteringen for 2003 viser at to av seks regioner ikke har nådd resul-

tatkravene for andelen kontaktbetjenter. To regioner rapporterer at 70 prosent av de domfelte/innsette har kontaktbetjent, mens kravene for disse regionene var på henholdsvis 77 og 83 prosent.

Kontaktbetjentarbeidet har til hensikt å bedre soningsforholdene overfor innsette. Fengslene ble spurt om ordningen med kontaktbetjentarbeidet fungerer. Svarene går fram av figur 7.

Det er 14 prosent (6) av fengslene som oppgir at kontaktbetjentordningen i liten grad fungerer, mens over halvparten (24) mener at ordningen fungerer i noen grad. Det er 30 prosent (13) av fengslene som oppgir at ordningen i stor grad fungerer.

4.6.1 Dokumentasjon av kontaktbetjentarbeidet

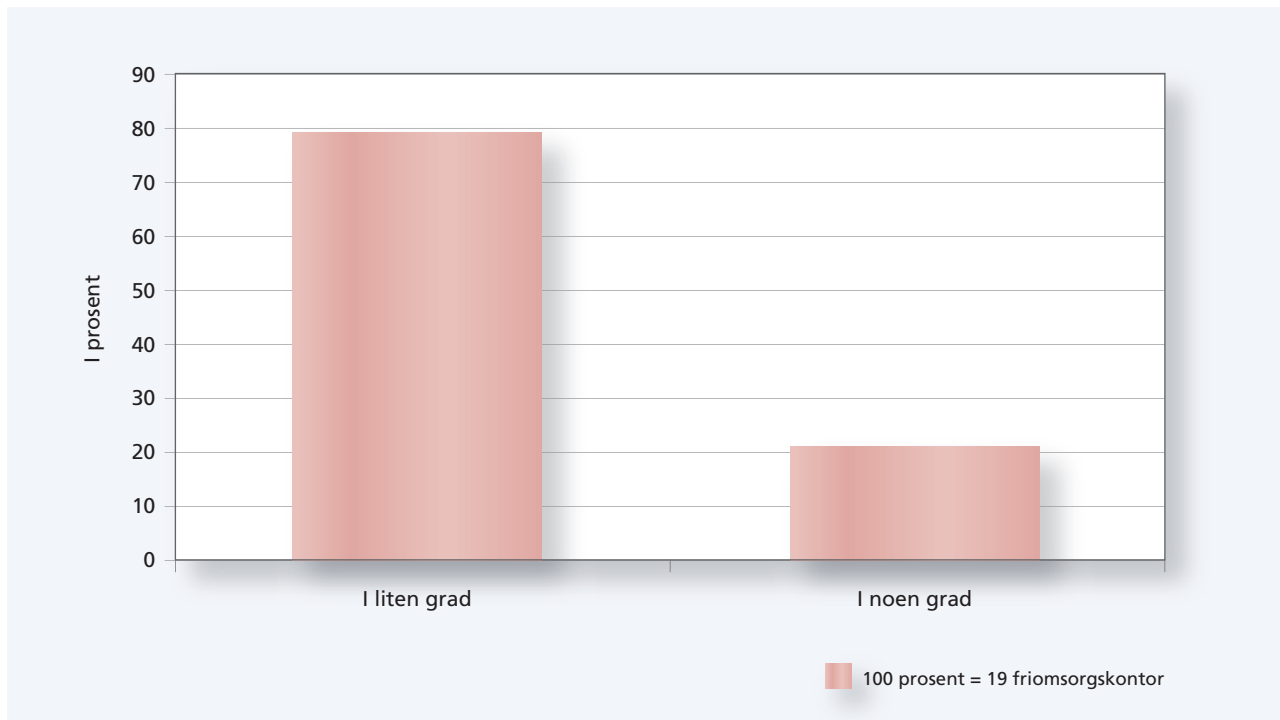
Kontaktbetjentarbeidet overfor den enkelte innsette skal dokumenteres. Denne dokumentasjonen skal følge den innsette til eventuelle nye soningssteder. Fengslene ble derfor spurt om dokumentasjonen følger den innsette til soning andre steder. Svarene går fram av figur 8.



Figur 7 Fengslenes vurdering av om kontaktbetjentordningen fungerer



Figur 8 Fengslenes vurdering av om dokumentasjonen følger den innsatte til nye soningssteder



Figur 9 Friomsorgskontorenes vurdering av om dokumentasjon fra kontaktbetjentarbeidet i fengslene følger den domfelte til soning i friomsorgen

Figur 8 viser at 19 prosent (8) svarer at dokumentasjonen i liten grad følger den innsatte til nye soningssteder. Det er i overkant av halvparten av fengslene (23) som svarer at dokumentasjonen i noen grad følger den innsatte, mens 28 prosent (12) av fengslene oppgir at dokumentasjonen i stor grad følger den innsatte til nye soningssteder.

Friomsorgskontorene ble spurt i hvilken grad de mente nødvendig dokumentasjon fra kontaktbetjentarbeidet i fengslene følger den domfelte til soning i friomsorgen. Figur 9 viser at hovedvekten av friomsorgskontorene svarer at dokumentasjonen i liten grad følger den domfelte fra soning i fengsel til soning i friomsorgen.

79 prosent (15) av friomsorgskontorene mener at nødvendig dokumentasjon fra kontaktbetjentarbeidet i fengslene i liten grad følger den domfelte til soning i friomsorgen. 21 prosent (4) svarer at dokumentasjonen i noen grad følger den domfelte. Flere friomsorgskontorer oppgir at det er svært ulik praksis fra anstalt til anstalt, men at de mottar gjennomgående lite informasjon fra fengslene.

4.7 FRAMTIDSPLAN OG GJENNOMFØRINGSPLAN

Framtidsplan er en betegnelse for det planarbeidet både fengslene og friomsorgskontorene tilbyr dom-

felte i forbindelse med målrettet straffegjennomføring. Framtidsplanleggingen omfatter prosessen fra kartlegging, prioritering av tiltak, utarbeiding av selve dokumentet til gjennomføring og evaluering. Det er normalt kontaktbetjenten i fengselet og saksbehandleren i friomsorgen som har ansvaret for å samarbeide med den domfelte om framtidsplanlegging.

I tillegg til framtidsplan skal friomsorgen utarbeide en gjennomføringsplan for den domfelte. Innholdet i dette dokumentet er, sammenlignet med framtidsplanen, på et mer detaljert nivå. Gjennomføringsplanen viser domslutninger, timene som er avsatt til kartlegging og andre aktiviteter, brev med krav til domfelte og eventuelle vilkår som domstolen har satt, eller som kriminalomsorgen setter underveis som følge av brudd.²⁶

I 2003 var det ikke knyttet noen resultatkrav til arbeidet med framtidsplan.²⁷ Justiskomiteen framhever imidlertid i Innst.S. nr. 6 (1998–99) hvor viktig det er å utarbeide individuelle soningsplaner med tiltak som kan hjelpe de innsatte til å føre et lovlydig liv. For friomsorgen skal det i tillegg til framtidsplan utarbeides en gjennomføringsplan.

²⁶ Evaluering av innføringen av samfunnsstraffen, Nr. 1/2003.

²⁷ Ny indikator 2004.

Tabell 2 Antall domfelte med framtidsplan og gjennomføringsplan i fengsler og friomsorgskontorer i 2003

Fengsler og friomsorgskontorer	Antall domfelte i 2003	Antall domfelte med framtidsplan i 2003	Antall domfelte med gjennomføringsplan ²⁸
Fengsel (38)	11 198	1 299	-----
Friomsorgen (14)	2 657	148	1 564

I spørreundersøkelsen ble fengslene og friomsorgskontorene bedt om å angi hvor mange av de domfelte i enheten som hadde framtidsplan og gjennomføringsplan i 2003. Tabell 2 viser hvor mange av de domfelte som hadde disse planene.

Tabellen viser at 88 prosent av de domfelte i fengslene ikke hadde framtidsplan i 2003. I friomsorgen var det 94 prosent av de domfelte som ikke hadde framtidsplan. Det er i hovedsak de små fengslene (9) som hadde størst fravær av framtidsplan. Når det gjelder gjennomføringsplan, viser tabellen at 41 prosent av de domfelte i friomsorgen ikke hadde gjennomføringsplan i 2003.

Enhetene ble spurt i hvilken grad ordningen med framtidsplan for de innsatte fungerer. Fengslene og friomsorgskontorene svarte slik det går fram av figur 10 på side 28.

Figuren viser at 37 prosent (16) av fengslene og 63 prosent (12) av friomsorgskontorene mener at ordningen med framtidsplan for de innsatte i liten grad fungerer. Av fengslene svarer 44 prosent (19) at framtidsplan fungerer i noen grad, mens en fjerdedel (5) av friomsorgskontorene oppgir at ordningen i noen grad fungerer.

Samlet sett er det 28 enheter som svarer at framtidsplan i liten grad fungerer, og av dem er det en stor andel små fengsler (9). Flere små fengsler oppgir at gjennomsnittlig soningstid er kort, og at det derfor er lite hensiktsmessig med noen framtidsplan. Data fra spørreundersøkelsen viser også at 6 av 23 små fengsler ikke hadde noen innsatte med dom over ett år i 2003. Flere enheter på lokalt nivå påpeker at malen for framtidsplan ikke er hensiktsmessig, at det er et frivillig tilbud til de innsatte, og at det i friomsorgen benyttes gjennomføringsplan med bakgrunn i journalnotater i stedet for framtidsplan. Det påpekes også at det er en innarbeidet kultur å ikke prioritere arbeidet med framtidsplan.

Fire regionkontorer trekker fram at arbeidet med framtidsplan ikke prioriteres godt nok. Ett av regionkontorene uttrykker at hensikten med framtidsplan ikke har blitt etterspurt, verken av innsatte eller ansatte. Det framheves også at det er liten risiko ved å unnlate eller nedprioritere dette arbeidet. Dette gjelder for ledere, den enkelte ansatte og selve organisasjonen.

4.8 INTERNT SAMARBEID OG FORVALTNINGSSAMARBEID

4.8.1 Internt samarbeid

Fengslene og friomsorgskontorene skal koordinere sine tjenester, blant annet for å sikre en sammenhengende og differensiert gjennomføring av straffen.²⁹ På bakgrunn av dette ble enhetene spurt om kontakthyppheten mellom fengsler og friomsorgskontorene. Svarene framkommer på figur 11 på side 28.

Det er 27 prosent (11) av fengslene som oppgir at det er for lite kontakt med friomsorgskontorene i regionen. I underkant av tre fjerdedeler (30) av fengslene svarer at det er tilstrekkelig kontakt.

Når det gjelder friomsorgskontorene, svarer 37 prosent (7) at det er for lite kontakt med fengslene i regionen, mens 63 prosent (12) svarer at det er tilstrekkelig kontakt.

