



Evaluering av tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen

Januar 2017

«Evaluering av tilskudd til opplæring i
kriminalomsorgen»

Januar 2017

Rapporten er utarbeidet for
Utdanningsdirektoratet av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 51 21 81 00
www.deloitte.no

Forord

Med dette foreligger sluttrapport fra en evaluering av tilskuddsordningen for opplæring i kriminalomsorgen, som Deloitte har gjennomført på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Hensikten med evalueringen er blant annet å gi økt kunnskap om tilskuddsordningen og å gjøre en vurdering av om tilskuddsordningen er tilstrekkelig godt utformet for å nå de mål som er satt for ordningen.

Arbeidet med evalueringen har pågått fra februar til desember 2016. Ved Deloitte har hoveddelen av evalueringsarbeidet blitt gjennomført av et kjerneteam bestående av Line M. Johansen (prosjektleder), Marit Brochmann, Frode Løvlie og Kristian Dyrkorn.

I forbindelse med evalueringen er det mange som fortjener en stor takk. Dette gjelder særlig alle ledere og ansatte fra skoleeiere, skoler, fengsler og samarbeidende etater, og som har møtt oss med stor velvilje og fleksibilitet, og har stilt opp til intervju når vi har besøkt utvalgte fengsler og skoler. Likeså vil vi rette en stor takk til innsatte som har besvart spørreundersøkelsen i forbindelse med evalueringen, og avdelingsledere/koordinatorer ved skoleavdelingene som også har satt av tid til å besvare en spørreundersøkelse.

Videre vil vi takke ansatte hos Fylkesmannen i Hordaland som har stilt opp til flere samtaler og intervju, samt sendt over store mengder skriftlig informasjon og rådata. Vi vil også takke Kriminalomsorgsdirektoratet for gode innspill underveis og praktisk bistand særlig i oppstarten av evalueringen, slik at vi kunne gjennomføre dybdeundersøkelsene i fengslene som planlagt. Takk også til deltakerne i referansegruppen og alle som deltok på evalueringskonferansen for gode og nyttige innspill underveis i prosessen.

Til slutt ønsker vi å takke Utdanningsdirektoratet for oppdraget, og vår kontaktperson Tone Abrahamsen for godt samarbeid og god dialog gjennom hele oppdragsperioden.

Bergen, 29. januar 2017

Innhold

Forord	3
1. Sammendrag	11
2. Summary	15
3. Innledning	19
4. Tilskuddsordningen for opplæring i kriminalomsorgen	27
5. Mål for tilskuddsordningen og for opplæring i kriminalomsorgen	38
6. Måloppnåelse	45
7. Forvaltning av tilskuddsordningen	139
8. Utformingen av tilskuddsordningen	167
Vedlegg 1: Beregning av alternative tildelingsmåter	190
Vedlegg 2: Forkortelser	191
Vedlegg 3: Statistiske sammenstillinger og tabeller	192
Vedlegg 4: Spørreskjema	198
Vedlegg 5: Referanser	218

Detaljert innholdsfortegnelse

Forord	3
1. Sammendrag	11
2. Summary	15
3. Innledning	19
3.1 Bakgrunn for evalueringen	19
3.2 Problemstillinger og hovedtemaer	20
3.3 Metode og datakilder	21
4. Tilskuddsordningen for opplæring i kriminalomsorgen	27
4.1 Innledning	27
4.2 Historisk utvikling	28
4.3 Dagens kontekst og ansvarsfordeling	30
4.4 Involverte aktører, målgruppens omfang og overordnet fordeling	34
5. Mål for tilskuddsordningen og for opplæring i kriminalomsorgen	38
5.1 Innledning	38
5.2 Mål for tilskuddsordningen	38
5.3 Mål med opplæring i kriminalomsorgen	41
5.4 Oppsummering og konklusjon	43
6. Måloppnåelse	45
6.1 Innledning	45
6.2 Opplæringstilbudet ved fengselsavdelingene	45
6.3 Oppfølgingsklasser	81
6.4 Tilknytning til kompetansemål og opplæring i grunnleggende ferdigheter	89
6.5 Årsaker til ulikheter i opplæringstilbudet	96
6.6 Hvem får opplæring?	106
6.7 Informasjon om rett og mulighet til opplæring	113
6.8 Tilpasning til innsattes behov og ønsker	122
6.9 Andre involverte i opplæringen og alternative finansieringskilder	134
6.10 Oppsummering og konklusjon	135
7. Forvaltning av tilskuddsordningen	139
7.1 Innledning	139
7.2 Fordeling av tilskuddsmidler	140
7.3 Saksbehandling og tildelingskriterier	151
7.4 Vilkår og rapportering	158
7.5 Oppsummering og konklusjon	165
8. Utformingen av tilskuddsordningen	167
8.1 Innledning	167
8.2 Er tilskuddsordningen egnet til å oppnå ønskede resultater?	167
8.3 Alternative modeller for beregning av tilskudd	173

Vedlegg 1: Beregning av alternative tildelingsmåter	190
Vedlegg 2: Forkortelser	191
Vedlegg 3: Statistiske sammenstillinger og tabeller	192
Vedlegg 4: Spørreskjema	198
Vedlegg 5: Referanser	218

Tabeller og figurer

TABELL 1: OVERSIKT OVER ENHETER I DYBDEUNDERSØKELSEN	24
TABELL 2: ROLLER OG AKTØRER I TILSKUDDSDORDNINGEN	34
TABELL 3: SONINGSENHETER, SKOLER, SONINGSKAPASITET OG ELEVER PER FYLKE - 2015	35
TABELL 4: LØSLATT INNEN ETT ÅR	36
TABELL 5: TILDELING 2015 - NOEN SENTRAL TALL	37
FIGUR 1: ELEVER/DELTAKERE I ULIKE OPPLÆRINGSTILBUD – NASJONALT NIVÅ (2015).....	46
FIGUR 2: ELEVER I ULIKE UTDANNINGSLØP, 2014 OG 2015	47
FIGUR 3: TILBUD PER FYLKE, HOVEDKATEGORIER (2015)	48
FIGUR 4: BREDDEN I OPPLÆRINGSTILBUDET, SONINGSKAPASITET OG GJENNOMSNITTLIG ANTALL ELEVER – 2015.....	49
FIGUR 5: ANDEL DELTAKERE/ELEVER I ULIKE OPPLÆRINGSTILBUD PER FYLKE, 2015	50
FIGUR 6: OPPLÆRINGSTILBUD YRKESFAG PER FYLKE (2015)	52
FIGUR 7: YRKESFAGELEVER PER FYLKE FORDELT PÅ UTDANNINGSPROGRAM (2015).....	53
FIGUR 8: ANDEL ELEVER PÅ ULIKE YRKESFAGLIGE UTDANNINGSPROGRAM (2015)	54
FIGUR 9: GJENNOMFØRTE ARBEIDSKVALIFISERENDE KURS PER FYLKE (2015).....	55
FIGUR 10: ANDEL DELTAKERE PÅ ULIKE ARBEIDSKVALIFISERENDE KURS (2015).....	56
FIGUR 11: GJENNOMFØRTE KURS (ANDRE KURS) PER FYLKE – 2015.....	57
FIGUR 12: ANDEL DELTAKERE PÅ ULIKE <i>ANDRE KURS</i> (2015)	58
FIGUR 13: OPPLÆRINGSTILBUD PER FENGSELSAVDELING (2015).....	60
FIGUR 14: ANDEL ELEVER/DELTAKERE I ULIKE OPPLÆRINGSTILBUD PER FENGSELSAVDELING (2015)	62
FIGUR 15: VIDEREgåENDE OPPLÆRING INNENFOR YRKESFAGLIGE UTDANNINGSPROGRAM PER FENGSELSAVDELING (2015)	64
FIGUR 16: ANDEL DELTAKERE PÅ ULIKE YRKESFAGLIGE UTDANNINGSPROGRAMMER PER FENGSELSAVDELING (2015)	66
FIGUR 17: ARBEIDSKVALIFISERENDE KURS PER FENGSELSAVDELING - 2015	68
FIGUR 18: ANDRE KURS PER FENGSELSAVDELING (2015)	70
FIGUR 19: I HVILKEN GRAD TILBYS VOKSNE INNSATTE MED RETT PÅ VIDEREgåENDE OPPLÆRING REALKOMPETANSEVURDERING?	72
FIGUR 20: REALKOMPETANSEVURDERINGER INNENFOR OPPLÆRING I KRIMINALOMSORGEN	73
FIGUR 21: REALKOMPETANSEVURDERINGER OG RAPPORTERTE ELEVER I VIDEREgåENDE OPPLÆRING INNEN KRIMINALOMSORGEN	73
FIGUR 22: REALKOMPETANSEKANDIDATER OG REALKOMPETANSEVURDERINGER PER FENGSELSAVDELING - 2015.....	75
FIGUR 23: TOTALT ANTALL REALKOMPETANSEVURDERINGER - NASJONALT NIVÅ.....	77
FIGUR 24: ANDEL REALKOMPETANSEVURDERINGER TOTALT OG INNEN KRIMINALOMSORGEN PER FYLKE -2015.....	78
FIGUR 25: ANDEL FENGSLER DER DET GIS OPPLÆRING HELE ÅRET	80
TABELL 6: OVERSIKT OVER OPPFØLGINGSKLASSER	82
FIGUR 26: BAKGRUNNEN TIL ELEVER/DELTAKERE I OPPFØLGINGSKLASSENE (2015).....	84
FIGUR 27: TILBUD OM Å FULLFØRE OPPLÆRINGEN I EN OPPFØLGINGSKLASSE	85
FIGUR 28: ER TILBUDET SOM GIS I OPPFØLGINGSKLASSENE TILSTREKKELIG?.....	86

FIGUR 29: OPPLÆRINGSTILBUD I OPPFØLGINGSKLASSER - 2015.....	87
FIGUR 30: OMTRENT HVOR MANGE AV DE <i>ARBEIDSKVALIFISERENDE KURSENE</i> SOM BLIR TILBUDT I FENGSELET ER KNYTTET TIL ...	92
FIGUR 31: OMTRENT HVOR MANGE AV DE <i>ANDRE KURSENE</i> SOM BLIR TILBUDT I FENGSELET ER KNYTTET TIL ...	92
FIGUR 32: I HVILKEN GRAD TILBYS DET OPPLÆRING I GRUNNLEGGENDE FERDIGHETER I FENGSELSAVDELINGEN DU SVARER FOR?	93
FIGUR 34: I HVILKEN GRAD OPPLEVER DU AT ANSVARFORDDELINGEN MELLOM FENGSELET OG SKOLEN ER TYDELIG?.....	101
FIGUR 35: SAMARBEID MELLOM KRIMINALOMSorgen OG SKOLEN	102
FIGUR 36: LEGGES DET TIL RETTE FOR AT YRKESOPPLÆRINGEN I FENGSELET KAN SAMORDNES MED ARBEIDSDRIFTEN?.....	103
FIGUR 37: INNEN HVILKE YRKESRETNINGER ER DET MULIG Å FÅ LÆREPLASS I FENGSELET?.....	103
FIGUR 38: OVERSIKT OVER INNSATTE MED RETT TIL OPPLÆRING	106
FIGUR 39: ANDEL RETTIGHETSELEVER	107
FIGUR 40: HØYESTE FULLFØRTE UTDANNING	108
TABELL 7: RETTIGHETSELEVER.....	108
FIGUR 41: I HVILKEN GRAD OPPLEVER DU AT DET ER GRUPPER AV INNSATTE SOM SYSTEMATISK IKKE TAR DEL I OPPLÆRINGEN?	110
FIGUR 42: HVORDAN INFORMERES DET?.....	114
FIGUR 43: HVORDAN MOTTOK DEN INNSATTE INFORMASJON OM OPPLÆRINGS-/UTDANNINGSTILBUD I FENGSEL?	115
FIGUR 44: HVOR LESTE DEN INNSATTE OM OPPLÆRINGS-/UTDANNINGSTILBUD I FENGSEL.....	115
FIGUR 45: HVEM INFORMERER OM RETT OG MULIGHET TIL OPPLÆRING?.....	116
FIGUR 46: HVEM GAV INFORMASJON OM OPPLÆRINGS-/UTDANNINGSTILBUD I FENGSEL	117
FIGUR 47: PÅ HVILKET TIDSPUNKT I STRAFFEGJENNOMFØRINGEN BLIR DET VANLIGVIS INFORMERT OM OPPLÆRINGSTILBUDET?	118
FIGUR 48: TIDSPUNKT FOR INFORMASJON OM OPPLÆRINGS-/UTDANNINGSTILBUD I FENGSEL	119
FIGUR 49: OPPLEVER DU AT ALLE INNSATTE FÅR TILSTREKKELIG INFORMASJON OM RETT OG MULIGHET TIL OPPLÆRING?.....	120
FIGUR 50: INFORMASJON OM MULIGHETER FOR Å FULLFØRE PÅBEGYNT OPPLÆRING	121
FIGUR 51: HVEM GAV INFORMASJON OM MULIGHETER TIL Å FULLFØRE PÅBEGYNT OPPLÆRING	122
FIGUR 52: ØNSKET UTDANNING/OPPLÆRING OG MOTTATT UTDANNING/OPPLÆRING	125
FIGUR 53: HVORDAN DE INNSATTE OPPLEVER OPPLÆRINGEN/UTDANNING I FENGSEL.....	126
FIGUR 54: SAMSVAR MELLOM TILBUD OG HENHOLDSVIS BEHOV OG ØNSKER	126
FIGUR 55: MULIGHET TIL Å TA HØYERE UTDANNING.....	127
FIGUR 56: TILPASNING TIL UNGE INNSATTE (UNDER 25) SINE ØNSKER OG BEHOV	128
FIGUR 57: TILBUD OM SÆRSKILT SPRÅKOPPLÆRING FOR ELEVER MED MANGLENDE NORSKKUNNSKAPER	129
FIGUR 58: I HVILKEN GRAD BLIR OPPLÆRINGSTILBUDET SPESIELT TILPASSET INNSATTE MED LÆREVANSKER?.....	130
FIGUR 59: VARIASJONER I OPPLÆRINGSTILBUDET FRA ÅR TIL ÅR	132
FIGUR 60: OMSØKT OG TILDELT - NASJONALT NIVÅ.....	140
FIGUR 61: OMSØKT OG TILDELT 2016 - PER FYLKE	141
FIGUR 62: TILDELING OG SONINGSKAPASITET - 2015	143
FIGUR 63: TILDELING PER SONINGSPASS - 2015	143