4.8.2 Forvaltningssamarbeid

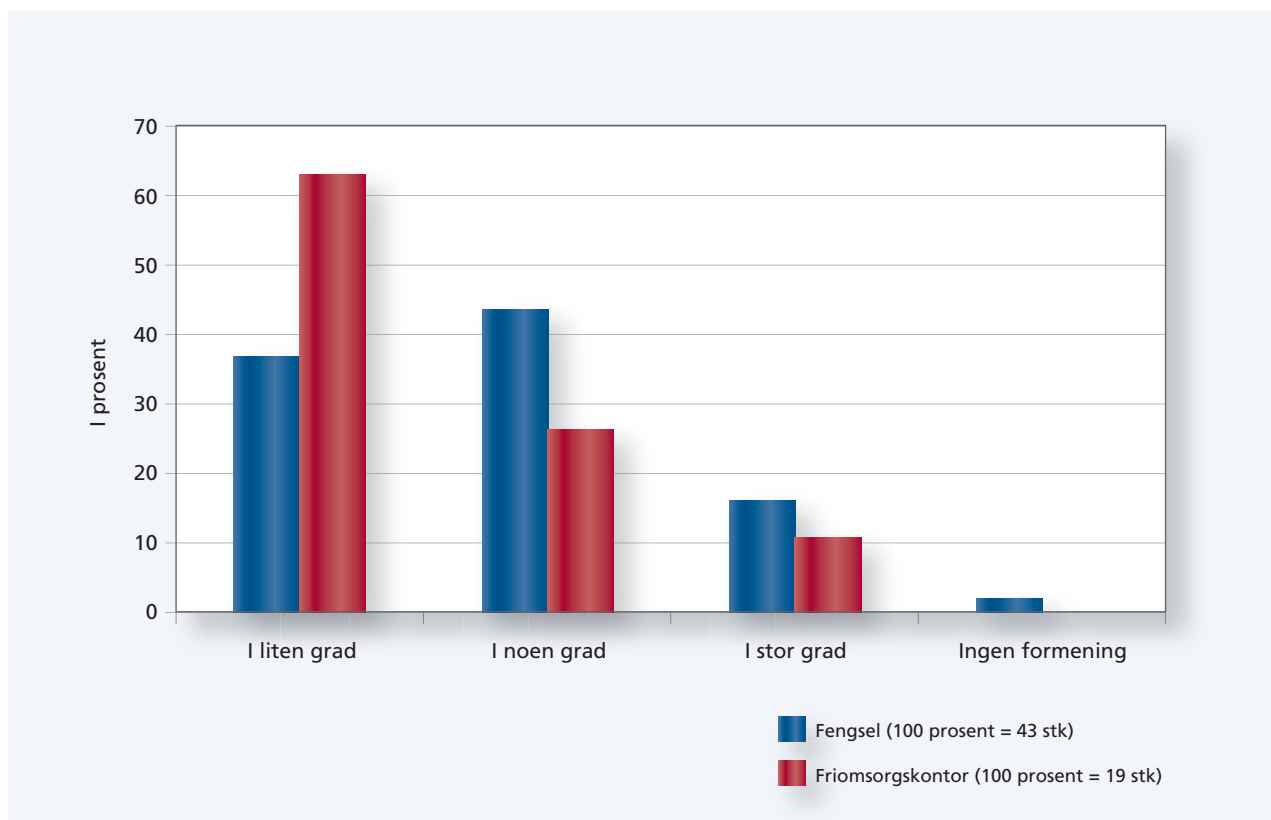
Regionene skal legge til rette for samarbeid med ulike instanser slik at de domfelte får et tilfredsstillende utdannings-, arbeids-, sosial- og helsetilbud. Innenfor de begrensninger som følger av at de er under straffegjennomføring, skal de innsatte og domfelte tilbys lovpålagte tjenester fra forvaltningssamarbeidspartnerne.

Undersøkelsen viser at alle regionene har inngått forpliktende avtaler med Aetat. Når det gjelder avtaler på lokalt nivå, varierer dette. En region opplyser for eksempel at det er inngått lokale avtaler med Aetat for seks av ni fengsler.

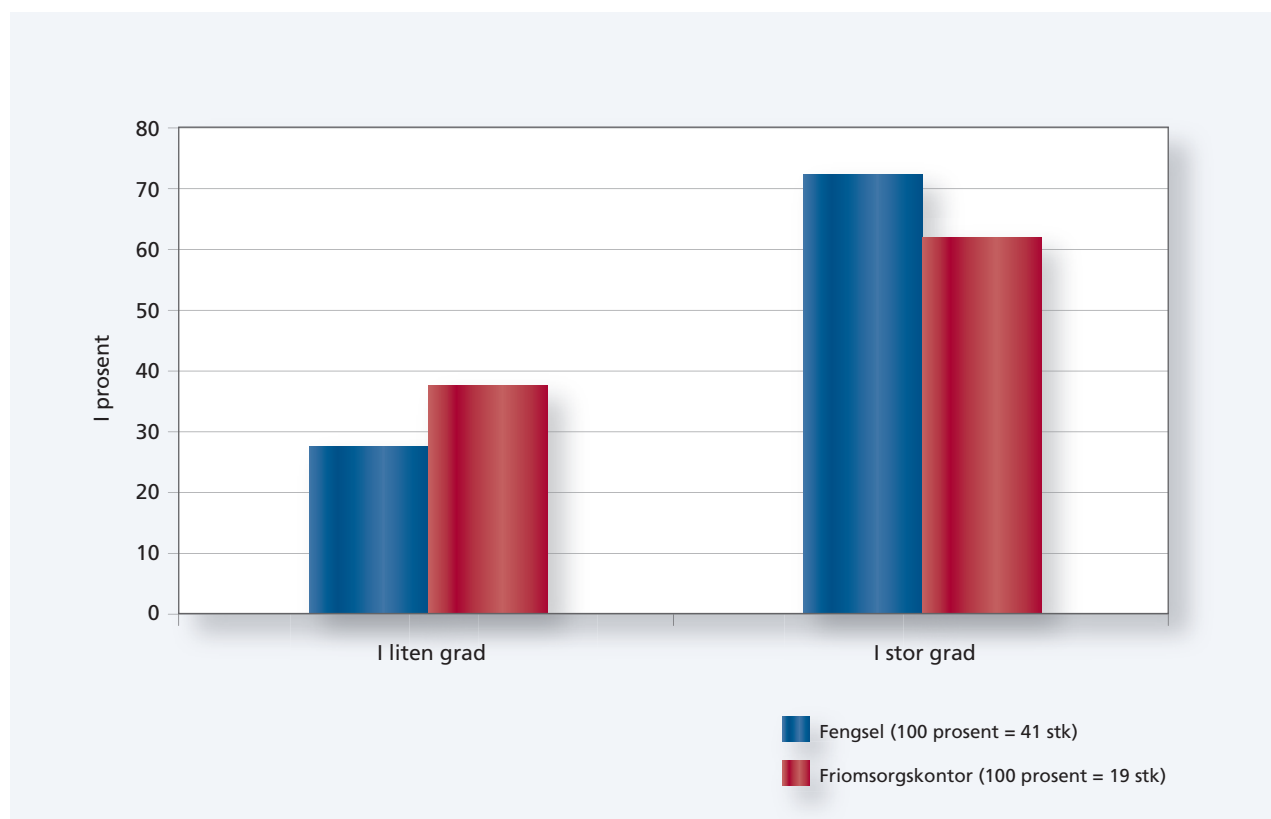
Siden det også i de tilfellene hvor det ikke er inngått avtaler mellom sektorer eller etater, skal være et tett og forpliktende samarbeid mellom kriminalomsorgen og ulike instanser, ble fengslene og friomsorgskontorene spurt om kontakthyppheten med Aetat, helsesektoren, sosialsektoren og utdanningssektoren. Fengslenes svar framkommer på figur 12 på side 29, mens friomsorgskontorenes svar går fram av figur 13 på side 29.

²⁸ Kun et krav for friomsorgen.

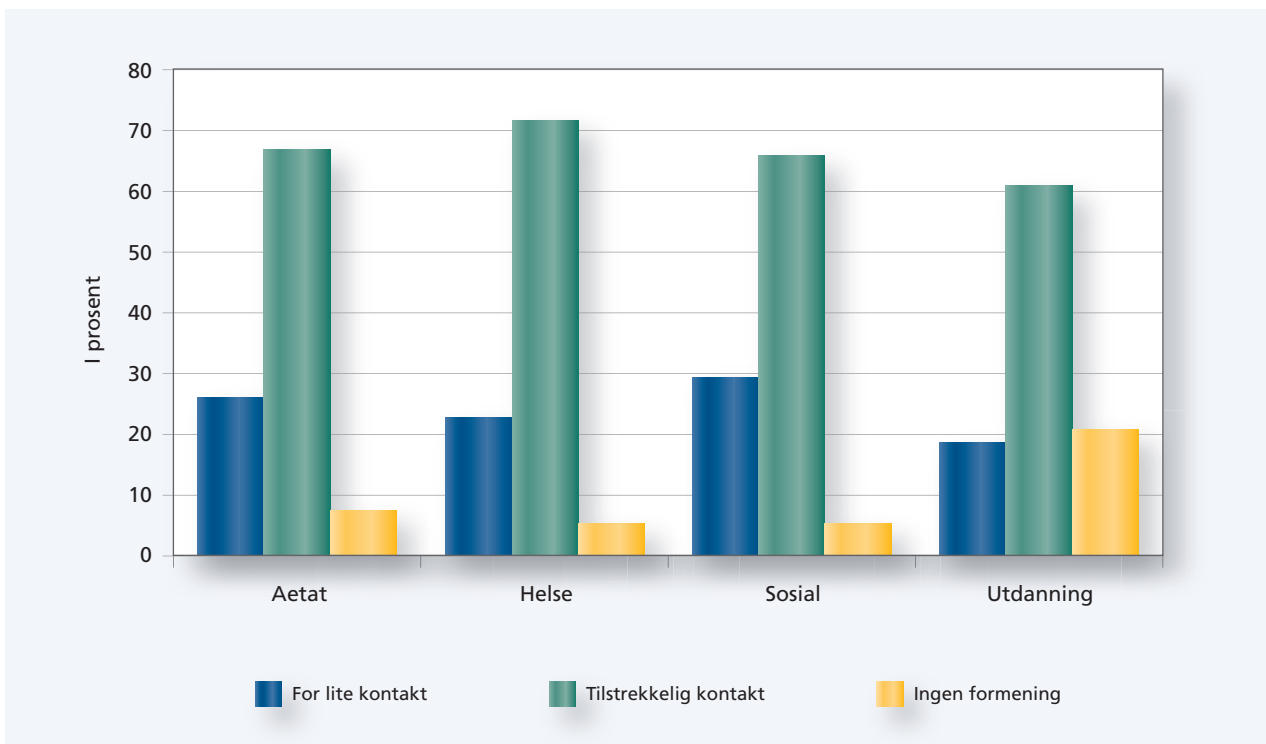
²⁹ St.meld. nr. 27 (1997–98), jf. Innst. S. nr. 6 (1998–99).