FIGUR 64: TILDELING OG ELEVER/DELTAGERE – 2015.....	144
FIGUR 65: TILDELING PER ELEV/DELTAGER – 2015	145
FIGUR 66: TILDELING PER ELEVER/DELTAGERE OG PER SONINGSPASS – 2015	145
TABELL 8: TILDELING 2015 – NOEN SENTRAL TALL	146
TABELL 9: ANTALL SONINGSENHETER OG SKOLER PER FYLKE	147
TABELL 10: FIREÅRSSYKLUSEN FOR TILSKUDDÅRET 2017 – FORVALTERS OPPGAVER	151
TABELL 11: TILDELINGSKRITERIER, VEKT OG VERDI	177
TABELL 12: ALTERNATIV TILDELING	178
FIGUR 67: FAKTISK OG ALTERNATIV TILDELING	178
FIGUR 68: FAKTISK OG ALTERNATIV TILDELING OG SONINGSKAPASITET	179
FIGUR 69: FAKTISK OG ALTERNATIV TILDELING PER INNSATT	179
FIGUR 70: FAKTISK OG ALTERNATIV TILDELING OG RAPPORTERTE ELEVER/DELTAGERE	180
FIGUR 71: FAKTISK OG ALTERNATIV TILDELING PER ELEV/DELTAGER	180
TABELL 13: FAKTISK OG ALTERNATIV TILDELING 2015 – NOEN SENTRALE TALL	181
TABELL 14: TILDELINGSKRITERIER, VEKT OG VERDI	182
TABELL 15: ALTERNATIV TILDELING	183
FIGUR 72: FAKTISK OG ALTERNATIV TILDELING	183
FIGUR 73: FAKTISK OG ALTERNATIV TILDELING OG SONINGSKAPASITET	184
FIGUR 74: FAKTISK OG ALTERNATIV TILDELING PER INNSATT	184
FIGUR 75: FAKTISK OG ALTERNATIV TILDELING OG RAPPORTERTE ELEVER/DELTAGERE	185
FIGUR 76: FAKTISK OG ALTERNATIV TILDELING PER ELEV/DELTAGER	185
TABELL 16: FAKTISK OG ALTERNATIV TILDELING 2015 – NOEN SENTRALE TALL	186
TABELL 17: ALTERNATIV TILDELING	186
FIGUR 77: FAKTISK OG ALTERNATIV TILDELING	187
FIGUR 78: FAKTISK OG ALTERNATIV TILDELING OG SONINGSKAPASITET	187
FIGUR 79: FAKTISK OG ALTERNATIV TILDELING PER INNSATT	188
FIGUR 80: FAKTISK OG ALTERNATIV TILDELING OG RAPPORTERTE ELEVER/DELTAGERE	188
FIGUR 81: FAKTISK OG ALTERNATIV TILDELING PER ELEV/DELTAGER	189
FIGUR 82: ANTALL FENGSLER OG FYLKESVIS TILDELING – 2015.....	192
FIGUR 83: ANTALL SKOLER OG FYLKESVIS TILDELING – 2015	192
FIGUR 84: FYLKESVIS TILDELING OG ANDEL FENGSLER MED HØYERE SIKKERHET – 2015	193
FIGUR 85: FYLKESVIS TILDELING, ANTALL FENGSLER, OG FENGSENE PROFIL – 2015	193
TABELL 19: ARBEIDSKVALIFISERENDE KURS OG TILKNYTNING TIL KOMPETANSEMÅL I LÆREPLANVERKET	194
TABELL 20: ANDRE KURS OG TILKNYTNING TIL KOMPETANSEMÅL I LÆREPLANVERKET	195

1. Sammendrag

1.1 Bakgrunn og formål med evalueringen

Denne rapporten er resultatet av en evaluering av tilskuddsordningen *Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen* (kapittel 225, post 68 i Statsbudsjettet), utført på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Hensikten med evalueringen er å gi økt kunnskap om tilskuddsordningen, herunder i hvilken grad den er tilstrekkelig godt utformet for å nå de resultater den søker å oppnå, om dagens modell er forutsigbar og objektiv, og om den egner seg til kostnadsberegning av opplæringskapasiteten ved etablering av nye enheter der det skal drives opplæring innenfor kriminalomsorgen.

Fra 1993 og frem til i dag har samlet årlig tilskuddsbeløp tildelt gjennom tilskuddsordningen for opplæring innenfor kriminalomsorgen økt betydelig. I 1993 ble det til sammen tildelt rundt 50 millioner kroner i tilskudd, og det ble gitt undervisning ved 31 av landets 43 fengsler. I løpet av de fire tildelingsårene denne evalueringen har gått igjennom (2013, 2014, 2015 og 2016), har det totale tilskuddet til opplæring i kriminalomsorgen økt fra 235 millioner i 2013, til 274 millioner i 2016, en økning på om lag 16 %. Det blir nå også tilbudt opplæring ved samtlige av landets ordinære fengsler. Fylkesmannen i Hordaland har fra 1993 hatt nasjonalt ansvar for å forvalte tilskuddsordningen.

Den fylkesvise fordelingen av tilskuddsmidler varierer til dels mye, uavhengig av om man ser tildeling i sammenheng med antall innsatte eller antall elever/deltagere i opplæringen. Samtidig er det ikke klart om, og i hvilken grad, tilskuddet bidrar til måloppnåelse.

Tilskuddsordningen har ikke blitt helhetlig evaluert tidligere. For å gi økt kunnskap om tilskuddsordningen har derfor denne evalueringens tre hovedformål vært å vurdere (1) hvorvidt tilskuddet bidrar til måloppnåelse, (2) beskrive og vurdere fordelingen av midler mellom fylker, og (3) kartlegge og vurdere innholdet i skolens arbeid. I tillegg har vi gjort en samlet vurdering av tilskuddsordningens utforming, og presenterer avslutningsvis i rapporten alternative modeller for fordeling av tilskuddet.

1.2 Datagrunnlag og metode

Evalueringens datagrunnlag har blant annet inkludert styrende dokumenter, forskningsrapporter, retningslinjer, årsrapporter, statistikker, avtaler, samt annen dokumentasjon som omhandler tilskuddsordningen spesielt og opplæring innen kriminalomsorgen generelt.

Vi har gjennomført to spørreundersøkelser; en elektronisk til avdelingsledere/koordinatorer ved alle skoleavdelingene som gir opplæring innenfor kriminalomsorgen, og en papirbasert til et lite utvalg innsatte som mottar opplæring ved syv utvalgte fengsler. Videre ble det gjennomført intervju med 88 personer ved syv utvalgte fengsler og skoleavdelingene som gir opplæring i disse, samt representanter fra Fylkesmannen i Hordaland.

1.3 Tilskuddsordningens mål

For å kunne vurdere i hvilken grad tilskuddet bidrar til måloppnåelse, gjennomgikk vi først hva som er tilskuddsordningens mål, hvordan målene er operasjonalisert, og hvordan de er oppfattet av ulike aktører. Målet slik dette er formulert i retningslinjene for

tilskuddsordningen, er å sikre at innsatte som ikke har fullført grunnskolen eller videregående skole og som har rett på slik opplæring, får tilbud om å gjøre dette under, og eventuelt i etterkant av, straffegjennomføringen. Målgruppen er med andre ord avgrenset til de som, på grunn av manglende fullført utdanning, har rett til enten grunnskoleopplæring etter videregående opplæring i henhold til opplæringsloven.

Når det gjelder hvilken opplæring som skal gjennomføres, åpner tilskuddsordningen for at det utover grunnskole og videregående opplæring også kan tilbys kortere kurs for å gi et reelt opplæringstilbud til de som har kort dom eller sitter i varetekt. Det er imidlertid presisert at slike kurs primært skal kunne knyttes til kompetansemål fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet og/eller opplæring i grunnleggende ferdigheter.

Målformuleringen i tilskuddsordningen blir vurdert som tydelig, både med hensyn til *hvem* som er i målgruppen, og *hvilken* opplæring tilskuddsordningen skal finansiere.

Målforståelsen blant de som arbeider med opplæring innenfor kriminalomsorgen, viser seg imidlertid å være noe sprikende. I den grad de som ble intervjuet har et bevisst forhold til målet med *tilskuddsordningen* og ikke kun målet med *opplæringen*, er det i all hovedsak *rettighetsperspektivet* som dominerer. De fleste som ble intervjuet har imidlertid ikke noen klar oppfatning om hva som er målet med *tilskuddsordningen*, men beskriver i stedet hva de oppfatter som målet med *opplæringen* i kriminalomsorgen. Og her er det i all hovedsak et *rehabiliterende perspektiv* som er mest utbredt, altså de forventede eller ønskede effektene av opplæringen på individnivå (mestring, kompetanse, selvtillit) eller samfunnsnivå (formalkompetanse gir arbeid som i sin tur reduserer tilbakefallsrisikoen).

Det potensielle spenningsforholdet mellom *rettighetsperspektivet* og det *rehabiliterende perspektivet* har konsekvenser for hvordan tilskuddsmidlene brukes og i hvilken grad tilskuddet bidrar til måloppnåelse. At det rehabiliterende perspektivet blir tillagt vekt blant sentrale aktører, medfører en risiko for at både målgruppen og opplæringsaktivitetene utvides ut over det som er definert gjennom tilskuddsordningen.

Vi mener at en tydeliggjøring av målformuleringen for tilskuddsordningen, blant annet ved at den er likelydende i ulike styringsdokumenter, samt et økt fokus på det faktiske målet fra tilskuddseier og tilskuddsforvalters side, vil bidra til at det dannes en felles oppfattelse også hos skoleavdelingene og fengslene om hva som er målet med tilskuddsordningen. Dette vil i sin tur bidra til å omforene de involverte aktørene med hensyn til hvilke grupper som skal prioriteres og hvordan opplæringstilbudet skal utformes.

1.4 Tilskuddsordningens måloppnåelse

For å vurdere i hvilken grad tilskuddet bidrar til måloppnåelse kartla vi først hvilken opplæring som faktisk blir tilbudt ved de enkelte fengsler og oppfølgingsklasser, og synliggjør gjennom dette at det er relativt store variasjoner på tvers av kjennetegn ved fengslene (som soningskapasitet, sikkerhetsnivå, soningslengde mv.), samt ulikheter mellom skoleavdelingene og fylkeskommunene. Vi undersøkte hva som er årsakene til variasjonen, og fant at dette i noen grad henger sammen med fengselsavdelingenes profil (sikkerhetsnivå og soningskapasitet). Også de fysiske rammebetingelsene til skole- og fengselsavdelingene, hovedskolens opplæringstilbud, og kvaliteten på samarbeidet mellom skoleavdeling og fengsel, særlig arbeidsdriften, er med å forklare variasjonen i opplæringstilbudet som gis.

Opplæringen som blir gitt i form av ulike kurs *kan* i overveiende grad knyttes til mål i Læreplanverket for Kunnskapsløftet og/eller opplæring i grunnleggende ferdigheter. Likevel gjøres dette ikke alltid i praksis. Bevisstheten rundt det å knytte kurs opp mot kompetansemål i Læreplanverket, og gi deltakerne dokumentasjon på hvilke kompetansemål de har arbeidet med innenfor hvilke læreplaner, varierer mellom skoleavdelingene, og følgelig varierer også *praksis* når det gjelder dette.

Vi gjennomgikk også bruken av realkompetansevurderinger innenfor opplæringen i kriminalomsorgen, og fant at skoleavdelingene har ulik, og til dels mangelfull, forståelse av hva en realkompetansevurdering er. Vi mener det er behov for å sette bruken av realkompetansevurderinger på agendaen, og gjøre en felles vurdering av i hvilken grad og hvordan realkompetansevurderinger kan benyttes innenfor opplæringen i kriminalomsorgen.

Videre fant vi at en betydelig andel av de som mottar opplæring, er rettighetslever. Vurdert mot rettighetsperspektivet til tilskuddsordningen, er med andre ord en høy andel av de som mottar opplæring i målgruppen. Samtidig viser undersøkelsen at en relativt stor andel innsatte som *ikke* mottar opplæring, sannsynligvis har rett på det. Særlig gjelder dette gruppen benevnt som «de svakeste», en gruppe som ofte faller utenfor, men som er i målgruppen for tilskuddsordningen i dobbel forstand; siden de sjeldent har fullført noe opplæring er de ofte rettighetslever, og i tillegg mangler de ofte grunnleggende ferdigheter.

Med hensyn til om de innsatte i tilstrekkelig grad blir informert om rett og mulighet til opplæring, fant vi at det er fokus på viktigheten av informasjonsarbeidet blant de involverte aktørene. Likevel er det enkelte utfordringer knyttet til dette; delvis er utfordringene relatert til at arbeidet er ressurskrevende, delvis mangler det systematikk i hvordan informasjonsarbeidet gjennomføres, og delvis er det vanskelig å nå frem med informasjon til de som trenger det mest.

Når det gjelder hvordan, og i hvilken grad, skoleavdelingene tilpasser opplæringen og opplæringstilbudet til de innsattes ønsker og behov, fant vi indikasjoner på at utviklingen er positiv, og at opplæringen i større grad enn før tilpasses til den enkelte innsattes ønsker og behov. Likevel er opplæringstilbudet i hovedsak *tilbudsstyrt* heller enn *etterspørselsstyrt*. Til tross for en positiv utvikling, ligger opplæringstilbudet ved de fleste fengsler relativt fast. Dette skyldes både at de fysiske rammebetingelsene og skolens økonomi begrenser mulighetene til å variere tilbudet, i tillegg til at hovedskolens profil og fokuset til avdelingsleder og ansatte lærere i noen grad påvirker opplæringstilbudet.

I forbindelse med oppfølgingsklassene og hvem som får opplæring i disse, fant vi at brukergruppen er bredere enn det som er definert i tilskuddsordningens retningslinjer; en betydelig andel av deltagerne i oppfølgingsklassene gjennomfører straff utenfor fengsel. Også med hensyn til opplæringstilbudet i oppfølgingsklassene, fant vi at praksis i noen grad skiller seg fra retningslinjene; oppfølgingsklassene er ment å gi tidligere innsatte anledning til å fullføre opplæring påbegynt i fengsel, men våre undersøkelser viser at en betydelig andel av opplæringstilbudet i oppfølgingsklassene er i kategoriene *arbeidskvalifiserende kurs* og *andre kurs*.

Oppsummert bidrar tilskuddet til måloppnåelse, men blant annet på grunn av det nevnte spenningsforholdet mellom rettighetsperspektivet og det rehabiliterende perspektivet har det utviklet seg en praksis der tilskuddet benyttes til å finansiere opplæring innenfor kriminalomsorgen som favner om en større gruppe innsatte enn det som er spesifisert i retningslinjene, og opplæringstilbudet som finansieres gjennom tilskuddsordningen er videre og mer variert enn det styringssignalene skulle tilsi. Graden av måloppnåelse er derfor vurdert som lavere enn det som er mulig.

1.5 Forvaltning av tilskuddsordningen

Hovedårsaken til at den fylkesvise tildelingen av tilskuddsmidler varierer mye, er at tilskuddsforvalters fordelingspraksis tar utgangspunkt i historikk og sedvane. Årsaken til dette er på sin side knyttet til utfordringer med tildelingskriteriene slik disse er formulert i dag. Kort oppsummert er ikke dagens kriterier basert på objektiv og reliabel informasjon; dette gjør det umulig for forvalter å benytte seg av disse kriteriene i fordelingen av tilskudd mellom fylkeskommunene.

Videre er saksgangen i tilskuddsordningen lite hensiktsmessig utformet, særlig siden søknad om tilskudd må gjøres to år frem i tid. Vi mener det er rom for å lempe på kravene i søknadsprosessen, for eksempel ved at tilskuddsmottakere bare må komme med budsjettframlegg dersom det er større endringer i rammevilkårene.

Når det gjelder vilkårene i tilskuddsordningen, vurderer vi disse til å være tydelige og klare, og i all hovedsak understøtte målene slik disse er formulert for tilskuddsordningen. Samtidig merker vi oss at vilkårene er formulert slik at bruken av midlene ikke er avgrenset til kun det definerte målet og den definerte målgruppen i retningslinjene.

Endelig mener vi at regnskapsrapporteringen fra fylkeskommunene bør revideres, blant annet ved at det utarbeides tydelige regler for revisorattestasjon. Når det gjelder rapporteringen fra skoleavdelingene, er denne for omfattende, uten at rapporteringen er egnet til å vurdere måloppnåelse eller vilkårsoppfyllelse. Denne rapporteringen er med andre ord *både* for omfattende *og* utilstrekkelig, og bør følgelig legges om.

Oppsummert vurderes forvaltningen og tildelingskriteriene som de elementene i tilskuddsordningen med størst forbedringspotensial. Også andre elementer har forbedringspotensial, som entydige måldefinisjoner og avklaringer knyttet til prioriteringer når det gjelder målgruppe. Likevel er svakhetene med dagens tildelingskriterier alvorlige, og har potensielt vidtrekkende konsekvenser for i hvilken grad tilskuddsmottakerne har mulighet til å nå målsettingene med tilskuddsordningen. Viktigheten av å revidere beregningsreglene slik at disse blir fungerende og legitime er derfor et klart forbedringspotensial i tilskuddsordningens utforming.

Vi har som en konsekvens av dette utarbeidet to alternative beregningsmodeller som blir presentert avslutningsvis i rapporten. Begge er basert på objektive og kvantifiserbare tildelingskriterier; den ene uten, og den andre med, kriterium for måloppnåelse. Begge alternativene reduserer variasjonsbredden i den fylkesvise tildelingen per innsatt, og den siste gjør også dette med hensyn til tildeling per elev/deltager.

I tillegg har vi på oppfordring fra Utdanningsdirektoratet utarbeidet en beregningsmodell basert på kun soningskapasitet. Denne er presentert helt til slutt i rapporten.

2. Summary

2.1 Background and goal

This report is the result of an evaluation of the grant scheme *Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen* (Grant scheme for correctional education, chapter 225, post 68 in the National Budget), commissioned by the Norwegian Directorate for Education and Training, and carried out by Deloitte. The aim of the evaluation has been to contribute with new and improved knowledge and insights into the workings of the grant scheme. More specifically, Deloitte were to assess the extent to which the scheme was suitably designed to achieve its goals, investigate whether the scheme is predictable and objective, and examine if it is possible to calculate the costs associated with providing education and training at new correctional units.

From 1993 until today, the yearly allocation of the grant scheme has increased substantially. In 1993, the allocated amount for correctional education totalled approximately 50 million kroner. At the time, the scheme paid for education and training in 31 of the country's 43 correctional facilities. In the course of the four years we have examined as part of this evaluation (2013, 2014, 2015 and 2016), the total allocation for correctional education has increased from 235 million kroner in 2013 to 274 million kroner in 2016, or about 16%. Currently, all correctional facilities in Norway offer education and training to inmates through this scheme. The County Governor of Hordaland has been the administrator of the grant scheme since 1993.

The distribution of the grant to the recipients (the counties as school owners) varies significantly, both when calculated as *allocation per prisoner* and as *allocation per student/participant*. At the same time, it is neither clear *if* nor *to what extent* the grant scheme contributes to goal achievement.

The grant scheme has not been the subject of an evaluation until now. To contribute with new and improved knowledge regarding the grant scheme, the evaluation focused on three areas, these are: (1) investigating whether the grant scheme contributes to goal achievement, (2) describing and assessing the distribution of the grant between the counties, and (3) mapping and assessing the work of the school departments. In addition, we performed a comprehensive evaluation of the design of the grant scheme and proposed two alternative models of calculating the distribution of the grant.

2.2 Data and method

The evaluation used various methods and employed several data sources. The data sources included governing documents, existing research, guidelines and instructions, annual reports, statistics, agreements and contracts, as well as various documentation covering correctional education in general and this grant scheme in particular.

We have conducted two surveys; one electronic to section leaders/coordinators at all the school departments providing correctional education, and one paper based to a sample of inmates receiving education in seven selected prisons. We have also conducted 88 interviews at the seven selected prisons and the seven school departments providing correctional education there, in addition to representatives from the County Governor of Hordaland as the administrators of the grant scheme.

2.3 The goal of the grant scheme

To evaluate the degree to which the grant scheme contributes to goal achievement, we first had to investigate and establish what the stated goals of the scheme were, how the goals were operationalized, and how the goals are perceived and understood by the involved actors. We found that the goal of the grant scheme is to ensure that inmates who have not completed primary and/or secondary school, and who have a legal right to such education, are given the opportunity to complete said education, either while incarcerated or after being released. The target group of the grant scheme is thus delimited to those inmates who, because of not having completed primary or secondary education, has the legal right to such education according to the law of education (opplæringsloven).

In addition to primary and secondary education, the grant scheme allows shorter courses to be offered. The express aim of these shorter courses is to give inmates serving shorter sentences or who are remand prisoners the chance to complete *some* education or training while imprisoned. The guidelines specify that these shorter courses should be tied to the competence aims of the National Curriculum for Knowledge Promotion in Primary and Secondary Education and Training, and/or education and training in Basic Skills.

In short, the formulation of goals of the grant scheme is clear and evident, with regard to both *who* is in the target group, and *what kind* of education and training the scheme finance.

Among those who work with correctional education, the perception and understanding of the goals of the *grant scheme* differs somewhat. To the extent that the interviewees had any conscious understanding of the goals of the *grant scheme*, the rights perspective dominated. However, most of the interviewees had no clear understanding of the goals of the grant scheme, but instead described what they considered to be the goal of *correctional education* as such. Among these, the most widely held view is that the goal of correctional education relates to *rehabilitation*, i.e., the expected or hoped for effects of education and training for the individual (mastering, competence, self-confidence) and society (formal competence increases the chance of entering the work force, which decreases recidivism).

The tension between the *rights perspective* and the *rehabilitation perspective* has potential ramifications for the decisions and prioritizations made by the various grantees, which in turn might affect the extent to which the grant scheme contributes to goal achievement. And that central actors emphasize the rehabilitation perspective creates risks that both the target group and the focus and content of the education and training offered, are expanded and extended beyond what is defined and delimited by the grant scheme.

It is therefore our assessment that the goals of the grant scheme need to be clarified and harmonized in the various governing documents and guidelines. Further, the owner and the administrators of the grant scheme must be in agreement regarding the actual goals of the grant scheme, and remain diligent and focused on pursuing the defined goals. They should clearly communicate these goals to the grantees. Such clarification, harmonization, and communication can contribute to a common understanding regarding the goals of the grant scheme among the school departments and correctional facilities. This will in turn facilitate the adoption of a common and consistent strategy among the school departments concerning which groups of inmates to prioritize and what kind of education and training to offer.

2.4 The goal achievement of the grant scheme

To evaluate the degree to which the grant scheme contributes to goal achievement, we first mapped out what kind of education and training the school departments offered at the various correctional facilities and post-release classes. We found that there are variations concerning the education and training offered at the various correctional facilities, between the school departments, and between counties. The reasons behind these variations in part depend on the profile of the correctional facility (size and level of security). Other

explanatory factors include the physical conditions under which the school departments and correctional facilities operate, the education and training offered at the school to which the school department providing correctional education belongs, and the quality of the cooperation between the school department and the correctional facility – and in particular the workshops.

The education and training given *can* predominantly be tied to the competence aims of the National Curriculum for Knowledge Promotion in Primary and Secondary Education and Training, and/or education and training in Basic Skills. This does not mean that all of the school departments actually do this; because the awareness regarding tying the shorter courses to the competence aims of the National Curriculum for Knowledge Promotion in Primary and Secondary Education and Training, and/or education and training in Basic Skills varies, so does the actual practice. The same is true for providing participants certificates documenting what competence aims they have fulfilled within the various curricula.

Further, we investigated the use of assessment of real competence in correctional education, and found that the school departments have differing and partly inadequate understanding of what an assessment of real competence *is*. We are of the opinion that there is a need to raise awareness of the potential usefulness of real competence in correctional education, and do a joint evaluation regarding the degree to which and how to use real competence in correctional education.

In addition, we found that a substantial part of those who receive education or training also have the legal right to such education or training. Assessed against the rights perspective of the grant scheme, we thus consider a substantial part of those who receive education or training to be in the target group. At the same time, we found that a relatively large part of the inmates who do *not* receive any education or training, probably have the right to such education or training according to the law. In particular, this is so for the so-called “weakest” of the inmates. This group of inmates are in the target group of the grant for two reasons: most of the time they have not completed any education, and often they lack even basic skills.

We found that the involved parties have a high level of awareness regarding the importance informing inmates about the right and possibility of receiving education while being incarcerated. However, there are certain challenges associated with the dissemination of information to the inmates; partly, this kind of work is highly resource demanding, partly there is no systematic way in which the information is disseminated between the various correctional facilities, and partly, it is acknowledged that it is difficult to reach those who need it the most.

Concerning how and the degree to which the school departments adapts the education and training offered to what is requested and needed by the inmates, we found indications that there has been a positive development. However, the education and training offered to inmates is still mainly supply-side driven, and not demand-side driven. Notwithstanding the positive tendency identified with regard to this, most of the education and training offered at a given correctional facility is relatively constant over time. This is so because of the physical and financial conditions, the availability of pedagogic competency, and the pedagogic focus of leaders and employees at the school departments.

When it comes to the post-release classes and who is given education and training there, we found that the user group is wider in practice than the delimited target group of the grant scheme. A substantial part of the participants in the post-release classes serve their sentences outside of prison, and are as such not in the target group. With regard to the education and training offered, we found that the practice diverged from the guidelines; whereas the post-release classes are meant to give *former* inmates the opportunity to complete education or training started while incarcerated, we found that a large part of the education and training offered in the post-release classes either *work qualifying courses* or *other courses*.

To summarize, we find that the grant scheme contributes to goal achievement. However, because of the mentioned tension between the civil rights perspective and the rehabilitation perspective, a substantial part of the grant finances education and training of a wider group of inmates than the delimited target group of the scheme. In addition, the education and training offered is more varied and wider than the governing signals would suggest. The degree of goal achievement is thus not as high as possible.

2.5 Administration of the grant scheme

The size of the grant as distributed to the counties as grantees vary greatly. This is mainly because the administrators of the grant scheme distribute the grant based on custom and history. The reason for this practice is that the allocation criteria in the guidelines are neither objective nor quantifiable. It is therefore impossible for the administrators of the grant scheme to use these criteria, and in lieu of a better solution, they have to rely on established history and custom.

In addition, we found that there is room for improvement with regard to the procedures followed by the administrators of the grant scheme. In particular, the fact that the grantees have to submit their budgets two years ahead of time is problematic. There is room to ease the requirements in the application process, for example by allowing the grantees to submit budgets only when there have been substantial changes in the conditions for correctional education within a given county.

It is further our assessment that the terms and conditions of the grant scheme are clear and evident, and mainly support the goals of the grant scheme. At the same time, we note that the terms and conditions are formulated in such a way that the use of the grant is not limited to the defined goal or the delimited target group.

Finally, it is our considered opinion that the procedures for the financial reports should be revised. Such a revision should include the implementation of clear and evident rules for the auditor. With regard to the reports from the school departments, we find that this is too comprehensive, while at the same time insufficient to assess either goal achievement or the fulfilment of terms and conditions. It should therefore be revised.

To summarize, the administrative procedures and the criteria for distributing the grant to the grantees, are the two elements within the grant scheme with the largest potential for improvement. Other elements should also be revised and refined, e.g., by harmonizing the understanding of the goals of the grant scheme, and by clarifying which group of inmates should be prioritized. However, it is the skewed distribution of funds that is the most serious deficiency, as it has serious ramifications for the degree to which the recipients of the grant are able to reach the goals as defined.

As a consequence, we provide two alternative models to calculate how to distribute the grant between the counties. The models are presented at the end of the report. Both are based on objective and quantifiable criteria. One *excludes* and one *includes* a criteria for goal achievement. Both models reduce the variation of the distribution of the grant to the counties calculated as *allocation per prisoner* when compared to actual allocation for 2015. The latter model also reduces the variation of the size of the grant to each county when calculated as *allocation per student/participant*.

In addition, the Norwegian Directorate for Education and Training asked us to prepare a model to calculate how to distribute the grant between the counties based solely on the number of prisoners. This model is presented at the very end of the report.

3. Innledning

3.1 Bakgrunn for evalueringen

Denne evalueringen er gjennomført med bakgrunn i at Kunnskapsdepartementet har gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å evaluere ordningen med Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen (kapittel 225, post 68 i Statsbudsjettet). Tilskuddsordningen for opplæring innen kriminalomsorgen, i sin nåværende form, har ikke blitt helhetlig evaluert tidligere.¹

Fra 1993 og frem til i dag har samlet årlig tilskuddsbeløp økt betydelig, i samsvar med at opplæringstilbudet har blitt utvidet til å omfatte stadig flere fengsler. I 1993 ble det til sammen tildelt rundt 50 millioner kroner i tilskudd, og det ble gitt undervisning ved 31 av landets 43 fengsler. I løpet av de fire tildelingsårene denne evalueringen har gått igjennom (2013, 2014, 2015 og 2016), har det totale tilskuddet til opplæring i kriminalomsorgen økt fra 235 millioner i 2013, til 274 millioner i 2016, en økning på om lag 16 %. Det blir også tilbudt opplæring ved samtlige av landets ordinære fengsler. Fylkesmannen i Hordaland (FMHO) har fra 1993 hatt nasjonalt ansvar for å forvalte tilskuddsordningen.