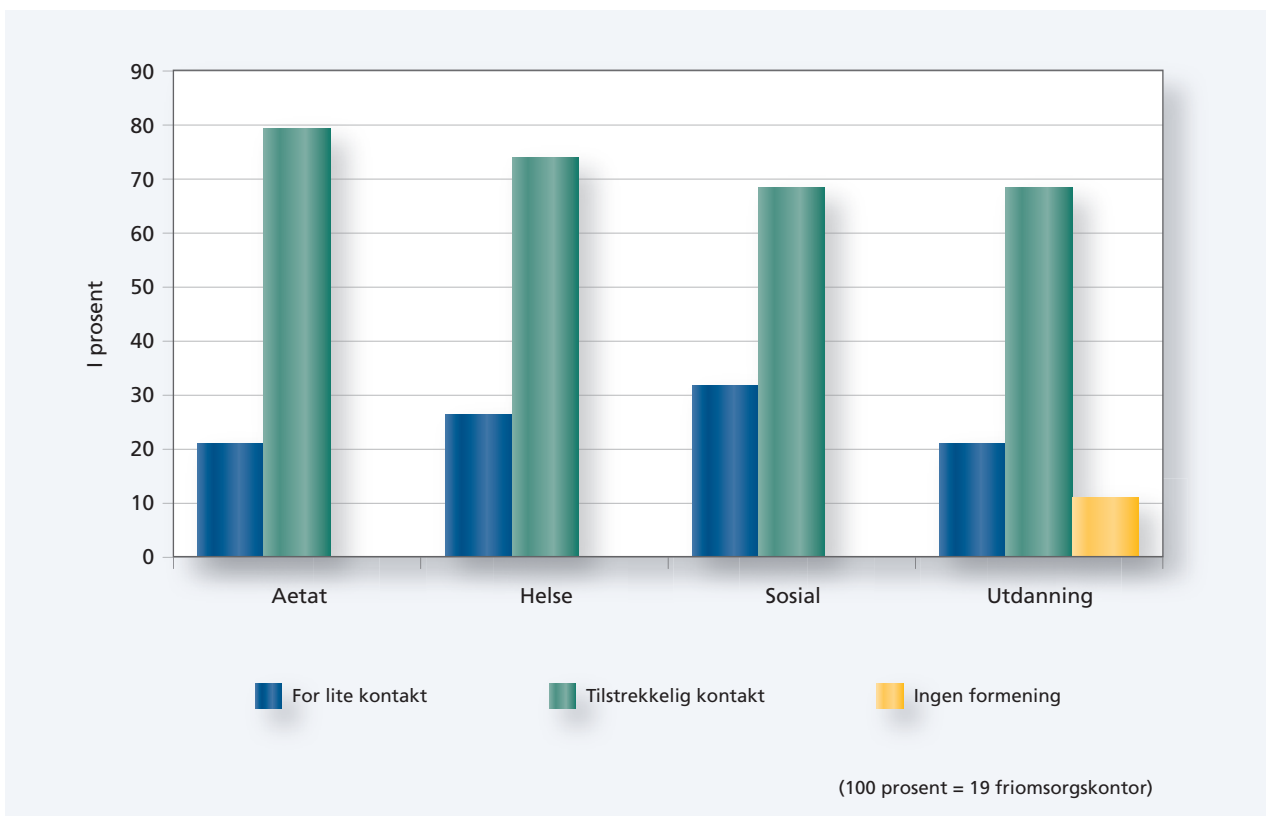
Figur 10 Enhetenes vurdering av om ordningen med framtidsplan for de innsatte fungerer



Figur 11 Enhetenes vurdering av kontakthyppheten mellom fengslene og friomsorgskontorene i regionen



Figur 12 Fengslenes vurdering av kontakthyppheten med ulike samarbeidspartnere³⁰



Figur 13 Friomsorgskontorenes vurdering av kontakthyppheten med ulike samarbeidspartnere

³⁰ Aetat n = 43, Helse n = 40, Sosial n = 41, Utdanning n = 39.

De fleste fengslene og friomsorgskontorene oppgir at det er tilstrekkelig kontakt med de nevnte samarbeidspartnerne. Omtrent 30 prosent av både fengslene og friomsorgskontorene svarer imidlertid at det er for liten kontakt med sosialsektoren, mens over 20 prosent av enhetene framhever at det er for liten kontakt med Aetat, helsesektoren og utdanningssektoren.

Flere regionkontorer trekker fram at ulike kulturer i de forvaltningsorganene som skal samarbeide, prioritering og fravær av organiserte møteplasser kan være forklaringer på manglende forvaltnings-samarbeid. Ett av regionkontorene uttaler at det er få år siden samarbeidet med Aetat ble formalisert. Det vil ta lang tid før slike samspill vil bli gjennomført i hele landet.

4.9 BEMANNING OG KOMPETANSE

Kriminalomsorgen skal til enhver tid ha nødvendig bemanning og kompetanse for oppgavene som skal utføres.

4.9.1 Bemanning

Data fra spørreundersøkelsen viser at friomsorgskontorene totalt har 162,5 ansatte med oppgaver knyttet til straffegjennomføring. Antallet ansatte varierer fra 3 til 19. Fengslene har totalt 2 380 ansatte med slike oppgaver. Dataene viser at de små fengslene (fengsler med kapasitet til opptil 50 innsatte) har fra åtte til 38 ansatte. Mellomstore (kapasitet til mellom 50 og 100 innsatte) har fra 14 til 100 ansatte, mens store fengsler (kapasitet til mer enn 100 innsatte) har fra 39 til 240 ansatte som arbeider med straf-

fegjennomføring. De små fengslene har et gjennomsnitt på ca. 19 ansatte, mellomstore fengsler har gjennomsnittlig 53 ansatte, mens store fengsler gjennomsnittlig har 143,5 ansatte. Flere enheter på lokalt nivå framhever at nye krav til oppgaver, som innføring av kontaktbetjentordningen og gjennomføring av programmer, har økt behovet for bemanning. Spørreundersøkelsen avdekker også at det er de små fengslene som i størst grad viser til bemanningsproblemer.

Enhetene ble på bakgrunn av kravet om nødvendig bemanning bedt om å oppgi nivået på sykefraværet i enhetene for 2002 og 2003. Svarene framkommer i tabell 3.

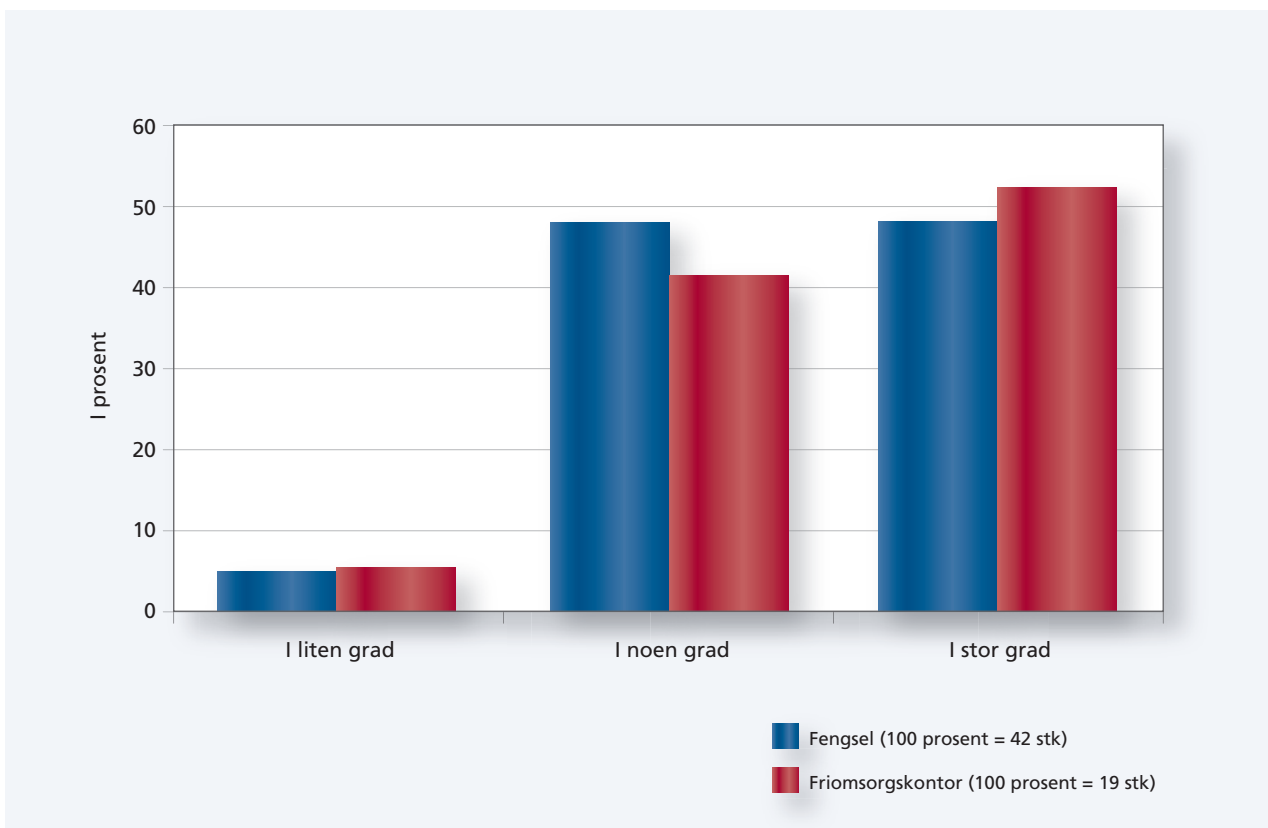
I 2003 hadde 35 prosent av enhetene et sykefravær på over 10 prosent, mens halvparten av enhetene hadde et sykefravær på mellom 5 og 10 prosent. Gjennomsnittlig sykefravær for det lokale nivået i kriminalomsorgen gikk ned fra ca. 9,8 prosent i 2002 til ca. 9,2 prosent i 2003. Mens gjennomsnittlig sykefravær for fengslene gikk ned fra 9,7 prosent i 2002 til 8,9 prosent i 2003, økte fraværet ved friomsorgskontorene fra 9,7 prosent i 2002 til 10,2 prosent i 2003.