I veileder for *Evaluering av statlige tilskuddsordninger* blir det fremhevet at et tilskudd ikke har en verdi i seg selv, men er et virkemiddel for å bidra til å nå et mål.² Etableringen av statlige tilskuddsordninger skjer ifølge veilederen fordi staten har til hensikt å «skape resultater av samfunnsmessig verdi.» Tilskuddsordningen for opplæringen i kriminalomsorgen har i samsvar med dette et overordnet formål, gitt i retningslinjene for tilskuddsordningen, og lyder som følger:

Målet med tilskuddsordningen er at innsatte eller løslatte som har påbegynt opplæring under soning, som ikke har fullført grunnskolen eller videregående skole, og som har rett til og ønsker slik opplæring, får det. Mange har kort soningstid, eller sitter i varetekt. For å motivere flest mulig til å ta opplæring, og for at slike fangegrupper også skal ha et opplæringstilbud, er det også en målsetning at det gis kortere kurs med en primær målsetting om kurs eller delkurs som kan knyttes til kompetansemål fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet og opplæring i grunnleggende ferdigheter.³

¹ I juli 2000 leverte det såkalte Lundeutvalget en rapport til daværende Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, som omhandlet en kartlegging av fire statlige tilskuddsordninger, blant disse tilskuddsordningen for opplæring i kriminalomsorgen. Lundeutvalgets mandat var blant annet å kartlegge fylkeskommunenes totale utgifter på området, eventuelle egenandeler, samt beskrive utviklingen i omfanget på tjenestetilbudet. Utvalget skulle gi en analyse av funnene i lys av Stortingets forutsetninger og vedtak, og fremme eventuelle forslag til endringer i finansieringsforholdene. Se Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, «Rapport fra Lundeutvalet - En gjennomgang av fire øyremerkte tilskottsordninger til kommunesektoren», 25. juli 2000. I tillegg har det over mange år blitt forsket mye på fengselsundervisningen, og ulike sider ved opplæring i kriminalomsorgen er belyst gjennom tidligere forskningsrapporter, selv om disse ikke nødvendigvis omtaler tilskuddsordningen i seg selv.

² Senter for statlig økonomistyring, «Evaluering av statlige tilskuddsordninger» (Oslo: Senter for statlig økonomistyring, 2007).

³ Kunnskapsdepartementet, «Retningslinjer for forvaltning av tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen under statsbudsjettets kap. 225 post 68» (Oslo: Kunnskapsdepartementet, 2011).

Denne evalueringen har til hensikt å gi kunnskap om tilskuddsordningen; i hvilken grad den er tilstrekkelig godt utformet for å nå de resultater den søker å oppnå, om dagens modell er forutsigbar og objektiv, og om den egner seg til kostnadsberegning av opplæringskapasiteten ved etablering av nye enheter der det skal drives opplæring innenfor kriminalomsorgen. For å kunne vurdere selve utformingen av tilskuddsordningen, har vi gjennomført en helhetlig evaluering som også omfatter analyser av måloppnåelsen og forvaltning av tilskuddsordningen.

Mer spesifikt omfatter denne evalueringen en vurdering av tilskuddsordningens målformulering, under dette blant annet om målformuleringen er tilstrekkelig likelydende slik den fremgår i ulike styringsdokumenter, og om ulike involverte aktører har en samstemt oppfattelse av hva som er tilskuddsordningens primære mål. Videre vurderer vi tilskuddets måloppnåelse, med utgangspunkt i målformuleringen i retningslinjene for tilskuddsordningen (se over). Denne vurderingen forutsetter en grundig gjennomgang av hvilken type opplæring som faktisk tilbys i norske fengsler og oppfølgingsklasser, om målgruppen nås, og hvordan tilbudene varierer mellom avdelinger, fengsler og fylkeskommuner avhengig av en rekke ulike faktorer. Forvaltningen av tilskuddsordningen, hvordan FMHO administrer ordningen, fordeler tilskuddsmidlene og følger opp tilskuddsmottakere er også et hovedelement som blir gjennomgått i denne evalueringen.

Endelig gir vi i kapittel 8 en samlet vurdering av tilskuddsordningen, og dennes utforming. Basert på våre hovedfunn og konklusjoner presenterer vi to alternative modeller for beregning og tildeling av tilskudd, som vi mener er bedre egnet til å sikre at tilskuddsordningen ivaretar målsettingene og hensikten med ordningen, og samtidig er bedre tilpasset dagens situasjon i kriminalomsorgen enn nåværende ordning. I tillegg presenterer vi – etter ønske fra Utdanningsdirektoratet – også en modell der det kun tas hensyn til soningskapasitet ved beregning av størrelsen på tildeling til hvert fylke.

Selv om ikke tilskuddsordningen i seg selv har blitt evaluert tidligere, har opplæring innenfor kriminalomsorgen en betydelig historie i Norge, og har utviklet seg parallelt med at det har skjedd endringer innenfor kriminalomsorgen. Det er likevel særlig de siste tiårene vi har sett den systematiske fremveksten av opplæringstilbudene innenfor kriminalomsorgen i regi av skoleverket. Det eksisterer flere styrende dokumenter som omhandler opplæring i kriminalomsorgen, som stortingsmeldinger fra både kunnskaps- og justisdepartement, samt retningslinjer og årsmeldinger som oppsummerer mål og resultater med ordningen. Det har også blitt forsket på en rekke ulike sider ved opplæring i kriminalomsorgen. For å sette evalueringen av tilskuddsordningen i en større kontekst, starter denne evalueringen med et kapittel som kort oppsummerer den historiske utviklingen til opplæring innenfor kriminalomsorgen i Norge, og deretter beskriver de styrende prinsippene og modellene for ordningen og forvaltningssamarbeidet som ordningen er organisert innenfor.

Først, utdyper vi imidlertid hovedproblemstillingene for evalueringen i neste avsnitt.

3.2 Problemstillinger og hovedtemaer

Denne evalueringen er bygget opp rundt tre hovedtemaer, gitt i mandatet til prosjektet. Disse er:

1. Bidrar tilskuddet til måloppnåelse?
2. En beskrivelse og vurdering av fordelingen av midler mellom fylker
3. En kartlegging og vurdering av innholdet i skolens arbeid

I tillegg skal evalueringen gi en samlet vurdering av tilskuddsordningens utforming og presentere alternative løsninger til beregning av tilskuddet.

Disse overordnede temaene har dannet grunnlaget for hovedproblemstillingene vi har belyst gjennom evalueringen, og rapporten er bygget opp rundt disse.

For å kunne besvare spørsmål om i hvilken grad tilskuddet bidrar til måloppnåelse, har det vært nødvendig først med en *gjennomgang av hva som er tilskuddsordningens mål*, og hvordan målene er operasjonalisert og oppfattet. Vi presenterer og gjennomgår målformuleringer for tilskuddsordningen, hvordan disse blir presentert i ulike styringsdokumenter, og hvordan de oppfattes av ulike aktører. Vi gjennomgår også hva relevante aktører oppfatter er hovedformålene med opplæring innenfor kriminalomsorgen i et bredere perspektiv, fordi oppfatninger av formålet med de tjenester som skal tilbys ved hjelp av tilskuddsordningen potensielt kan ha stor innvirkning på måloppnåelsen til selve tilskuddsordningen.

I hvilken grad tilskuddet bidrar til måloppnåelse, er et omfattende tema å besvare. Vi har bygget opp evalueringen slik at hovedtema 3 som er en kartlegging og vurdering av skolens arbeid inngår i dette temaet. For å vurdere i hvilken grad tilskuddet bidrar til måloppnåelse presenterer vi først hvilken opplæring som faktisk blir tilbudt ved de enkelte fengsler og oppfølgingsklasser, og synliggjør variasjoner på tvers av kjennetegn ved fengsler (som soningskapasitet og sikkerhetsnivå mv.), samt ulikheter mellom skoleavdelingene og fylkeskommunene. Underproblemstillinger og -temaer som videre blir gjennomgått og vurdert under måloppnåelse inkluderer gjennomgang av bruken av realkompetansevurderinger, i hvilken grad det blir tilbudt opplæring til innsatte i skolens ferier, hvordan oppfølgingsklassene fungerer og hvilken type opplæring som blir gitt i disse.

Videre vurderer vi hvordan, og i hvilken grad, opplæringen som blir gitt innenfor kriminalomsorgen er knyttet opp mot kompetansemål i Læreplanverket for Kunnskapsløftet og/eller opplæring i grunnleggende ferdigheter.

Vi vurderer også årsakene til de store variasjonene i opplæringstilbudene som gjennomgangen av tilbudene viser.

Sentralt innenfor måloppnåelsen er også spørsmålet om hvem som inkluderes i opplæringen. Vi gjennomgår hvem som får opplæring ved fengslene, i hvilken grad skoleavdelingene har oversikt over hvem som har rett til opplæring, hvordan skolene rekrutterer til opplæringen, og hvem som faller utenfor opplæringen. Videre undersøker vi hvordan det blir gitt informasjon om opplæringen, og hvordan opplæringen tilpasses den enkeltes ønsker og behov.

Hvordan tilskuddsordningen forvaltes er det andre hovedtemaet vi gjennomgår, og dette bygger på hovedtema 2, som omhandler fordelingen av midler mellom fylkeskommuner. Vi gjennomgår i denne delen hvordan FMHO som tilskuddsforvalter fordeler midler mellom fylkeskommuner, og videre hvordan midlene blir fordelt internt i den enkelte fylkeskommune. Vi gjennomgår også tildelingskriteriene som ligger til grunn for tilskuddet, samt hvordan det rapporteres tilbake fra skoleeiere til tilskuddsforvalter.

3.3 Metode og datakilder

For å kunne besvare problemstillingene i denne evalueringen, og belyse både bredden og dybden i materialet tilstrekkelig, har vi benyttet oss av ulike metoder. Styrende dokumenter, som Stortingsmeldinger og strategier, eksisterende forskning som omfatter opplæring i kriminalomsorgen, rapporteringer, budsjetter, regnskap og planer er eksempler på dokumenter vi har benyttet i dokumentanalysen som både har dannet utgangspunkt for evalueringen, og som har belyst problemstillinger underveis i evalueringen. Vi har gjennomført breddeundersøkelser ved å beskrive og sammenstille foreliggende, statistisk materiale, og ved å gjennomføre to spørreundersøkelser. Vi har i tillegg sikret at evalueringen har god dybde gjennom å gjennomføre intervjuer og feltbesøk ved syv utvalgte fengsler med tilhørende skoleavdelinger. I tillegg har vi etterstrebet forankring av våre funn og vurderinger underveis i prosessen gjennom å gjennomføre referansegruppemøter og en evalueringskonferanse. I de neste avsnittene utdyper vi de ulike metodene vi har benyttet underveis i evalueringen.

3.3.1 Foreliggende data

En viktig del av evalueringen har vært gjennomgang av relevante dokumenter. Dokumenter og data har blitt innhentet fortløpende gjennom evalueringsperioden. Oppsummert har vi hentet inn, gjennomgått og analysert styrende dokumenter, eksisterende forskningsrapporter, retningslinjer, årsrapporter, avtaler, samt annen dokumentasjon som omhandler tilskuddsordningen spesielt og opplæring innen kriminalomsorgen generelt. Mange av dokumentene har vært offentlig tilgjengelige dokumenter, samt dokumenter som kunne hentes inn via FMHO. I tillegg har vi også etterspurt aktuelle dokumenter direkte fra ulike fylkeskommuner, skoleavdelinger som har ansvar for opplæringen i enkeltfengsler, og fra kriminalomsorgen.

Gjennomgang og analyse av ulik dokumentasjon har vært en viktig datakilde i evalueringsarbeidet. Flere problemstillinger har blitt belyst, og også besvart gjennom analyser av relevant dokumentasjon.

Vi har også gått igjennom oversendt dokumentasjon fra FMHO knyttet til selve tildelingen av tilskuddsmidler til fylkeskommunene. Dette inkluderer budsjettinnspill fra skoleeierne, foreløpig tildelingsbrev, reviderte budsjetter fra skoleeierne, de faktiske tildelingsbrevene, samt regnskap fra skoleeierne. På bakgrunn av denne dokumentasjonen har vi opparbeidet oss en oversikt over, og et innblikk i, tildelingsprosessen, størrelsen på tildelingene per fylke, avviket mellom denne og søknadssummen, og hvordan tildelingens størrelse varierer mellom fylkene i henhold til tildelingskriterier som antall elever og antall innsatte per fylke.

Når det gjelder foreliggende data, har særlig skolenes årlige rapportering til FMHO, om innholdet i skolens arbeid per fengselsavdeling, vært relevant. Fra denne rapporteringen har vi hentet blant annet informasjon om hvilken opplæring som blir gitt ved de ulike fengslene, hvor mange som deltar i ulike opplæringsaktiviteter mv. Vi har gjennom arbeidet med å sammenstille og analysere rådata fra denne rapporteringen registrert at det i datamaterialet er noen *mulige* feilkilder, og også noen helt tydelige feilkilder. En mulig feilkilde, som også FMHO har vist til ved oversendelse av rådataene til oss, er at det ikke fremstår som tilstrekkelig entydig for alle skoleavdelingene hvordan de skal rapportere inn antall elever til FMHO, slik at det hersker en viss usikkerhet knyttet til validiteten og reliabiliteten på dataene som gjelder innrapporterte elevtall. Videre har vi registrert at det for skolens aktivitet i fengselsavdelingene mangler rapportering fra enkelte av skolene på en av de fire årlige telledatoene. Dette medfører blant annet at gjennomsnittlig elevtall i disse tilfellene ikke blir korrekt, med mindre man i beregninger av gjennomsnitt tar hensyn til disse manglende rapporteringene.

Også når det gjelder innrapporterte realkompetansekandidater, indikerer de tallene som er rapportert fra skolene ved de ulike fengselsavdelingene at det er ulik forståelse av hva som skal rapporteres. Videre har FMHO opplyst oss om at det er sannsynlig at innrapporterte lærerårsverk ved skolen i den enkelte fengselsavdeling ikke er korrekt.

Overnevnte feil i rapporteringen svekker dataenes kvalitet. Samtidig er dette det eneste tallmaterialet som eksisterer på dette området, og det som blir benyttet i tilskuddsforvaltningen. I presentasjonen av data og sammenstillinger av data der det er sannsynlig at feilrapportering og/eller manglende rapportering påvirker dataene, vil vi kommentere dette fortløpende.

3.3.2 Spørreundersøkelser

Vi har gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse rettet mot avdelingsledere/koordinatorer ved alle skoler som har ansvar for opplæring i kriminalomsorgen.⁴ Hensikten med spørreundersøkelsen var å innhente nødvendig informasjon fra skoleavdelingene som ikke foreligger i eksisterende litteratur eller tilgjengelige datasett.

Undersøkelsen ble sendt til de personene som FMHO har registrert som rapportør for skolen ved den enkelte fengselsavdeling. Noen avdelingsledere/koordinatorer er rapportører for skolene i flere fengselsavdelinger, og fikk derfor tilsvarende antall invitasjoner til å svare på spørreundersøkelsen. Dette for at vi skulle få separate svar fra fengsler som for eksempel både har en avdeling med høyere sikkerhet og en avdeling med lavere sikkerhet. Dette er viktig for å kunne undersøke i hvilken grad svarene varierer avhengig av fengselsavdelingens sikkerhetsnivå.

Spørreundersøkelsen ble sendt til en populasjon på til sammen 59 avdelingsledere/koordinatorer⁵, herunder 42 unike personer.⁶ 51 respondenter har svart på undersøkelsen, herunder 39 unike personer. Dette utgjør en svarprosent på 86 %. Dette er etter vår vurdering en relativt høy svarprosent, og må vurderes som tilfredsstillende.

Svarene fra denne spørreundersøkelsen har blitt sammenstilt og blir presentert under relevante avsnitt i rapportens ulike kapitler. Innspill fra spørreundersøkelsen har vært spesielt viktige for å belyse i hvilken grad opplæringstilbudet tilpasses til de innsattes ønsker og behov, og i hvilken grad opplæringen er knyttet til kompetansemål i Læreplanverket for Kunnskapsløftet og opplæring i grunnleggende ferdigheter.

Vi har også utarbeidet en kort papirbasert spørreundersøkelse til innsatte som deltok i opplæring ved hvert av de syv fengslene vi besøkte i forbindelse med evalueringen.⁷ Utvalget av fengsler med tilhørende skoleavdelinger er nærmere beskrevet i avsnitt 3.3.3 nedenfor. Spørreundersøkelsen ble distribuert av ansatte ved skoleavdelingen i fengslet, og de ansatte var også behjelpelige med å forklare hensikten med undersøkelsen for innsatte ved behov (selve spørreskjemaet hadde en forside som inneholdt informasjon om undersøkelsen), samt å hjelpe dem med utfylling dersom de ønsket det. Vi fikk overlevert ferdigutfylte spørreskjemaer enten i forbindelse med at vi besøkte skolen, eller skoleavdelingen sendte oss ferdigutfylte skjemaer per post i etterkant. Gitt at variasjonen i deltakelse i undervisning er såpass stor, både gjennom en uke, og over lenger tid, gav vi ikke en fast tidsfrist på gjennomføring av undersøkelsen, men overlot endelig vurdering av når det var greit å avslutte undersøkelsen til lederne ved skoleavdelingene.

⁴ Spørreundersøkelsen ble meldt til Datatilsynet, i tråd med kravene i Lov om behandling av personopplysninger, § 31. Meldingen ligger i Datatilsynets register, tilgjengelig på: https://melding.datatilsynet.no/melding/report_view.pl?id=76288

⁵ Som det går frem senere i rapporten (se for eksempel Tabell 3 i avsnitt 4.4.3), skilles det mellom 58 unike soningsenheter/fengselsavdelinger. Mange fengsler har både en avdeling med lavere sikkerhetsnivå og en avdeling med høyt sikkerhetsnivå, og disse regnes da som atskilte soningsenheter/fengselsavdelinger i denne sammenheng. Årsaken til at vi i forbindelse med spørreundersøkelsen har en populasjon på 59 koordinatorer/avdelingsledere, altså et høyere antall enn antall soningsenheter, er at det i fengselsavdelingenes rapportering til FMHO er ulike rapportører for to avdelinger ved Oslo fengsel, som begge har høyt sikkerhetsnivå. Disse to avdelingene omtales ellers under ett når vi omtaler ulike soningsenheter/fengselsavdelinger. Vår spørreundersøkelse er sendt til alle som er registrert som rapportør for fengselsavdelingene hos FMHO, og derfor er antallet respondenter høyere enn antallet soningsenheter.

⁶ 17 av disse ble med andre ord bedt om å svare på undersøkelsen to ganger, fordi de er registrert som rapportører for to ulike fengselsavdelinger.

⁷ Det ble ikke stilt noen personidentifiserende spørsmål i spørreundersøkelsen til de innsatte. Den var derfor i utgangspunktet ikke meldepliktig. Videre ble den gjennomført på papir, noe som også unntar den fra meldeplikten, ref. i Lov om behandling av personopplysninger, § 31. Denne undersøkelsen ble derfor ikke meldt til Datatilsynet.

Tilbakemelding fra de skolene som har bistått oss i den praktiske gjennomføringen av spørreundersøkelsen til innsatte som deltar i opplæring, er at det har fungert fint. Et av stedene ble det gitt tilbakemelding om at en del innsatte/elever ikke ønsket å svare på undersøkelsen. En utfordring for enkelte innsatte var at undersøkelsen kun var utformet på norsk. Vi kunne nok nådd en noe større gruppe innsatte dersom undersøkelsen også hadde vært gjennomført på engelsk, men i og med at vi ikke etterstrebet et representativt utvalg i denne undersøkelsen, vurderte vi den norske utgaven som tilstrekkelig. Totalt besvarte 165 innsatte undersøkelsen. Vi kan ikke si noe om svarprosent på undersøkelsen ettersom vi ikke har tatt utgangspunkt i et gitt utvalg.

Intensjonen med undersøkelsen til de innsatte har vært å gi et øyeblikksbilde av hvordan opplæringen, og informasjon om denne, oppfattes fra de innsattes side. Det er verdt å understreke at utvalget er skjevt i utgangspunktet fordi undersøkelsen kun ble distribuert til innsatte som mottar opplæring, og resultatene er ikke statistisk valide og gir heller ikke grunnlag for generalisering eller reproduserbarhet.

3.3.3 Dybdeundersøkelser/caseundersøkelser

Som en sentral del av datainnsamlingen skulle vi gjennomføre dybdeundersøkelser ved utvalgte fengsler med tilhørende skoler. Dette fordret at vi innhentet forskningstillatelse fra Kriminalomsorgsdirektoratet. Dette er påkrevd for å gjennomføre slike undersøkelser i fengsel.⁸ I tillegg ble vandelen til de av våre medarbeidere som skulle gjennomføre dybdeundersøkelsene sjekket.

Vi fikk god veiledning og støtte av Kriminalomsorgsdirektoratet i søknadsprosessen, og søknaden vår ble innvilget. Vi har derfor som planlagt fått gjennomført dybdeundersøkelser i syv utvalgte fengsler med tilhørende skoler.

I tabellen nedenfor er utvalget av fengsler med tilhørende skoler gjengitt. I høyre kolonne fremgår det når vi besøkte det enkelte fengsel/skole.

Tabell 1: Oversikt over enheter i dybdeundersøkelsen

Region	Fylke	Skole	Fengsel	Soningskapasitet	Sikkerhet ⁹	Når
Nord	Nord-Trøndelag	Steinkjer vgs	Verdal	60	LS	11. og 12. mai
Øst	Østfold	Halden vgs	Halden	227	HS	30. og 31. aug.
Øst	Oslo	Grønland Voksenopplæringssenter	Bredtveit	64	LS og HS	23. og 24. aug.
Sørvest	Rogaland	Bryne vgs	Åna	164	LS og HS	23. og 24. aug.
Øst	Akershus	Rud vgs	Ila	124	HS	6. og 7. jun.
Vest	Hordaland	Åsane vgs	Bergen	226	LS og HS	29. og 30. aug.
Sør	Vestfold	Færder vgs	Søndre Vestfold Berg avd.	48	LS	25. og 26. mai

⁸ Se <http://www.kriminalomsorgen.no/nye-retningslinjer-for-forskning.4442865-237613.html>

⁹ Det skilles mellom to sikkerhetsnivå ved fengslene, henholdsvis lavere sikkerhetsnivå (LS) og høyt sikkerhetsnivå (HS).

I hvert av de utvalgte fengslene/skolene ba vi om å få intervjuer:

- Representanter for skoleledelsen
- Rådgiver(e) ved skolen
- Et utvalg lærere ved skolen
- Ansvarlig(e) for oppfølgingsklassen i de tilfellene den aktuelle skolen også har ansvar for en oppfølgingsklasse (dette gjelder fire av de utvalgte skolene)
- Representanter for fengselsledelsen
- Ansvarlige og/eller andre ansatte i fengselets arbeidsdrift
- Andre ansatte i fengslet med særskilt ansvar for oppfølging av innsatte og ev. kontakt med skolen (f.eks. kontaktbetjent, tilbakeføringskoordinator, ansvarlig for sosiale tjenester, førstebetjent mv.)
- Representant(er) for andre importerte tjenester i fengselet som skolen samarbeider med
- Representant(er) for skoleeier (fylkesdirektør for opplæring, opplæringssjef, seksjonsleder, eller andre ansvarlige som utpekes av fylkesdirektør/opplæringssjef)

Det har variert noe hvor mange personer i hver av ovennevnte kategorier vi har intervjuet ved de ulike fengslene med tilhørende skoler. Endelig utvalg av personer til intervju ble gjort i overenstemmelse med leder for henholdsvis skoleavdelingene og fengslene.¹⁰

Mange av intervjuene er gjennomført som gruppeintervju med 2-4 deltakere. I de tilfeller det er gjennomført gruppeintervju har deltakerne i gruppen vært fra samme kategori ansatte.

I enkelte tilfeller har ikke foreslått tidspunkt passet for representanter for andre importerte tjenester i fengslet, eller representanter for skoleeier. I de tilfellene har vi gjennomført intervjuene i etterkant av besøket i fengslet, enten som et personlig intervju eller som telefonintervju.

Totalt har vi gjennomført 88 intervjuer i forbindelse med evalueringen.¹¹ Det ble innhentet informert og fritt samtykke fra alle som ble intervjuet. Informasjon fra dybdeundersøkelsene er gjennomgående benyttet for å utdype informasjon som er hentet fra andre kilder, samt gi eksempler både på ulikheter og likheter på tvers av fengsler og skoler. Videre har vi benyttet informasjon fra dybdeundersøkelsene til å belyse mulige forklaringer og årsakssammenhenger i det øvrige datamaterialet.

3.3.4 Referansegruppe og evalueringskonferanse

Ved oppstart av evalueringen ble det opprettet en referansegruppe som vi har involvert i noen sentrale faser av evalueringen. Referansegruppen har bestått av følgende fire personer:

- Seniorrådgiver Paal Breivik, Fylkesmannen i Hordaland
- Seniorrådgiver Suzanne Five, Kriminalomsorgsdirektoratet
- Avdelingsleder Yngve Sandven, Åsane videregående skole
- Fengselsleder Harald Åsaune, Bergen fengsel

Referansegruppen har gjennomgått og kommentert utkast til spørreundersøkelser både til innsatte som deltar i opplæring, og til avdelingsledere og koordinatorene ved skolene. Vi fikk

¹⁰ De fleste kategorier er representert ved alle de syv dybdeundersøkelsene. Unntaket er ansvarlig for oppfølgingsklassen, som bare har vært aktuelt i fire av de syv dybdeundersøkelsene, samt noen importerte tjenester ved noen fengsler.

¹¹ Dette inkluderer intervjuer med to representanter fra FMHO.

en rekke gode innspill, særlig med tanke på begrepsbruk og det å sikre dekkende svaralternativer i undersøkelsen.

Videre har vi hatt et halvdagsmøte med referansegruppen der vi presenterte noen foreløpige funn og analyser, og inviterte til diskusjon og innspill. Også i denne forbindelse fikk vi nyttige innspill med hensyn til de videre analysene i evalueringen.

I begynnelsen av november 2016 arrangerte vi en evalueringskonferanse, med deltakere fra Utdanningsdirektoratet, Fylkesmannen i Hordaland, Kriminalomsorgsdirektoratet, styret i FOKO (Forum for opplæring i kriminalomsorgen) og skoleeier Oslo kommune. I tillegg ble øvrige deltakere i referansegruppen invitert til å delta. Evalueringskonferansen hadde form som et halvdagsmøte der formålet var å kvalitetssikre noen sentrale funn og vurderinger som til da var gjort i evalueringen, få ytterligere innsikt i problemstillingene og innspill til spissing/konkretisering av anbefalinger. Vi presenterte noen funn fra evalueringen for deltakerne, og åpnet deretter for diskusjon og innspill rundt disse.

3.3.5 Øvrig datainnsamling

Vi har gjennom evalueringen hatt kontakt med representanter for FMHO i flere faser. Kontakten har både hatt form som formelle intervju for å få detaljert innsikt i prosesser knyttet til forvaltningen av tilskuddsordningen, og mer uformell kontakt for å få kunnskap om prosesser, aktører og roller, utviklingstrekk mv. I tillegg har FMHO vært sentral for å få tilgang til en rekke sentrale dokumenter, blant annet knyttet til budsjett og tildeling av tilskudd, samt rådata fra skolenes rapportering.

For å få innsikt i hvordan tilskuddsmidlene som blir tildelt den enkelte fylkeskommune blir fordelt mellom ulike skoler og på opplæringstilbudet ved ulike fengselsavdelinger innenfor det enkelte fylke, henvendte vi oss til alle skoleeiere per e-post med spørsmål vedrørende dette temaet. I samme henvendelse ba vi også skoleeierne om informasjon om hvorvidt og eventuelt hvordan innrapporterte kursaktiviteter i 2015 kan knyttes til kompetansemål fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet og/eller opplæring i grunnleggende ferdigheter. I den forbindelse listet vi opp alle arbeidskvalifiserende kurs og andre kurs som i 2015 var rapportert gjennomført ved en eller flere fengselsavdelinger i det enkelte fylke.

For å tilegne oss kunnskap om feltet og om aktuelle problemstillinger, har vi også deltatt som observatører på to konferanser i evalueringsperioden:

- Fagsamlingen Inspirasjon og deling 2016, som ble arrangert 9.- 10. februar 2016 på Gardermoen
- Samling for skoleeiere og ledere innen opplæring i kriminalomsorgen, som ble arrangert 27. - 28. april 2016 på Hamar

4. Tilskuddsordningen for opplæring i kriminalomsorgen

4.1 Innledning

Opplæringen i kriminalomsorgen er underlagt opplæringsloven på lik linje med annen undervisning, og skal følge Læreplanverket i Kunnskapsløftet på samme måte som ordinær skoleundervisning. Skoleverket tok over ansvaret for opplæring i fengslene i 1969, og de innsatte som deltar i opplæring har etter det vært omfattet av opplæringsloven.¹² Tilværelsen til innsatte i norske fengsler styres av normaliseringsprinsippet, som blant annet innebærer at innsatte i utgangspunktet ikke skal miste sivile rettigheter selv om de sitter i fengsel (blant annet gjelder dette tilgang til undervisning, og bibliotek- og helsetjenester). Fengselsundervisningen er organisert etter *importmodellen* eller *forvaltningssamarbeidsmodellen*, som innebærer at opplæringstilbudet i fengslet, i samsvar med straffegjennomføringsloven § 4,¹³ importeres inn i fengslet fra de ordinære, offentlige tjenestene i samfunnet.¹⁴ I dag er ansvaret for administreringen av opplæring i norske fengsler lagt til FMHO, mens fylkeskommunene gjennom ordinære videregående skoler gjennomfører selve opplæringen i fengslene, i samarbeid med kriminalomsorgen.¹⁵ Det gjennomføres opplæring i alle norske fengsler.