4.9.2 Kompetanse

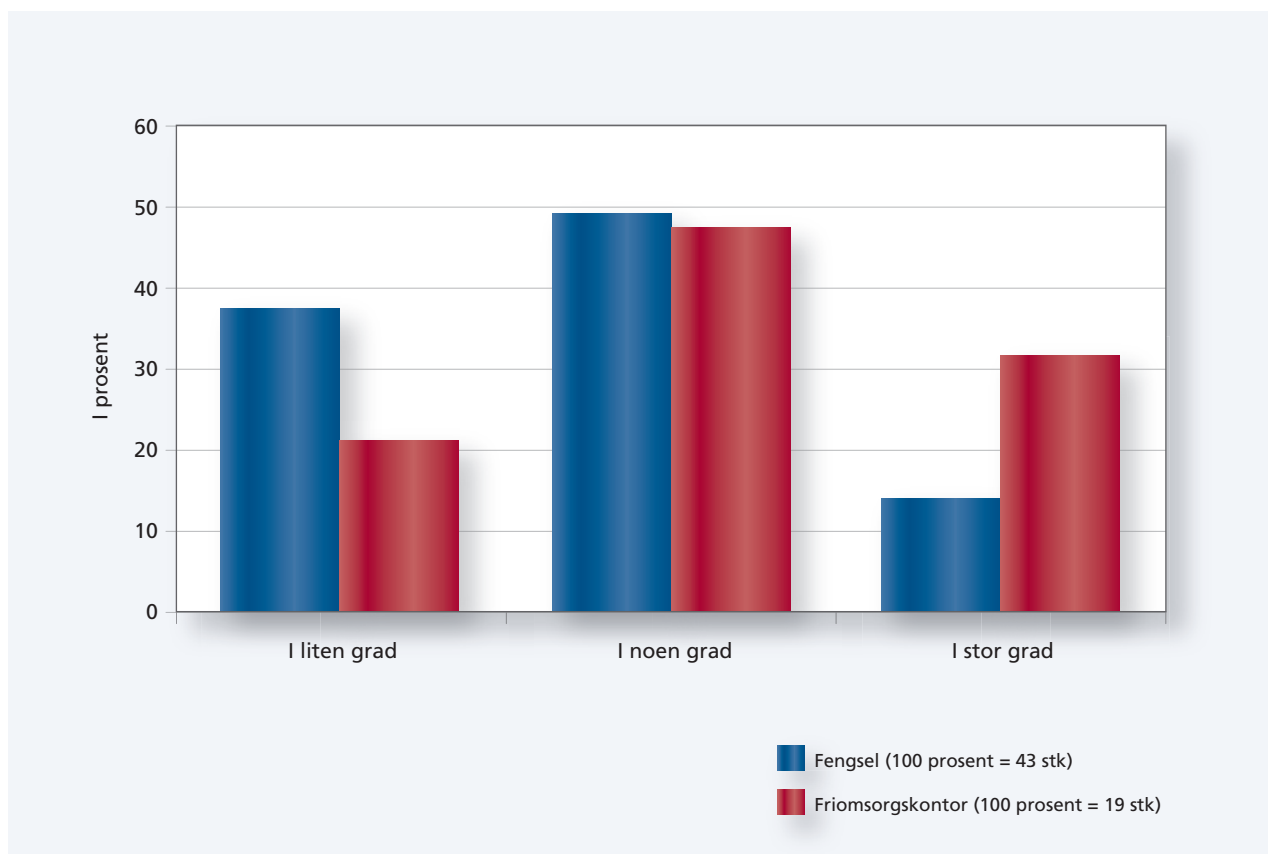
Kriminalomsorgen skal ha nødvendig kompetanse for de oppgavene som skal utføres. På bakgrunn av dette ble fengslene og friomsorgskontorene spurt om de ansatte har tilfredsstillende kompetanse for å møte oppgaver, krav og forventninger i forbindelse med arbeidet med straffegjennomføringen. Svarene går fram av figur 14.

Tabell 3 Sykefravær i prosent, fordelt på fengsler og friomsorgskontorer

Prosent	Fengsler		Friomsorgskontorer	
	2002	2003	2002	2003
0–5 %	7	7	2	2
5–10 %	18	23	7	7
10–15 %	11	10	6	5
15–20 %	3	2	0	2
over 20 %	3	1	2	1
Totalt antall enheter	42	43	17	17



Figur 14 Enhetenes vurdering av om kompetansen tilfredsstillende kravene til å møte oppgaver, krav og forventninger i forbindelse med arbeid med straffegjennomføringen



Figur 15 Enhetenes vurdering av om ressursituasjonen tillater de ansatte å delta på relevante kurs og opplæringstiltak

Omtrent halvparten (20) av fengslene og 42 prosent (8) av friomsorgskontorene oppgir at de i noen grad har tilfredsstillende kompetanse til å møte oppgaver, krav og forventninger i forbindelse med arbeidet med straffegjennomføringen. 48 prosent (20) av fengslene opplyser at de i stor grad har denne kompetansen, mens i overkant av halvparten (10) av friomsorgskontorene svarer at de i stor grad har tilfredsstillende kompetanse. Under 10 prosent av enhetene svarer at kompetansen i liten grad tilfredsstiller oppgaver, krav og forventninger i forbindelse med arbeidet med straffegjennomføringen. Regionkontorene opplyser at kompetansen på lokalt nivå er delvis tilfredsstillende. Det påpekes imidlertid at kompetansen må følges opp og utnyttes bedre. Videre påpeker regionene at det er behov for bedre kompetanse i veiledning, samtaleteknikk og dokumentasjon av kontaktbetjentarbeidet.

Enheterne ble også spurt om i hvilken grad ressursituasjonen tillater de ansatte å delta på relevante kurs og opplæringstiltak. Svarene går fram av figur 15 på side 31.

37 prosent (16) av fengslene og 21 prosent (4) av friomsorgskontorene mener at ressursituasjonen i liten grad tillater de ansatte å delta på kurs og opplæringstiltak. Omtrent halvparten (21) av fengslene og halvparten (9) av friomsorgskontorene svarer at situasjonen i noen grad gir mulighet til å delta på kurs. Fem av seks regioner mener at kompetanseheving i fengslene er mer kostnadskreven enn kompetanseheving i friomsorgen.

4.10 ORGANISERING, STYRING OG RAPPORTERING

Organisering og styring har vært et sentralt tema i etatsutviklingsarbeidet. Formålet med omorganiseringen har vært å gjøre kriminalomsorgen mer målstyrt og enhetlig og at den skal bli mer individuelt tilrettelagt med hensyn til soning.

4.10.1 Omorganiseringen

Det ble det stilt spørsmål om etaten har blitt mer enhetlig og samkjørt etter omorganiseringen med innføring av det regionale nivået. Svarene framkommer slik det er vist på figur 16.

Figuren viser at 29 prosent (12) av fengslene og 21 prosent (4) av friomsorgskontorene mener at etaten i liten grad har blitt mer enhetlig og samkjørt et-

ter omorganiseringen. En tredjedel (14) av fengslene og i overkant av halvparten (10) av friomsorgskontorene svarer at etaten i noen grad har blitt mer enhetlig og samkjørt.

Fire av fem tidligere landsfengsler svarer at etaten i liten grad er blitt mer enhetlig og samkjørt etter omorganiseringen. Landsfengslene var tidligere direkte underlagt fengselsstyret. Etter omorganiseringen er regionkontoret kommet inn som et mellomledd som står for den direkte kontakten med det sentrale nivået. De tidligere landsfengslene kommenterer at omorganiseringen og opprettelsen av regionnivået har bidratt til byråkratisering, detaljstyring og svekket økonomisk og faglig myndighet.

KSF framhever at samarbeidet mellom de seks regionkontorene når det gjelder soningskøavviklingen, fungerer godt. Harmonisering og likebehandling av enkeltsaker er viktig og søkes oppnådd gjennom samarbeid, opplæring og oppfølging fra KSF.

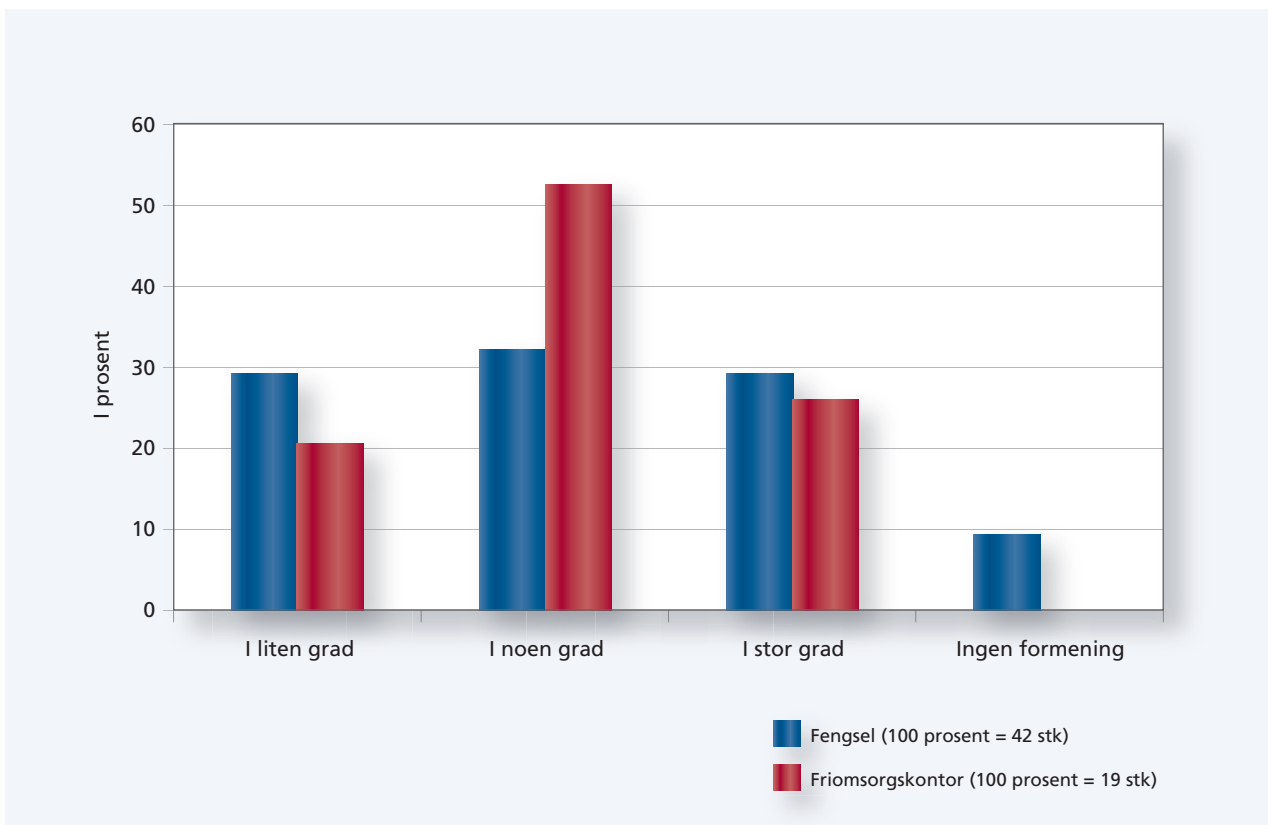
Det ble videre stilt spørsmål om etableringen av det regionale nivået har bidratt til en mer individuell tilrettelagt soning. Svarene framkommer i figur 17.