Den nylig publiserte Meld. St. 16 (2015–2016) trekker frem viktigheten av inkludering i arbeidslivet, og faren ved å stå utenfor. Meldingen trekker kompetanse frem som en viktig faktor for å bli inkludert i det norske arbeidslivet, og påpeker utfordringene knyttet til gruppen personer som faller utenfor både utdanning og arbeidsliv:

Utenforskap i betydningen av å stå utenfor arbeidsliv og utdanning, har store omkostninger for den enkelte og for samfunnet. En viktig årsak til at personer faller utenfor arbeidsmarkedet er mangel på kompetanse. Det går tydelige sosiale og økonomiske skillelinjer mellom personer som har gode grunnleggende ferdigheter og fullført videregående opplæring, og dem som mangler dette. Jo

¹² St.meld. nr. 27 (2004-2005), «Om opplæring innenfor kriminalomsorgen: 'Enda en vår'» (Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet, 8. april 2005).

¹³ Straffegjennomføringsloven § 4: Kriminalomsorgen skal gjennom samarbeid med andre offentlige etater legge til rette for at domfelte og innsatte i varetekt får de tjenester som lovgivningen gir dem krav på. Samarbeidet skal bidra til en samordnet innsats for å dekke domfelte og innsattes behov og fremme deres tilpasning til samfunnet.

¹⁴ St.meld. nr. 27 (2004-2005), «Om opplæring innenfor kriminalomsorgen: 'Enda en vår'» Forvaltningssamarbeidsmodellen gjelder også for undervisningen i oppfølgingsklassene. Selv om undervisningen i disse klassene er lagt utenfor selve fengslene, er de underlagt det samme administrative systemet som skoleavdelingene inne i fengslene.

¹⁵ Det får frem av opplæringsloven § 13-2a at fylkeskommunen har ansvaret for grunnskole- og videregående skoleopplæringen for innsatte i fengsel, og at kriminalomsorgen skal sørge for nødvendige lokaler.

bedre grunnleggende ferdigheter, desto større er sannsynligheten for å være sysselsatt.¹⁶

Innsatte i fengsel er en utsatt gruppe i denne sammenhengen, og stilt sammen med tall fra nye forskningsrapporter som viser at betydelige andeler innsatte i norske fengsler mangler både grunn- og videregående opplæring, understreker dette betydningen av systematisk arbeid med opplæring innenfor kriminalomsorgen. Dette kapitlet innleder vår evaluering av tilskuddsordningen som finansierer opplæringen innenfor kriminalomsorgen gjennom å gi en kort historisk redegjørelse for utviklingen av opplæringen innenfor kriminalomsorgen i Norge, for deretter å følge opp med et avsnitt om dagens kontekst for opplæring og innretning av tilskuddsordningen.

4.2 Historisk utvikling

Frem til 1700-tallet var forvisning, legemsstraff og dødsstraff de vanligste straffereaksjonsformene i Norge. Utviklingen på 1700-tallet og fram til 1814 bar preg av en gradvis overgang til frihetsstraff, og i 1814 ble legemsstraffen helt avskaffet. Utover 1800-tallet ble cellefengsler foreslått og etablert av myndighetene, med Botsfengslet i Oslo, ferdig i 1851, som det første. Den første samlede fengselsloven kom i 1903.¹⁷

Opplæring har vært en del av straffesystemet og -institusjonene i Norge gjennom flere hundre år, og det ble allerede fra 1700-tallet gjennomført opplæring av innsatte i den hensikt å sosialisere dem og forebygge ny kriminalitet.¹⁸ I 1700-tallets tukthus var opplæringens oppdragende effekt et kjernepunkt, og tanken om å «forbedre fangene» var særlig sentralt i landets eneste botsfengsel, og spredte seg videre til distriktsfengslene utover 1800-tallet. Vektleggingen av opplæring under soning tiltok utover 1800- og 1900-tallet, og i 1951 ble Norges første arbeidsskole for unge lovbyggere etablert (Berg arbeidsskole som senere skiftet navn til ungdomsfengsel).

I 1958 trådte en ny fengselslov i kraft, og denne inneholdt paragrafer om opplæring, men hvordan og i hvilken grad opplæringen skulle gjennomføres, fremsto fortsatt som noe uavklart. I fengselsloven av 1958 ble blant annet følgende trukket frem om opplæring i fengslet:

§ 11. Ved fordelingen av de domfelte på de forskjellige anstalter etter §§ 9 og 10 skal det særlig tas hensyn til vedkommendes alder, kriminelle fortid, anlegg og evner, mottagelighet for opplæring og påvirkning samt til lovbruddets art. Domfelte som lider av sjelelige eller legemlige mangler eller som av andre grunner trenger særlig pleie, bør søkes anbragt slik at de kan få den nødvendige behandling (...)

§ 19. Når det finnes formålstjenlig, skal de innsatte få opplæring og undervisning. De skal gis anledning til studier, lesning og annen beskjeftigelse utenfor arbeidstiden (...)

Samtidig går det også frem av § 26 at utestenging fra undervisning kan benyttes som en sanksjonsform for innsatte ved brudd på regler i fengslet.

¹⁶ Meld. St. 16 (2015-2016), «Fra utenforskap til ny sjanse - Samordnet innsats for voksnes læring» (Oslo: Kunnskapsdepartementet, 19. februar 2016), 10.

¹⁷ St.meld. nr. 27 (1997-98), «Om kriminalomsorgen» (Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet, 23. april 1998).

¹⁸ St.meld. nr. 27 (2004-2005), «Om opplæring innenfor kriminalomsorgen: 'Enda en vår'».

Langelid skriver at fengselsloven av 1958 la mye vekt på at fengselsoppholdet skulle være disiplinerende. Opplæring og andre tiltak i fengslet var elementer som skulle forebygge skadevirkningene av å sitte i fengsel.¹⁹

Videre påpeker Langelid at en kan se en positiv endring i synet på og rollen til skolen og opplæring i fengslene i 60-70-årene. Der målet med undervisning i fengslene i 1961 primært var å gi de innsatte allmenndannende og nyttige kunnskaper, går det frem av reglement for fengselsvesenet, som ble revidert i 1977, at målet med opplæringen er fastsatt i skolens lovverk. I denne forbindelse trekker også Langelid frem overgangen fra selvforsyningsmodellen til importmodellen for undervisningen i norske fengsler som avgjørende for at innsattes rett til utdanning ble tydeliggjort. Skoleverket overtok i forbindelse med dette ansvaret for opplæringen i fengslene i 1969.

Gjennom avtalen om statstilskudd til fengselsundervisningen fra 1988 ble det videre presisert at tilskuddet til opplæringen innenfor kriminalomsorgen skulle dekke grunnskoleopplæring og videregående opplæring, og samtidig ble også oppfølgingsklassene inkludert i tilskuddsordningen.²⁰

Det var først med straffegjennomføringsloven av 2001, som avløste fengselsloven, at *aktivitetsplikten* for de domfelte ble innført. I § 3 i loven heter det at:

Domfelte har aktivitetsplikt under gjennomføringen av straff og strafferettslige særreaksjoner. Aktivitetsplikten kan bestå av arbeid, samfunnsnyttig tjeneste, opplæring, program eller andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet. Under sykdom eller uførhet kan aktivitetsplikten falle bort.²¹

I samme periode som aktivitetsplikten ble innført, og på bakgrunn av NOU 1992:19 *Opplæring i norske fengsler – kompetanse og livsmestring*,²² ba Kirke-, utdannings- og forskningskomitéen regjeringen om å ta initiativ til å få gjennomført en evaluering av fengselsundervisningen.²³ Fire forskningsmiljøer ved tre universiteter (NTNU, Universitetet i Oslo, og Universitetet i Bergen) utarbeidet til sammen syv evalueringsrapporter knyttet til fengselsundervisning i perioden 2000-2003.²⁴ Funnene i rapportene var med å danne grunnlaget for St.meld. nr. 27 (2004-2005) som var den første stortingsmeldingen om opplæring i kriminalomsorgen.

St.meld. nr. 27 (2004-2005) har vært viktig for den videre utviklingen av opplæringen innenfor kriminalomsorgen. Den tydeliggjorde blant annet at målsettingene for fengselsundervisningen skal være de samme som ved landets skoler ellers, og at elevene skal ha rett til tilpasset og differensiert opplæring ut fra egne behov i samme grad som ellers i samfunnet. Videre ble også behovene for kortere og mer yrkesrettede kurs påpekt gjennom stortingsmeldingen. Tilskuddsordningen for opplæring i kriminalomsorgen er et virkemiddel som skal bidra til å sikre innsattes rett til opplæring under straffegjennomføringen. Videre i dette kapitlet vil vi gi en beskrivelse av den konteksten tilskuddsordningen i dag fungerer innenfor, og hvordan opplæringen i kriminalomsorgen er organisert, før vi videre i rapporten vil undersøke ulike sider ved tilskuddsordningen og hvorvidt den fungerer etter formålet.

¹⁹ Torfinn Langelid, *Bot og betring? Fengselsundervisninga si historie i Noreg* (Oslo: Cappelen Damm akademisk, 2015).

²⁰ Langelid, *Bot og betring?*

²¹ Justis- og beredskapsdepartementet, 2001. *Lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven)*. LOV-2001-05-18-21.

²² «NOU 1992:19 Opplæring i norske fengsler: kompetanse og livsmestring», NOU (Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Seksjon Statens trykning, 1992).

²³ Innst. S. nr. 12 (1997-1998). Evaluering av fengselsundervisningen.

²⁴ Langelid, *Bot og betring?*, 218.

4.3 Dagens kontekst og ansvarsfordeling

Det er 43 fengsler i Norge. Fengslene kan ha lavere sikkerhetsnivå, høyt sikkerhetsnivå, forvaring eller en kombinasjon av disse. Det er også tilknyttet overgangsboliger²⁵ til enkelte fengsler, og noen fengsler har egne avdelinger for varetektsinnsatte. Tre av fengslene er rene kvinnefengsler: Bredtveit, Ravneberget og Sandefjord fengsel. I tillegg til de rene kvinnefengslene, er det kvinner i flere av landets andre fengsler.

Det er aktivitetsplikt i norske fengsler, og kriminalomsorgen skal legge til rette for at de innsatte får et aktivitetstilbud på dagtid (jf. straffegjennomføringsloven § 18). Opplæring kan ifølge straffegjennomføringsloven § 3 inngå som en av aktivitetene de innsatte kan holde på med. Det blir gitt tilbud om opplæring i alle fengsler. Det er fylkeskommunene som har ansvaret for opplæringen i norske fengsler, og det er fengsler i alle landets fylker slik at det er minst én videregående skole i hvert fylke som har en avdeling som gjennomfører opplæring i fengsel. Unntaket er Oslo, der det er Grønland voksenopplæringssenter som står for opplæringen i fengslene. Når det gjelder opplæringstilbudet i det enkelte fengsel, er det til dels store variasjoner. Dette kommer vi nærmere inn på i kapittel 6.

Et statlig tilskudd over statsbudsjettet skal bidra til å finansiere opplæringen i kriminalomsorgen. Retningslinjene for forvaltning av tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen tydeliggjør at:

Fylkeskommunene organiserer og driver opplæring innenfor kriminalomsorgen i sitt fylke, og i samarbeid med kriminalomsorgen, jf. opplæringsloven § 13-3 og avtale mellom staten og hver enkelt fylkeskommune av 15. juli 1988 om tilskudd til fengselsundervisning.

Tilskuddet skal bidra til å dekke kostnadene fylkeskommunene har til opplæring innenfor kriminalomsorgen.²⁶

Det nasjonale ansvaret for forvaltningen av tilskuddsordningen ble i 1993 overført fra det daværende Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet til Statens utdanningskontor i Hordaland,²⁷ og det er fortsatt FMHO som har det nasjonale ansvaret for å forvalte tilskuddsordningen. I tillegg til at FMHO har ansvar for forvaltning av tilskuddsordningen, har FMHO også et bredere, landsdekkende ansvar på området opplæring innenfor kriminalomsorgen. FMHO er gjennom embetsoppdraget gitt en rekke oppgaver på området, som blant annet omfatter prioritering av innsatte/løslatte med rett eller plikt til opplæring, informasjon til skoleeiere, samt ulike oppgaver relatert til utviklingsarbeid og tverrfaglig og tverretatlig samarbeid.²⁸

Videre er det den enkelte fylkeskommune der fengslene geografisk er plassert, som er ansvarlig for at det tilbys opplæring i de fengslene som ligger i fylket. I 2002 ble det fastsatt retningslinjer for det statlige tilskuddet til opplæringen i kriminalomsorgen slik dette blir vedtatt i statsbudsjettets kap. 225 kap 68 av Utdannings- og forskningsdepartementet. Retningslinjene ble sist revidert av Kunnskapsdepartementet 28. juni 2011.²⁹ Det statlige tilskuddet til opplæring innenfor kriminalomsorgen skal fordeles basert på årlige innsendte søknader og budsjetter fra fylkeskommunene.

²⁵ «Innsatte kan overføres fra fengsel med høyt eller lavere sikkerhetsnivå til overgangsbolig når en del av straffen er gjennomført. Overgangsboligene er også fengsler, de har klare kontrollopplegg, men oppleves som mindre restriktive enn andre fengsler» (kriminalomsorgen.no).

²⁶ Kunnskapsdepartementet, «Retningslinjer for forvaltning av tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen under statsbudsjettets kap. 225 post 68».

²⁷ Nå: Fylkesmannen i Hordaland, Utdanningsavdelinga.

²⁸ Se <http://embetsoppdrag.fylkesmannen.no/2015/Kunnskapsdepartementet/Oppgaver-for-okt-kvalitet-i-barnehagen-og-grunnopplaringen/Opplaring-innenfor-kriminalomsorgen/>

²⁹ Kunnskapsdepartementet, «Retningslinjer for forvaltning av tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen under statsbudsjettets kap. 225 post 68».

4.3.1 Normalitetsprinsippet, importmodellen og forvaltningssamarbeid

Opplæringen i norske fengsler er organisert gjennom det ordinære skoleverket på bakgrunn av et styrende prinsipp, normalitetsprinsippet, som er utgangspunktet for valgte organisering av en rekke tjenester som tilbys i norske fengsler, herunder opplæring. Organiseringen omtales også som *importmodellen* eller *forvaltningssamarbeidsmodellen*.

Normalitetsprinsippet

I St.meld. nr. 37 (2007–2008) går følgende frem:

Virksomheten i kriminalomsorgen bygger på fem pilarer: det som lovgiver har sagt er formålet med straffen, et humanistisk menneskesyn, prinsippet om rettssikkerhet og likebehandling, prinsippet om at en har gjort opp for seg når straffen er sonet, og normalitetsprinsippet.³⁰

Normalitetsprinsippet innebærer at den innsatte så langt det er mulig skal beholde sine sivile rettigheter, og fortsette et liv så tilnærmet normalt som mulig til tross for frihetsberøvelsen. I St.meld. nr. 37 (2007–2008) beskrives videre følgende:

Det er krevende å legge til rette for rehabilitering under frihetsberøvelsen. Overgangen fra fengsel til frihet er lettere jo mindre forskjellen til livet utenfor fengselet er. Normalitetsprinsippet er derfor et bærende prinsipp for straffegjennomføringspolitikken. Det er også i samsvar med prinsippet om at frihetsberøvelsen er straffen og at fengselsoppholdet ikke skal være mer tyngende enn det som er nødvendig av sikkerhetsmessige hensyn. Så langt det er forsvarlig skal innsatte ha mulighet til sosial kontakt, herunder besøk, permisjoner og telefonkontakt, og ha tilgang til radio, fjernsyn og aviser og på andre måter kunne følge med i samfunnet rundt seg. Avvik fra dette prinsippet må begrunnes særskilt. Å styrke normalitetsprinsippet innebærer å organisere for en fengselshverdag som i størst mulig grad gjenspeiler samfunnet ute.³¹

Som en følge av blant annet det styrende normalitetsprinsippet, skal innsatte dermed ha tilbud om like tjenester som personer utenfor fengslet så langt det er sikkerhetsmessig forsvarlig. Opplæringstilbudet omfattes av dette. I Norge har alle i utgangspunktet rett til grunnskoleopplæring ifølge opplæringsloven, og barn og unge har også plikt til grunnskoleopplæring. Ungdommer som har fullført grunnskolen har etter søknad også rett til treåring videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1. I tillegg har også voksne over 25 år, som har fullført grunnskolen, men ikke fullført videregående, etter søknad rett til videregående opplæring. Voksne som har rett til grunnskoleopplæring eller videregående opplæring, har også rett til vurdering av egen realkompetanse, og personer som ikke har rett på videregående opplæring kan etter særskilte vilkår få vurdert realkompetansen sin. Selv om retten til opplæring gjelder alle som oppfyller lovens vilkår, og ikke har noen øvre aldersgrense, går det frem av retningslinjene til straffegjennomføringsloven at når det gjelder innsatte i fengsler, skal særlig unge innsatte med mangelfull utdanning motiveres til å delta i opplæring.³²

Det blir trukket frem flere steder at opplæringen som blir gitt innenfor kriminalomsorgen blir oppfattet som et gode, og som et mer tilnærmet «normalt» sted innenfor fengslet enn andre tilbud og aktiviteter. Dette blir også bekreftet i denne evalueringen.

³⁰ St.meld. nr. 37 (2007-2008), «Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn – (kriminalomsorgsmelding)» (Oslo: Justis- og politidepartementet, 26. september 2008).

³¹ St.meld. nr. 37 (2007-2008), «Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn – (kriminalomsorgsmelding)».

³² St.meld. nr. 27 (2004-2005), «Om opplæring innenfor kriminalomsorgen: 'Enda en vår'», 12.

Importmodellen

Straffegjennomføringsloven § 18 fastslår at kriminalomsorgen skal sørge for at de innsatte får et aktivitetstilbud på dagtid, og innunder dette går «arbeid, opplæring, program eller andre tiltak».

Importmodellen ble innført i 1969, og er i dag enerådende i norske fengsler hva gjelder innretning av tjenester og tilbud til de innsatte. Importmodellen, eller forvaltningssamarbeidsmodellen, innebærer at helsetjenester, bibliotektenester, utdanning og andre tjenester skal tilbys innsatte fra det ordinære, offentlige tilbudet. Det betyr at utdanningsmyndighetene i det sivile samfunnet også har det faglige og økonomiske ansvaret for opplæringen innenfor kriminalomsorgen.³³

Lærerne som underviser i fengslene skal være ansatt ved den videregående skolen som har fått ansvaret for opplæringen i det aktuelle fengslet fra fylkeskommunen det ligger i, og det er samme kompetansekrav til lærere som underviser i fengslet som det er til lærere som underviser i den ordinære skolen. Opplæringen som gjennomføres innenfor kriminalomsorgen og i fengslene er likeverdig med tilsvarende opplæring ellers i samfunnet.³⁴

Straffegjennomføringsloven § 4, om forvaltningssamarbeid, slår fast at:

Kriminalomsorgen skal gjennom samarbeid med andre offentlige etater legge til rette for at domfelte og innsatte i varetekt får de tjenester som lovgivningen gir dem krav på. Samarbeidet skal bidra til en samordnet innsats for å dekke domfelte og innsattes behov og fremme deres tilpasning til samfunnet.

Retningslinjene til straffegjennomføringsloven med forskrift presiserer at fengselsleder har ansvaret for, i samarbeid med de importerte tjenestene, og samordne aktivitetene som skal tilbys i fengslet:

Leder av fengsel har ansvar for, i samarbeid med andre aktuelle instanser, at de ulike aktivitetene som tilbys samordnes, slik at den enkelte kan gjøre seg nytte av flere aktivitetstilbud dersom dette er hensiktsmessig. Samordning er særlig viktig når innsatte både skal være i arbeid eller under opplæring, og samtidig få mulighet til å delta i programmer eller andre tiltak.³⁵

Rundskrivet G 1/2008, *Rundskriv om forvaltningssamarbeid mellom opplæringssektoren og kriminalomsorgen* tydeliggjør ansvarsfordelingen mellom kriminalomsorgen og opplæringssektoren innenfor opplæringen i kriminalomsorgen, og her går blant annet følgende frem:

Kriminalomsorgen og opplæringssektoren skal legge til rette for et forpliktende og kvalitativt godt forvaltningssamarbeid ved å klargjøre ansvars- og oppgavefordelingen for etatene på sentralt, regionalt og lokalt nivå.

Skolen er viktig i rehabiliteringsprosessen hvor målet er å hindre tilbakefall og legge til rette for videre opplæring, utdanning og arbeid. Arbeidsmarkedet stiller store krav til formalkompetanse, realkompetanse og skolegang. Sammenheng mellom skole og arbeid gjør det nødvendig med et nært samarbeid mellom disse etatene og med andre etater.³⁶

³³ St.meld. nr. 27 (2004-2005), «Om opplæring innenfor kriminalomsorgen: 'Enda en vår'».

³⁴ St.meld. nr. 27 (2004-2005), «Om opplæring innenfor kriminalomsorgen: 'Enda en vår'».

³⁵ Kriminalomsorgen, 2002. Retningslinjer til lov om gjennomføring av straff mv (straffegjennomføringsloven) og til forskrift til loven

³⁶ Justis- og politidepartementet og Kunnskapsdepartementet, «Rundskriv G-1/2008 om forvaltningssamarbeid mellom opplæringssektoren og kriminalomsorgen», 2008.

I rundskrivet presiseres det hva som er ansvaret til henholdsvis kriminalomsorgen og opplæringssektoren når det gjelder gjennomføring og tilrettelegging av opplæringen. Det går frem at opplæringssektoren blant annet har ansvaret for å tilby opplæring av høy faglig kvalitet som ivaretar den enkeltes behov og forutsetninger, å sikre at lærerne har tilstrekkelig kompetanse, og å sikre tilstrekkelig kontakt mellom skoleavdelingene i ulike fengsler og opplæringssektoren ute, for å bidra til kontinuitet i opplæringen til innsatte som overføres mellom fengsler eller løslates.

Kriminalomsorgen på sin side har ansvaret for blant annet å legge forholdene praktisk til rette for innsattes deltakelse i opplæring, sikre at skolens personell får tilstrekkelig informasjon og opplæring i sikkerhetsmessige forhold i fengslene, og sikre egnede undervisningslokaler. Hvordan forvaltningssamarbeidet oppleves i praksis ute blant de som jobber med opplæring i fengslene og de som er ansatt i kriminalomsorgen, varierer en del mellom ulike fengsler. Jevnt over er tilbakemeldingene som er gitt i forbindelse med denne evalueringen at mye av samarbeidet mellom fengsel og skole fungerer godt. Det blir gitt uttrykk for at begge sider opplever en gjensidig velvilje og interesse for å legge til rette for de innsattes beste, og det blir vist forståelse for at de ulike sektorene har ulik tilnærming og mål med arbeidet innenfor kriminalomsorgen.

Samtidig blir det trukket frem at det er utfordringer i samarbeidet, både med tanke på den praktiske tilretteleggingen for opplæring fra kriminalomsorgens side, og når det gjelder vektleggingen av – og forståelsen for – ulike sikkerhetshensyn fra skolens side. St. meld. nr. 27 (2004-2005) trekker også frem at dette «sikkerhetsdilemmaet» kan utgjøre en utfordring i forvaltningssamarbeidet mellom kriminalomsorgen og opplæringssektoren. Det påpekes i meldingen at der det oppstår motstrid mellom opplæringsloven og straffegjennomføringsloven skal dette søkes løst gjennom forvaltningssamarbeid, men i siste instans går straffegjennomføringsloven foran rettigheter i opplæringsloven.³⁷

Et annet sentralt element i arbeidet med samhandling om, og samordning av, tjenestene som tilbys til innsatte i norske fengsler, er kriminalomsorgens strategi for arbeidsdriften for perioden 2015–2018. I strategien fremgår det eksplisitt gjennom et eget delmål (delmål 4) at kriminalomsorgen skal videreutvikle og styrke samarbeidet med skolen og VOX om kompetansebygging. Under dette blir det blant annet trukket frem at kriminalomsorgen skal øke bruken av arbeidsdriften som lærebedrifter, at arbeidsdriften skal samarbeide med skolen om å dokumentere informasjon om innsatte til bruk i kompetansebevis og praksisattester fra skolen, og at kriminalomsorgen skal øke samarbeidet med skolen når det gjelder tilbakeføring av innsatte fra fengsel til frihet.³⁸ Vi skriver mer om samhandlingen mellom skolen på den ene siden og kriminalomsorgen generelt og arbeidsdriften spesielt i seksjon 6.5.

Denne evalueringen skal undersøke både målsettingene med tilskuddsordningen, hvordan ordningen forvaltes, samt utformingen av ordningen. For å tydeliggjøre den faktiske konteksten opplæringen gjennomføres i, vil de neste avsnittene oppsummere rammene tilskuddsordningen skal fungere innenfor, både hva gjelder involverte aktører og omfanget av innsatte og fengsler.

³⁷ St.meld. nr. 27 (2004-2005), «Om opplæring innenfor kriminalomsorgen: 'Enda en vår'».

³⁸ Kriminalomsorgen, «Strategi for utvikling av kriminalomsorgens arbeidsdrift 2015-2018» (Kriminalomsorgen, 2015).

4.4 Involverte aktører, målgruppens omfang og overordnet fordeling

4.4.1 Aktørene

Det er Kunnskapsdepartementet som eier tilskuddsordningen. Det betyr at det er departementet som bestemmer formålet med tilskuddsordningen, og har ansvar for tilskuddsordningens budsjettpost i statsbudsjettet.

Kunnskapsdepartementet har delegert det overordnede forvaltningsansvaret for tilskuddsordningen til Utdanningsdirektoratet. Dette innebærer at Utdanningsdirektoratet har ansvar for å utarbeide fullmaktsbrev, samt foreta generell formalia- og rimelighetskontroll av innsendt materiale fra FMHO.

FMHO har fått delegert ansvar for den praktiske forvaltningen av tilskuddsordningen. Dette betyr blant annet at det er FMHO som fordeler midler og kontrollerer at midlene brukes i henhold til formålet.

Midlene fordeles til fylkeskommunene i Norge. Det er fylkeskommunene som skoleeiere som har ansvaret for å tilby opplæring i landets fengsler. Det er dermed fylkeskommunene som er tilskuddsmottakere. Den faktiske opplæringen i fengslene gis av en eller flere videregående skoler i hvert fylke.

Målgruppen for tilskuddsordningen er innsatte i norske fengsler med rett på og ønske om opplæring på grunnskole- eller videregående nivå.

De ulike rollene med korresponderende aktør er skjematisk gjengitt i tabell 2:

Tabell 2: Roller og aktører i tilskuddsordningen

Rolle	Aktør
Eier av tilskuddsordningen	Kunnskapsdepartementet
Overordnet ansvar for forvaltningen	Utdanningsdirektoratet
Praktisk ansvar for forvaltningen	Fylkesmannen i Hordaland
Tilskuddsmottaker	Fylkeskommunene
Gjennomfører	Videregående skoler
Målgruppe	Innsatte (med rett på opplæring)

4.4.2 Rett og behov

Forskningsgruppen for kognisjon og læring (BCLG) ved Universitetet i Bergen og Eikeland forskning og undervisning har gjennomført en rekke kartlegginger av innsatte i norske fengsler på oppdrag fra FMHO. Rapportene omhandler blant annet innsattes utdanningsbakgrunn, utdanningsønsker under soning, fremtidsplaner, motivasjon for utdanning og lærevansker.³⁹ I den siste rapporten fra forskningsgruppen blir det påpekt innledningsvis at ca. 60 % av innsatte i norske fengsler har rett på videregående opplæring etter opplæringsloven.⁴⁰ Rapporten fremhever også en rekke nøkkeltall knyttet til innsatte og deltakelse i opplæring. Blant annet påpeker de at omtrent 8 % av innsatte ikke har

³⁹ Se blant annet Terje Manger, Ole Johan Eikeland, og Arve Asbjørnsen, «Utdanningsmotivasjon og hinder for utdanning i fengsel», Opplæring innfor kriminalomsorga (Bergen: Fylkesmannen i Hordaland, 2016); Ole Johan Eikeland, Terje Manger, og Arve Asbjørnsen, «Norske innsatte: Utdanning, arbeid, ønske og planar», Opplæring innfor kriminalomsorga (Bergen: Fylkesmannen i Hordaland, 2016); Arve E. Asbjørnsen mfl., «Norske Innsatte: Lesevansker og oppmerksomhetsvansker», Opplæring innfor kriminalomsorga (Bergen: Fylkesmannen i Hordaland, 2014); Terje Manger mfl., «Nordmenn i fengsel: Motiv for utdanning», Opplæring innfor kriminalomsorga (Bergen: Fylkesmannen i Hordaland, 2013).

⁴⁰ Enten ungdomsrett eller voksenrett til videregående opplæring etter søknad. Eikeland, Manger, og Asbjørnsen, «Norske innsatte: Utdanning, arbeid, ønske og planar», 5.

fullført grunnopplæring, og at 63,4 % av innsatte under 25 år ikke har fullført videregående opplæring. Samtidig understreker de også at deres undersøkelse viser at nesten 73 % av de innsatte i fengsel har et opplæringsønske.⁴¹ Dette gir et bilde både på behovet for oppæring blant denne gruppen, og synliggjør også det som både tidligere forskning og styrende dokumenter har påpekt, og som vi også finner støtte for i arbeidet med denne rapporten; skolen i fengslet er et viktig og populært tilbud.