Figuren viser at 29 prosent (12) av fengslene og 37 prosent (7) av friomsorgskontorene svarer at opprettelsen av regionen i liten grad har bidratt til mer individuell tilrettelagt soning. Omtrent halvparten (21) av fengslene og halvparten (9) av friomsorgskontorene oppgir at soningen i noen grad er mer individuelt tilrettelagt etter at regionnivået ble opprettet. Det er fire av fem landsfengsler som svarer at soningen i liten grad er mer individuelt tilrettelagt.

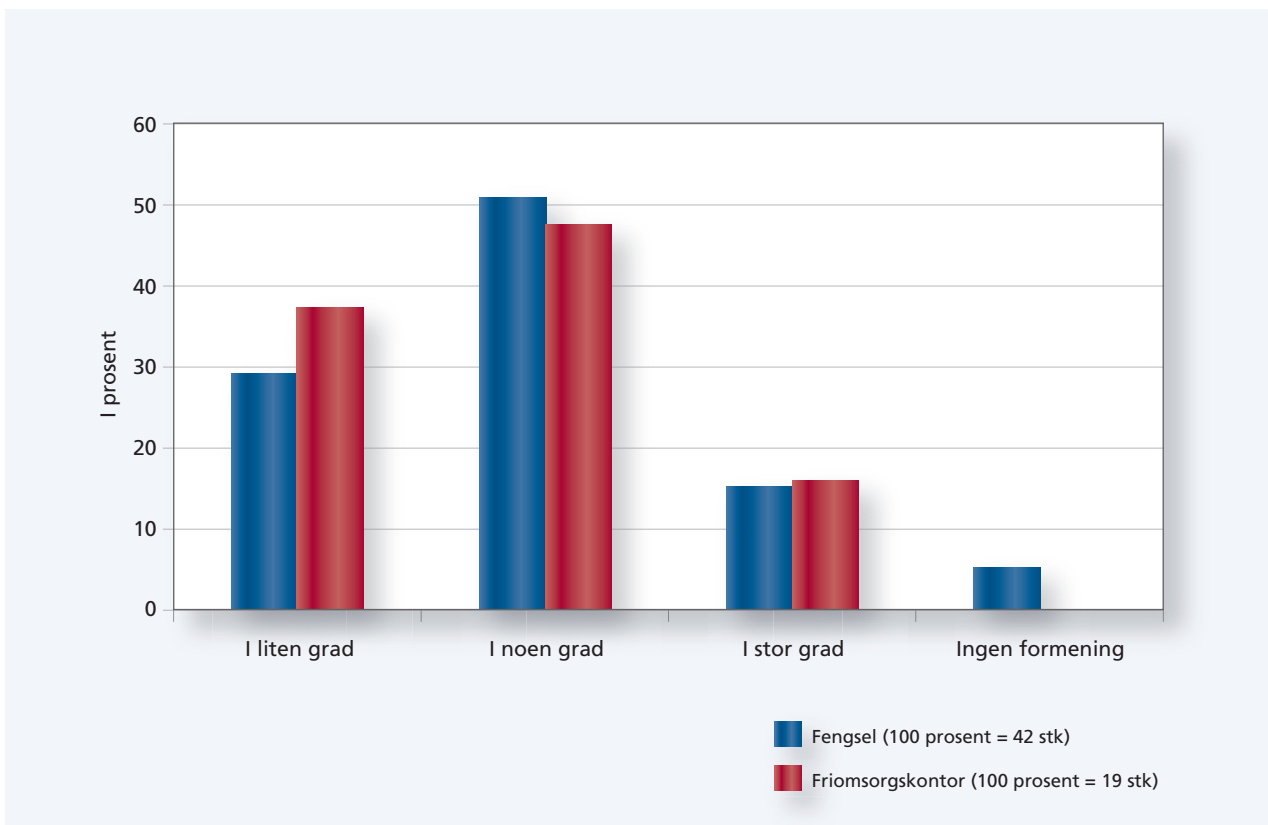
4.10.2 Styringsdokumenter

Ifølge økonomireglementet for staten og funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten, jf. bevilgningsreglementet §§ 2 og 13, skal hver virksomhet utarbeide planer og rapporter for å oppnå de mål og gjennomføre de oppdrag som er fastsatt i tildelingsbrevet. Videre skal det avgis rapport i henhold til fastsatte mål i samsvar med fastsatt framgangsmåte for resultatrapportering. Ledelsen i virksomheten har ansvaret for at dette blir gjort. I de funksjonelle kravene for økonomiforvaltning i staten er det presisert at alle statlige virksomheter skal ha en strategisk plan og en årsplan.

På bakgrunn av dette ble enhetene spurt om hvilke plan- og rapporteringsdokumenter som foreligger for 2003 og 2004. Enheterne ble også bedt om å legge ved utarbeidede plandokumenter.



Figur 16 Enhetenes vurdering av om etaten er blitt mer enhetlig og samkjørt etter omorganiseringen



Figur 17 Enhetenes vurdering av om opprettelsen av regionnivået har bidratt til en mer individuell tilrettelagt soning

Tabell 5 Oversikt over antall enheter som oppgir å ha ulike styringsdokumenter

Styringsdokumenter	Fengsel (43)	Friomsorgskontor (19)
Strategiplan	16	2
Årsplan 2003	23	11
Årsrapport 2003	19	5
Årsplan 2004	22	10

Tabell 5 viser at 65 prosent av fengslene og 90 prosent av friomsorgskontorene ikke har utarbeidet strategiplan. Når det gjelder årsplan for 2003, er det omtrent halvparten av fengslene og 42 prosent av friomsorgskontorene som ikke har utarbeidet en slik plan. I overkant av halvparten av fengslene og 68 prosent av friomsorgskontorene har ikke utarbeidet årsrapport for 2003. I 2004 er det 49 prosent av fengslene og 47 prosent av friomsorgskontorene som ikke har utarbeidet årsplan for 2004.

Det er flere små fengsler enn mellomstore og store fengsler som mangler plandokumenter. For fengslene er det størst fravær av årsplaner, mens friomsorgskontorene i større grad mangler strategiplaner og årsrapporter.

Fengslene og friomsorgskontorene ble bedt om å legge ved de ulike plandokumentene slik at det kunne kontrolleres om de oppfylder de kravene som er satt i økonomireglementet for staten med funksjonelle krav.

Som tabell 6 viser, har 15 av 43 fengsler vedlagt årsplan for 2003. Åtte av disse oppfylder ikke krav om formulering av mål og resultatkrav, virkemidler, fastsetting av resultatansvar og angivelse av oppføl-

ging, som følger av økonomireglementet. Det tilsvarende tallet for friomsorgskontorene er at tre av åtte har gjort det. Når det gjelder årsrapport, i den betydningen at årsrapporteringen skal gjenspeile forholdet mellom årsrapport og årsplan, har ingen av fengslene eller friomsorgskontorene oppfylt kravet i 2003. For 2004 er imidlertid kravene til årsplan oppfylt.

Når det gjelder plandokumenter på regionnivået, viser undersøkelsen at fem av seks regioner ikke har utarbeidet eller tatt i bruk strategiplan. Når det gjelder årsplan for 2003, har tre regioner utarbeidet dette, mens tre regioner henviser til disponeringsskrivet. Fem av seks regioner har ikke utarbeidet årsrapport for 2003 utover rapporteringen på resultatindikatorer.

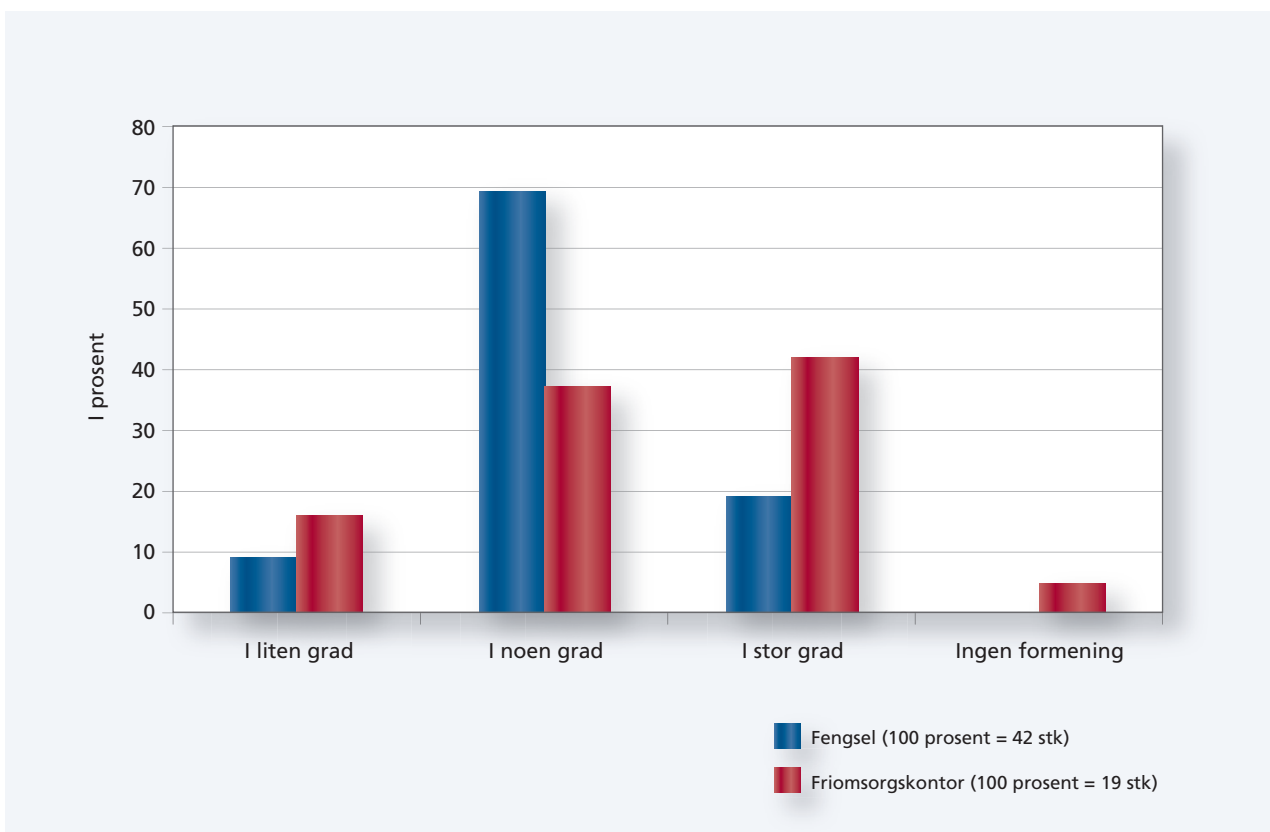
KSF opplyser at det ikke er utarbeidet maler for styrings- og plandokumenter i regionene, og at dette kan være årsak til manglende strategiplaner, årsplaner og årsrapporter. Imidlertid følger det av tildelingsbrevet at regionene i samarbeid med KSF fastsetter ambisjonsnivået for hver enkelt region. Ifølge KSF er dette en naturlig del av regionenes årsplan. KSF opplyser videre at rapporteringen tilknyttet tildelingsbrevet (jf. resultatindikatorer) er årsrapport som KSF mottar 20. januar påfølgende år.

4.10.3 Rapportering

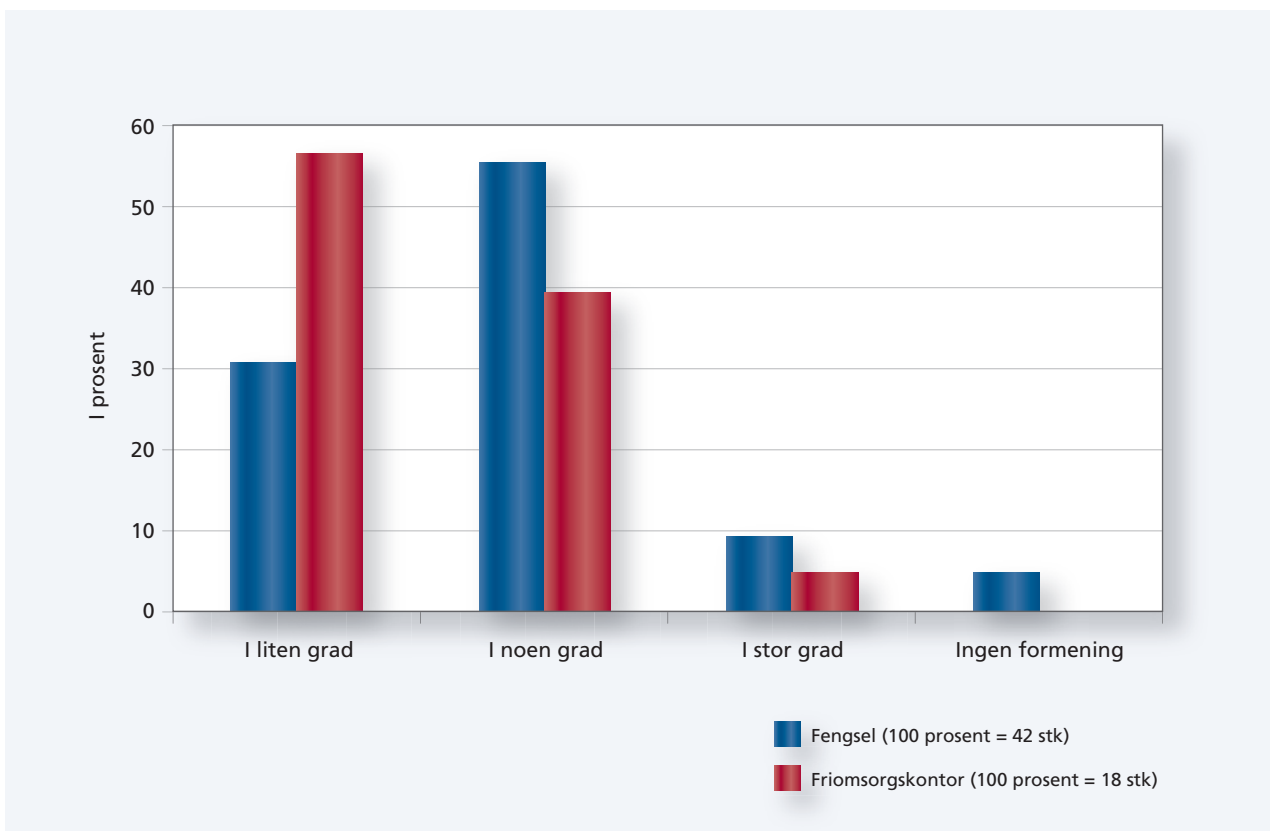
Kriminalomsorgen bruker datasystemet KOMPIS i rapporteringsøyemed. I spørreundersøkelsen ble enhetene spurt i hvilken grad indikatorer det rapporteres på, er tilrettelagt for de datasystemene som brukes.

Tabell 6 Oversikt over antall mottatte planer og hvor mange som oppfylder kravene som er stilt til de ulike dokumentene i økonomireglementet

Styringsdokumenter:	Fengsel (43)		Friomsorgskontor(19)	
	Vedlagt	Oppfylder ikke krav	Vedlagt	Oppfylder ikke krav
Årsplan 2003	15	8	8	3
Årsrapport 2003	6	6	1	1
Årsplan 2004	7	0	4	0



Figur 18 Enhetenes vurdering av om indikatorene det rapporteres på, er tilrettelagt for de systemene som brukes



Figur 19 Enhetenes vurdering av om det finnes rutiner for kvalitativ rapportering

Figur 18 på side 35 viser at hovedandelen av fengslene, 69 prosent, og 37 prosent av friomsorgskontorene svarer at indikatorene det rapporteres på, i noen grad er tilrettelagt for de systemene etaten bruker. Eksempler på at systemet ikke er godt nok tilrettelagt, er at rapporteringen krever mye tid, og at rapporteringen delvis må utføres manuelt siden KOMPIS ikke fanger opp alle aspektene overfor rapporteringskravet.

Videre ble enhetene bedt om å svare på spørsmål om det finnes rutiner for kvalitativ rapportering. Figur 19 på side 35 viser at hoveddelen av friomsorgskontorene mener at det i liten grad finnes rutiner, mens hovedandelen av fengslene mener at det i noen grad finnes rutiner for kvalitativ rapportering.

I underkant av en tredjedel (13) av fengslene og over halvparten (10) av friomsorgskontorene oppgir at det i liten grad finnes rutiner for kvalitativ rapportering i kriminalomsorgen. Videre svarer over halvparten (55) av fengslene og 39 prosent (7) av friomsorgskontorene at det i noen grad finnes rutiner for kvalitativ rapportering. 9 prosent av fengslene og 5 prosent av friomsorgskontorene svarer at det i stor grad finnes slike rutiner.

Fire av seks regioner påpeker at det er for stor vektlegging på kvantitative mål og for lite fokus på kvalitative mål. Et regionkontor uttaler at de måler det som lar seg måle, men at det er vanskelig å vurdere kvaliteten på arbeidet. To regioner viser også til at uklare resultatindikatorer i tildelingsbrevene fører til ulike tolkninger, og at dette påvirker rapporteringen på måloppnåelsen.

KSF opplyser at de anser evaluering, forbedring og videreutvikling av resultatindikatorer og rapporteringssystemet som viktig og nødvendig. I tilknytning til tildelingsbrevet for 2005 har KSF arbeidet med å finne fram til resultatindikatorer som måler kvaliteten på arbeidet som utføres i etaten. Eksempler på dette er at det skal gjennomføres brukerundersøkelser blant innsatte om kvaliteten på kontaktbetjentarbeidet. KSF opplyser videre at det arbeides med å videreutvikle rapporteringssystemet og å finne flere og bedre resultatindikatorer som også sier noe om kvalitet og effekten av arbeidet i etaten.

4.11 ÅRSAKSFORKLARINGER GITT AV LOKALT, REGIONALT OG SENTRALT NIVÅ

Fengslene, friomsorgskontorene, regionkontorene og Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) ble i undersøkelsen presentert for en liste med mulige årsaker til manglende måloppnåelse.³¹ De ble bedt om å rangere i prioritert rekkefølge hvilke forhold som må bedres for å øke måloppnåelsen i straffegjennomføringen.³² For lokalt nivå ble de tre høyest prioriterte rangeringene slått sammen for å framstille data oversiktlig og for å tydeliggjøre de største utfordringene. På regionalt nivå presenteres første, andre og tredje prioritering av de ulike forholdene som må bedres i hver enkelt region. På sentralt nivå presenteres det som KSF oppgir som de tre høyest rangerte årsakene.

4.11.1 Lokalt nivå

Figurene 20 og 21 viser fengslene og friomsorgskontorenes prioritering av forhold som må bedres for å øke måloppnåelsen i straffegjennomføringen.

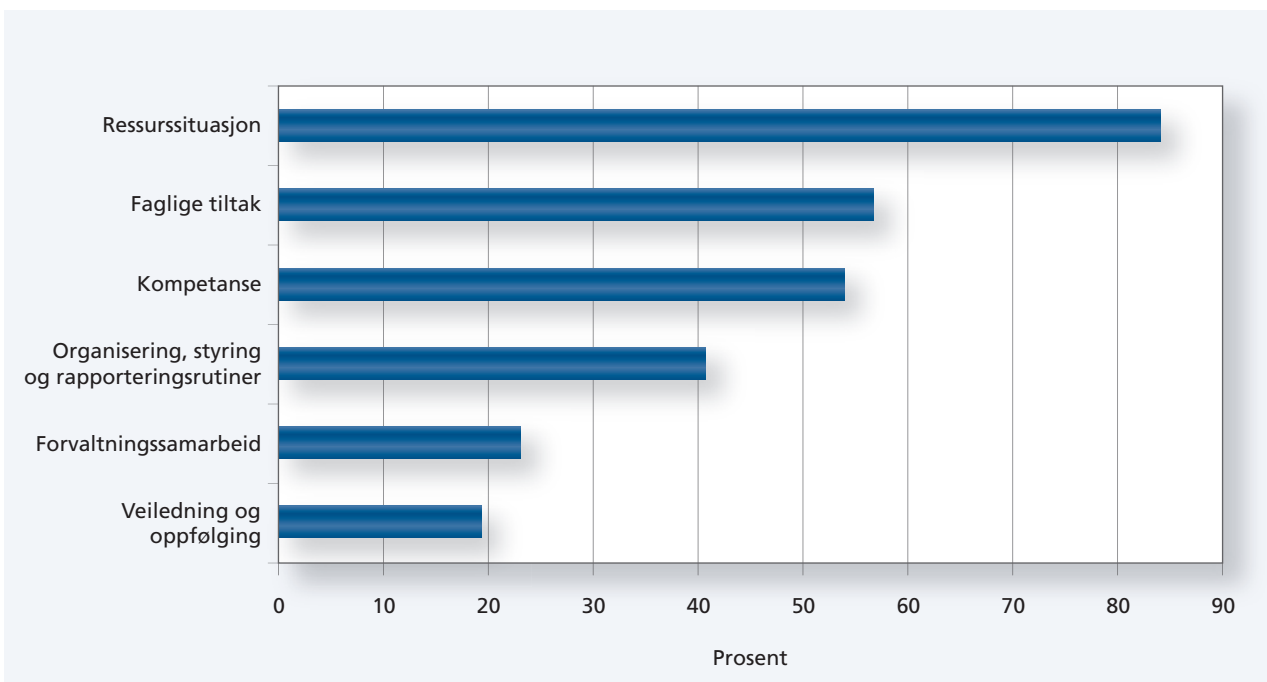
84 prosent av de spurte hadde rangert ressursituasjonen som enten første, andre eller tredje viktigste faktor for å bedre måloppnåelsen. Gjennomføring av faglige tiltak rangeres som nummer to (56 prosent), mens de ansattes kompetanse vurderes som det tredje viktigste forholdet som må bedres for å øke måloppnåelsen (54 prosent).

For fengslene er det tydelig at ressursituasjonen, faglige tiltak og kompetanse er de tre mest kritiske faktorene. For friomsorgskontorene er ikke fordelingen like tydelig.

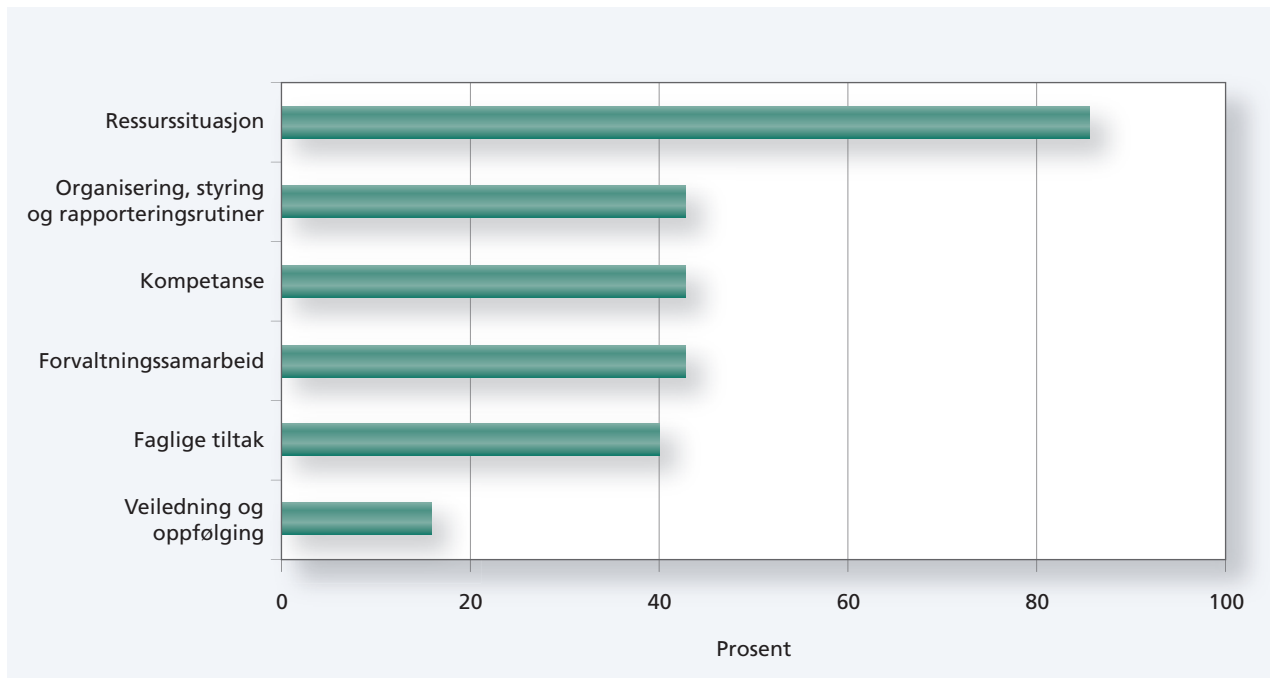
I likhet med fengslene viser undersøkelsen at ressursituasjonen rangeres av flest friomsorgskontorer (87 prosent) som første, andre eller tredje viktigste faktor som må bedres, for å øke måloppnåelsen. Forvaltningssamarbeid, organisering og styring samt kompetanse rangeres likt av friomsorgskontorene (43 prosent).

³¹ Listen med årsakene som er nevnt i fotnoten, ble utarbeidet på bakgrunn av intervjuer gjort i en forundersøkelse og pilotundersøkelsen.

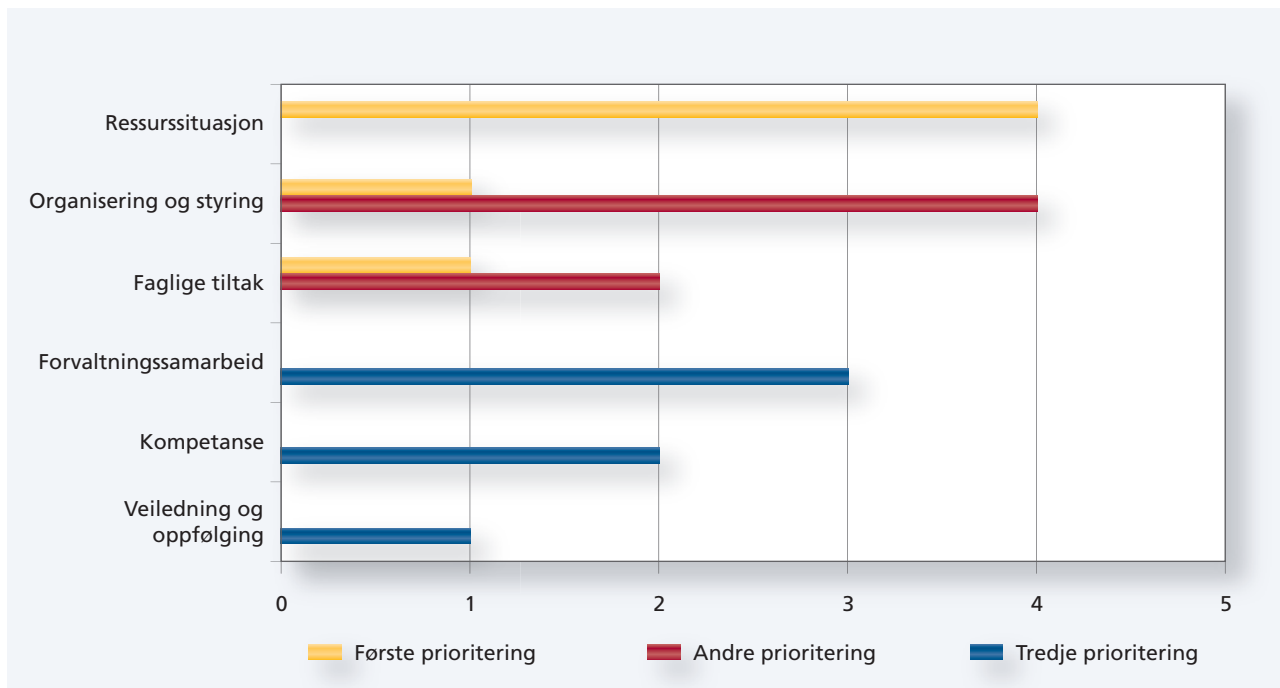
³² – Organisering, styring og rapporteringsrutiner
 – Gjennomføring av faglige tiltak
 – Veiledning og oppfølging fra regionen
 – Kompetanse når det gjelder oppgaver og krav
 – Forvaltningssamarbeid
 – Ressursituasjonen



Figur 20 Forhold som fengslene mener må bedres for å øke måloppnåelsen i straffegjennomføringen



Figur 21 Forhold som friomsorgskontorene mener må bedres for å øke måloppnåelsen i straffegjennomføringen



Figur 22 Forhold som regionkontorene mener må bedres for å øke måloppnåelsen i straffegjennomføringen

4.11.2 Regionalt nivå

Figur 22 presenterer regionenes første, andre og tredje prioritering av de ulike forholdene som må bedres i hver enkelt region for å øke måloppnåelsen i straffegjennomføringen.

Fire regioner mener at ressurssituasjonen er den mest kritiske faktoren for måloppnåelse. Fire av seks regioner rangerer organisering og styring som den nest mest kritiske faktoren. Deretter rangeres faglige tiltak, forvaltningssamarbeid og kompetanse.

4.11.3 Sentralt nivå

KSF mener at ressurser, kompetanse (til å arbeide med faglige tiltak under straffegjennomføringen) og

styring og ledelse er de tre mest kritiske forholdene for å bedre måloppnåelsen.

KSF opplyser at det er et mål å ha høy produksjon og samtidig fokusere på det faglige innholdet i soningen. KSF viser til at ressurssituasjonen påvirker både produksjonen av fengselsdøgn og samfunnsstraffdommer og dessuten innholdet i straffegjennomføringen. Det pekes også på at det i forbindelse med opprettelsen av regionene, sammen med innføringen av nytt lovverk, ble skapt et stort behov for opplæring i alle ledd i organisasjonen. KSF viser også til at det er ulikheter i hvordan arbeidet er organisert, blant annet som følge av hva som vurderes som hensiktsmessig regionalt og lokalt. Styringsmessig har regionene enheter som krever forskjellig oppfølging.

5 Vurderinger

Etatsutviklingsarbeidet i kriminalomsorgen har som siktemål å gjøre etaten mer målstyrt og samkjørt og legge til rette for en mer individuell soning som skal bidra til å motvirke nye kriminelle handlinger. Undersøkelsen omhandler måloppnåelsen for fire av de seks målene som er gitt i St.prp. nr. 1 (2002–03), jf. B.Innst. S. nr. 4 (2002–03):

- Varetektsplasser skal stilles til disposisjon hurtig.
- Straffereaksjon skal settes i verk hurtig.
- Gjennomføringen skal legge til rette for at innsette/domfelte sikres de tjenester og rettigheter som lovgivningen gir dem krav på.
- Gjennomføringen skal tilpasses individuelt og være preget av målrettet samhandling mellom ansatte og domfelte/innsatte.

Reformarbeidet, herunder omorganisering og ny lov, har hatt en virketid på to år på undersøkelsestidspunktet. Undersøkelsen tyder på at det foreløpig er flere svakheter i arbeidet med straffegjennomføringen. Det er varierende grad av måloppnåelse når det gjelder målene om hurtig straffereaksjon, tjenester og rettigheter til de innsatte/domfelte, individuelt tilpasset soning og målrettet samhandling mellom domfelte og ansatte. For at målet om en kriminalitetsfri tilværelse etter straff skal kunne nås, er det i undersøkelsen lagt til grunn at tiltakene som er vedtatt om soning, blir satt i verk, og at det er tilfredsstillende måloppnåelse i forhold til de fastsatte resultatkravene.

Dersom tilbakefallshyppigheten skal kunne vurderes, er det også en forutsetning at det foreligger tilfredsstillende statistikk. Statistikken må kunne gi uttrykk for om målet om en kriminalitetsfri tilværelse etter straff nås. Det er derfor viktig at arbeidet med å utvikle tilfredsstillende statistikk blir videreført og prioritert.

5.1 STRAFFEREAKSJON OG KAPASITET

Årsrapporteringen fra regionene til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) i 2003 viser at fem av seks regioner ikke når kravet om overføring av varetektsfanger til fengselscelle innen 24 timer. I forhold til 2002 er det en økning i antall brudd på 24-timerskravet samlet sett. Da 12 prosent av varetektsfangene satt mer enn 24 timer i politiarrest i 2003, kan det stilles spørsmål ved om kravet til overføring av varetektsfanger prioriteres i tilstrekkelig grad.

Undersøkelsen viser et avvik på 64 prosent når det gjelder kravet om at alle domfelte skal påbegynne soning innen to måneder etter at kriminalomsorgen har mottatt melding om rettskraftig dom. KSF opplyser at det samarbeides på tvers av regiongrensen for å avhjelpe køen. Det framgår også av rapporteringen at kapasitetsutnyttelsen i kriminalomsorgen er høy. Rapporteringen fra 2004 viser en nedgang i soningskøen.

Undersøkelsen har avdekket manglende måloppnåelse for iverksettelse av samfunnsstraffdommer og promilleprogrammer. Samlet krav for regionene i 2003 var at maksimalt 80 dommer og programmer ikke skulle overstige kravet om iverksettelse innen to måneder etter mottak av rettskraftig dom. Rapporteringen viser imidlertid at 174 dommer eller programmer ikke var satt i verk ved utgangen av 2003, noe som gir et avvik på 117 prosent. Flere iverksettelse innen fristen vil kunne avhjelpe den totale kapasiteten for straffegjennomføringen.

5.2 TJENESTER OG RETTIGHETER TIL DOMFELTE OG VARETEKTSFANGER

Aktivitetstilbud

Undersøkelsen viser tilfredsstillende måloppnåelse når det gjelder kravet om aktivitet på dagtid for dem som soner. Når det gjelder varetektsfanger, rapporterer derimot fem av seks regioner avvik fra kravet om aktivitet på dagtid. Dette indikerer at varetektsfanger har et dårligere aktivitetstilbud enn de domfelte i fengslene.

Undersøkelsen viser også at over en tredjedel av de små fengslene oppgir at aktivitetstilbudet innen arbeidsdrift, kultur og fritid i liten grad er dekkende for domfeltes behov, individuelt tilrettelagt og kvalifiserende. Sett i sammenheng med at små fengsler i større grad oppgir å ha bemanningsproblemer, kan det stilles spørsmål ved om aktivitetstilbudet ved de små fengslene i tilstrekkelig grad sikrer de innsatte de tjenester og rettigheter som de har krav på.

Forvaltningssamarbeid

Forvaltningssamarbeid mellom kriminalomsorgen og helsesektoren, sosialsektoren, utdanningssektoren og arbeidsmarkedsetaten er viktig for å sikre domfelte og varetektsfanger aktuelle tjenester og rettigheter. Undersøkelsen viser at 30 prosent av fengslene og friomsorgskontorene mener at de har for liten kontakt med sosialsektoren, mens 20 prosent mener at det er for liten kontakt med arbeidsmarkeds-

etaten, helsesektoren og utdanningssektoren. Sentrale avtaler som er videreført på regionalt nivå, er ikke inngått for andre enn arbeidsmarkedsetaten. Arbeidet med ettervern er et felles ansvarsområde som krever forpliktende avtaler mellom ulike aktører. Det kan stilles spørsmål om manglende avtaler kan svekke målet om et godt forvaltningssamarbeid, noe som er en viktig forutsetning for den innsatte i oppfølgingen etter løslatelsen.

5.3 INDIVIDUELL TILRETTELAGT SONING OG MÅLRETTET SAMHANDLING

Program

Undersøkelsen viser at det er stor variasjon i måloppnåelsen når det gjelder gjennomføringen av antall programmer det skal rapporteres på. Mens to regioner har gjennomført flere programmer enn kravet, lå to andre regioner 25 prosent under resultatkravet. 20 prosent av fengslene og friomsorgskontorene oppgir videre at programtilbudet ikke er dekkende for domfeltes behov. Dette synspunktet framkommer i størst grad ved små fengsler. Det er i denne sammenheng grunn til å påpeke programvirksomhetens eksplisitte mål om å motvirke kriminalitet ved å øke domfeltes kompetanse og stimulere til holdningsendringer.

Andre kriminalitetsforebyggende tiltak

Andre kriminalitetsforebyggende tiltak, som § 12-soning (overføring til institusjon) og samfunnsstraff, er også et prioriteringsområde for kriminalomsorgen. Rapporteringen til KSF viser at kravet nås når det gjelder antall overføringer til § 12-soning. Årsrapporteringen viser imidlertid at fem av seks regioner ikke når kravet knyttet til resultatindikatoren «annet innhold enn samfunnsnyttig arbeid i samfunnsstraffen». Denne kategorien inneholder blant annet bruk av behandlingsformer, individuelle samtaler og konfliktrådsmedling. I behandlingen av St.prp. nr. 1 (2002–2003) sluttet Stortinget seg til regjeringens forslag om å øke bruken av konfliktrådsmedling som mekanisme for konfliktforebygging og konfliktløsning. Nær halvparten av alle friomsorgskontorene oppgir at konfliktrådsmedling i liten grad fungerer på en hensiktsmessig måte. Det kan tyde på at ordningen med samfunnsstraff, herunder konfliktrådsmedling, ikke fungerer slik som forutsatt.

Bemanning og kompetanse

For å sikre god kvalitet i arbeidet med straffegjennomføringen er det viktig at kriminalomsorgen har tilstrekkelig bemanning og kompetanse. Undersøkelsen viser at sykefraværet er relativt høyt, noe som kan tyde på at fengsler og friomsorgskontorer med få ansatte har økt sårbarhet i arbeidet med straffe-

gjennomføringen. Dette underbygges også av funn fra spørreundersøkelsen som avdekker at små fengsler i størst grad viser til bemanningsproblemer. Dette kan medføre en risiko for at kvaliteten og kontinuiteten på oppfølgingsarbeidet overfor domfelte svekkes. Det er også grunn til å peke på at 37 prosent av fengslene oppgir at ressurssituasjonen er et hinder for at de ansatte kan delta på relevante kurs og opplæringstiltak. Både lokalt, regionalt og sentralt nivå framhever at kompetansen må økes, følges opp og utnyttes bedre, spesielt når det gjelder arbeid med kontaktbetjentordningen. Manglende bemanning og kompetanse kan bidra til å svekke det faglige innholdet i arbeidet med straffegjennomføringen.

Kontaktbetjentordningen

Kontaktbetjentordningen er et viktig virkemiddel i arbeidet med straffegjennomføringen. Alle innsatte skal ha en kontaktbetjent for å sikre best mulig tilrettelegging, veiledning og oppfølging i soningen. Undersøkelsen viser at fengslene har et tilfredsstillende antall kontaktbetjenter i henhold til resultatkravet.

Framtidsplan og gjennomføringsplan

Ved påbegynt soning skal de domfelte få tilbud om en framtidsplan som skal utarbeides i fellesskap mellom kontaktbetjenten og den domfelte. Formålet er å utarbeide individuelle soningsplaner som kan hjelpe de innsatte til å føre et lovlydig liv. Undersøkelsen viser at et stort flertall av de domfelte både i fengslene og i friomsorgen ikke har noen framtidsplan. Årsakene til det kan være at mange soner korte dommer, at det er et frivillig tilbud, eller at arbeidet ikke blir prioritert hos ledelsen. Det kan allikevel være grunn til å peke på at fravær av individuelle planer for de domfelte kan svekke målsettingene om en individuelt tilrettelagt soning.

I friomsorgen skal de domfelte i tillegg til framtidsplan ta i bruk gjennomføringsplan. Undersøkelsen viser at i underkant av halvparten av de domfelte ikke har noen gjennomføringsplan, til tross for at dette er et krav. Manglende bruk av gjennomføringsplan kan redusere måloppnåelsen for individuell tilrettelagt soning.

Informasjon og internt samarbeid

Det er et krav at kontaktbetjentene skal dokumentere arbeidet som blir utført. Dokumentasjonen, for eksempel framtidsplaner og notater fra samtaler som er gjennomført mellom den domfelte og kontaktbetjenten, skal følge den innsatte til eventuelle nye soningssteder. Undersøkelsen viser at et stort flertall av friomsorgskontorene ikke mottar nødvendig dokumentasjon fra fengslene. Undersøkelsen viser også at en tredjedel av fengslene og friomsorgskontorene mener at det er for lite kontakt mellom de to in-

stansene i arbeidet med straffegjennomføringen. Mangel på internt samarbeid og gjensidig informasjon kan svekke kvaliteten i arbeidet med straffegjennomføringen.

5.4 MÅL OG RESULTATSTYRING

Undersøkelsen viser at 65 prosent av fengslene og 90 prosent av friomsorgskontorene ikke har utarbeidet strategiplan. Videre viser undersøkelsen at omtrent halvparten av fengslene og friomsorgskontorene ikke har utarbeidet årsplan for 2003. Av de enhetene som har utarbeidet årsplan, viser undersøkelsen at i overkant av halvparten av fengslene og 38 prosent av friomsorgskontorene ikke oppfyller kravene i økonomireglementet når det gjelder innholdet i planene. KSF opplyser at det ikke er utarbeidet felles mal på regionnivået for styrings- og plandokumenter.

Hovedandelen av fengslene og friomsorgskonto-

rene oppgir at indikatorene det rapporteres på, i noen grad er tilrettelagt for de systemene som brukes i kriminalomsorgen. Rapporteringen utføres delvis manuelt og oppgis å være tidkrevende. Videre opplyser 30 prosent av fengslene og over halvparten av friomsorgskontorene at det i liten grad finnes rutiner for kvalitativ rapportering. Flertallet av regionene mener at det blir lagt for stor vekt på kvantitative mål, noe som resulterer i at viktige aspekter i arbeidet med straffegjennomføringen ikke synliggjøres.

Arbeidet med straffegjennomføringen forutsetter god styring. Dette innebærer nær sammenheng mellom fastsatte mål, bruk av virkemidler, de ansattes arbeidsoppgaver og måten arbeidsoppgavene blir utført og rapportert på. Planer og styringsdokumenter er av betydning for et målrettet arbeid og kan gi ledelsen av den enkelte enhet vesentlig styringsinformasjon. Manglende styrings- og plandokumenter og gode rapporteringsrutiner i kriminalomsorgen kan bidra til fragmentert oppfølging av de domfelte både på kort og på lang sikt.