4.4.3 Fengsler, skoler, innsatte og elever/deltagere per fylke

Det er i dag fengsler i alle landets fylker, og det gis opplæring ved alle landets fengsler. Antall soningsenheter per fylke varierer fra ett (Nord-Trøndelag og Vest-Agder) til syv fengsler (Vestfold). Det varierer òg hvor mange skoler som er involvert i opplæring innenfor kriminalomsorgen. Flest er det i Rogaland, der fire skoler gir opplæring innenfor kriminalomsorgen, mens det i flere fylker er én skole som er tillagt denne oppgaven.

Soningskapasiteten i landets fylker og fengsler varierer en del; lavest soningskapasitet er det i Finnmark og Sogn og Fjordane, som begge har totalt 39 soningsplasser. Den minste fengselsavdelingen (Vadsø fengsel avd. lavere sikkerhet) ligger i Finnmark, og hadde i 2015 seks soningsplasser. Flest innsatte er det i Oslo, der det totalt var 480 soningsplasser i 2015. Det største fengslet er Oslo fengsel, som per 2015 hadde 416 soningsplasser.

Antall elever/deltagere som deltar i opplæringen i fengsel varierer også mellom fengsler og fylkeskommuner. I Troms var det totalt registrert 59 elever/deltagere i 2015, mens det i løpet av 2015 var 1602 elever/deltagere i Østfold.

De ovennevnte tallene er satt opp i tabell 3 nedenfor:

Tabell 3: Soningsenheter, skoler, soningskapasitet og elever per fylke - 2015

Fylke	Soningsenheter	Skoler	Soningskapasitet	Elever/deltagere
Akershus	3	2	374	435
Aust-Agder	3	2	65	295
Buskerud	3	2	245	363
Finnmark	2	1	39	82
Hedmark	5	2	273	1536
Hordaland	3	1	340	1216
Møre og Romsdal	3	2	81	526
Nordland	3	2	87	203
Nord-Trøndelag	1	1	60	292
Oppland	2	2	49	433
Oslo	3	1	480	1240
Rogaland	5	4	353	608
Sogn og Fjordane	2	1	39	135
Sør-Trøndelag	2	1	183	264
Telemark	3	2	128	373
Troms	2	1	59	59
Vest-Agder	1	1	44	102
Vestfold	7	3	379	1123
Østfold	5	3	420	1602
Total	58	34	3698	10887

Statistikken fra Kriminalomsorgsdirektoratet viser at gjennomsnittlig antall innsatte i 2015 var 3 745.⁴² Totalt antall innsatte i løpet av året var 12 755, og antall nyinnsettelse var

⁴¹ Eikeland, Manger, og Asbjørnsen, «Norske innsette: Utdanning, arbeid, ønske og planar», 17.

⁴² Gjennomsnittlig antall innsatte skiller seg fra total soningskapasitet i tabellen over fordi FMHO og Kriminalomsorgsdirektoratet regner soningskapasitet noe ulikt; FMHO tar for eksempel ikke høyde

9 093. Over halvparten (55 %) av de som ble løslatt i 2015, hadde sittet inne i 90 dager eller mindre. 86 % ble løslatt innen ett år fra innsettelse, mens 13 % ble løslatt mellom 1 til inntil 5 år fra innsettelse, og 0,8 % av de som ble løslatt hadde sittet inne mellom 5 og inntil 10 år. 12 personer ble løslatt i 2015 som hadde sonet mellom 10 og 15 år.⁴³

Oppsummert viser statistikken at langt de fleste domfelte i Norge sitter inne i relativt kort tid. Likevel har gjennomsnittlig soningstid *økt* noe de senere år. Som vist i tabell 4, har andelen innsatte som ble løslatt innen det var gått ett år, sunket jevnt fra 2010 med en andel på 93 %, til 2015 med en andel på 86 %.⁴⁴ En forklaring til denne økningen i soningstid, er at andelen domfelte med kortere dommer som soner utenfor fengsel, har økt de siste årene.⁴⁵

Tabell 4: Løslatt innen ett år

År	Prosentandel
2010	93 %
2011	90 %
2012	89 %
2013	89 %
2014	87 %
2015	86 %

4.4.4 Skjev fordeling av midler

Som det går frem i seksjon 3.1, har tilskuddsordningen for opplæring i kriminalomsorgen økt betydelig i omfang.⁴⁶ Videre kommer det frem i rapportering fra FMHO at fordelingen av midler i stor grad er historisk betinget, og i liten grad basert på objektive kriterier. Dette har ført til store forskjeller i tildelingen per fylke, både sett i forhold til antall innsatte og antall rapporterte elever/deltagere.

Tabell 5 gjengir noen sentrale tall for tildelingen i 2015 som viser ulikheten i tildelingen sett i sammenheng med antall innsatte (soningskapasitet) og gjennomsnittlig antall elever/deltagere:

for dublering i sin statistikk, og regner kun med den soningskapasitet som inngår i soningsenheter som faller inn under tilskuddsordningen (ikke overgangsboliger, frigangshjem, etc.).

⁴³ Kriminalomsorgen, «Kriminalomsorgens årsstatistikk - 2012» (Lillestrøm: Kriminalomsorgsdirektoratet, 2013).

⁴⁴ Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, «Kriminalomsorgens årsstatistikk - 2010» (Lillestrøm: Kriminalomsorgsdirektoratet, 2011); Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, «Kriminalomsorgens årsstatistikk - 2011» (Lillestrøm: Kriminalomsorgsdirektoratet, 2012); Kriminalomsorgen, «Kriminalomsorgens årsstatistikk - 2012»; Kriminalomsorgen, «Kriminalomsorgens årsstatistikk - 2013» (Lillestrøm: Kriminalomsorgsdirektoratet, 2014); Kriminalomsorgen, «Kriminalomsorgens årsstatistikk - 2014» (Lillestrøm: Kriminalomsorgsdirektoratet, 2015); Kriminalomsorgen, «Kriminalomsorgens årsstatistikk - 2015» (Lillestrøm: Kriminalomsorgsdirektoratet, 2016).

⁴⁵ Særlig relevant er økningen i bruk av soning med fotlenke/elektronisk kontroll (EK). I innføringsåret 2008, ble det avvirket 2 655 fengselsdøgn med EK. I 2009 var det nesten en tidobling, til 24 148 fengselsdøgn med EK, mens det i 2014 var 60 998 fengselsdøgn sonet med EK. Dette økte så med 40 % til 2015, da 112 274 fengselsdøgn sonet med EK.

⁴⁶ Se også seksjon 7.2 på side 140.

Tabell 5: Tildeling 2015 - noen sentral tall

	<i>Per innsatt</i>	<i>Per elev/deltager</i>
Gjennomsnitt	kr 68 728	kr 119 462
Minst	kr 50 249	kr 75 637
Mest	kr 113 381	kr 221 724
Variasjonsbredde	kr 63 132	kr 146 087

Som det går frem av tabellen, var gjennomsnittstildelingen til opplæring til en innsatt i 2015 kr 68 728; i fylket som fikk minst per innsatt – Rogaland – ble det tildelt kr 50 249, mens det i fylket som fikk mest per innsatt – Vest-Agder – ble tildelt kr 113 381. Variasjonsbredden mellom de to med hensyn til tildeling per innsatt var på kr 63 132.

Også tildeling per elev/deltager varierer mye. Gjennomsnittstildelingen per elev/deltager i 2015 var kr 119 462. Per elev/deltager var det Vestfold som fikk minst i 2015, med kr 75 637, mens Vest-Agder igjen fikk mest, med kr 221 724. Variasjonsbredden mellom de to fylkene med hensyn til tildeling per elev/deltager var på kr 146 087.

5. Mål for tilskuddsordningen og for opplæring i kriminalomsorgen

5.1 Innledning

I forordet til *Veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger*, går følgende frem:

Hensikten med statlige tilskudd er å legge til rette for å nå prioriterte mål for samfunnet. Det er derfor viktig å etterprøve om vi faktisk oppnår de mål som tilskuddet er ment å bidra til å realisere. Dersom en tilskuddsordning ikke fører til at målene nås, bør det vurderes om ordningen skal endres eller legges ned.⁴⁷

Målformuleringen i tilskuddsordningen for opplæring i kriminalomsorgen er i stor grad knyttet opp mot det å sikre at innsattes rettigheter til opplæring blir ivarettatt, og ordningens målformulering vektlegger produksjonsmål i større grad enn definerte bruker- eller samfunnseffekter. En sentral del av denne evalueringen har derfor vært å undersøke i hvilken grad tilskuddet bidrar til måloppnåelse i form av å nå ut til den definerte målgruppen, og i form av å medvirke til at ønskede aktiviteter blir gjennomført, og at man oppnår ønskede produkter/tjenester.⁴⁸

Som et utgangspunkt for å kunne vurdere måloppnåelsen i tilskuddsordningen, mener vi det er nødvendig med en gjennomgang og vurdering av målformuleringen for tilskuddsordningen. I dette kapittelet vil vi presentere og drøfte målsettinger med tilskuddsordningen slik disse går frem av relevante styringsdokumenter. Videre vil vi presentere ulike aktørers oppfatninger av målsettingene. Til sist vil vi også se på forståelsen av mål med opplæring i kriminalomsorgen i et bredere perspektiv, siden oppfatninger om formålet med de produkter og tjenester som skal produseres ved hjelp av tilskuddsordningen potensielt kan ha stor innvirkning på måloppnåelsen i selve tilskuddsordningen, og på hvilke prioriteringer som blir gjort av den enkelte skoleeier og skole.

5.2 Mål for tilskuddsordningen

5.2.1 Presentasjon av målsettinger gjennom tilskuddsordningens styringsdokumenter

Retningslinjene for tilskuddsordningen ble sist revidert i 2011, og definerer som tidligere nevnt følgende mål for tilskuddsordningen:

Målet med tilskuddsordningen er at innsatte eller løslatte som har påbegynt opplæring under soning, som ikke har fullført grunnskolen eller videregående

⁴⁷ Senter for statlig økonomistyring, «Evaluering av statlige tilskuddsordninger».

⁴⁸ Evalueringen omfatter ikke en evaluering av *effekter* av tilskuddsordningen, i form av hvilke bruker- eller samfunnseffekter man oppnår gjennom å sikre at innsatte i norske fengsler får opplæring som er finansiert gjennom tilskuddsordningen.

skole, og som har rett til og ønsker slik opplæring, får det. Mange har kort soningstid, eller sitter i varetekt. For å motivere flest mulig til å ta opplæring, og for at slike fangegrupper også skal ha et opplæringstilbud, er det også en målsetning at det gis kortere kurs med en primær målsetting om kurs eller delkurs som kan knyttes til kompetansemål fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet og opplæring i grunnleggende ferdigheter.⁴⁹

Målet er å sikre at de som ikke har fullført grunnskolen eller videregående skole, får tilbud om å gjøre dette under, og eventuelt i etterkant av, straffegjennomføringen. Målgruppen er med andre ord avgrenset til de som, på grunn av manglende fullført utdanning, har rett til enten grunnskoleopplæring etter videregående opplæring i henhold til opplæringsloven.

Videre er målgruppen nærmere definert under pkt. 1.3 i retningslinjene:

Målgruppen er innsatte i fengsel, løslatte med møteplikt hos Kriminalomsorg i frihet (også kalt friomsorgen) og løslatte som ikke er under tilsyn, dersom det gjelder fortløpende fullføring av opplæringsenhet som er påbegynt under soning.⁵⁰

Når det gjelder hvilken opplæring som skal gjennomføres, åpnes det også for å tilby kortere kurs for å sikre et reelt opplæringstilbud også til de som har en kort dom eller sitter i varetekt. Det presiseres imidlertid at slike kurs primært skal kunne knyttes til kompetansemål fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet og/eller opplæring i grunnleggende ferdigheter.

Målet for tilskuddsordningen, slik det er presentert i retningslinjene for ordningen, er altså i utgangspunktet avgrenset til å skulle bidra til å ivareta innsattes rettigheter etter opplæringsloven; de som har rett på grunnskole eller videregående opplæring skal få tilbud om dette også under straffegjennomføringen. Dette samsvarer godt med overordnede målsettinger for selve opplæringen innenfor kriminalomsorgen som St.meld. nr. 27 (2004–2005) om opplæringen i kriminalomsorgen påpekte at skal være de samme som ved landets skoler ellers, og at elevene skal ha rett til tilpasset og differensiert opplæring ut fra egne behov i samme grad som ellers i samfunnet.⁵¹ Retningslinjene for tilskuddsordningen tydeliggjør også at tidligere innsatte skal få mulighet til å fullføre opplæring som er påbegynt under straffegjennomføringen.

Hovedfokuset i tilskuddsordningen er altså på grunnskoleopplæring og videregående opplæring, som er de opplæringstypene det er knyttet rettigheter til gjennom opplæringsloven, og som fylkeskommunene gjennom opplæringsloven § 13-2a er tillagt ansvar for. Samtidig inneholder tilskuddsordningens målformulering et mer pragmatisk element, som tar opp i seg det faktum at mange av de innsatte – som kan ha rett på opplæring etter opplæringsloven – soner korte dommer. Dette kan gjøre det vanskelig å gi denne gruppen et reelt opplæringstilbud, dersom det kun tilbys grunnskoleopplæring og videregående opplæring i tradisjonell forstand. Det åpnes derfor også for muligheter til å tilby kortere kurs, men fremdeles med vekt på at disse bør være knyttet opp mot mål i læreplanverket eller opplæring i grunnleggende ferdigheter.

Kunnskapsdepartementet gjengir, i sin årlige proposisjon 1 S til Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet, som regel målet slik det er definert i retningslinjene for tilskuddsordningen, men her blir det i tillegg trukket frem andre, mer spesifikke målsettinger for kommende år.

⁴⁹ Kunnskapsdepartementet, «Retningslinjer for forvaltning av tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen under statsbudsjettets kap. 225 post 68».

⁵⁰ Kunnskapsdepartementet, «Retningslinjer for forvaltning av tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen under statsbudsjettets kap. 225 post 68».

⁵¹ St.meld. nr. 27 (2004–2005), «Om opplæring innenfor kriminalomsorgen: 'Enda en vår'».

Hvert år siden 2013⁵² har det for eksempel i budsjettproposisjonen blitt vist til at det er et mål å legge til rette for god opplæring i de egne enhetene for soning for barn og unge.⁵³ I tillegg viser Kunnskapsdepartementet i mål for 2016⁵⁴ til at det er et mål for de kommende årene å utvikle samarbeidet mellom skolen og arbeidsdriften i samsvar med kriminalomsorgens strategi for arbeidsdrift. Det fremgår videre at formålet med dette er å styrke antallet innsatte med dokumentert yrkesrettet kompetanse, og at det overordnede målet er at flere innsatte skal ha en kompetanse som arbeidsmarkedet etterspør når de er ferdige med soningen. Målet er videreført i en noe kortere versjon i målsettinger for 2017,⁵⁵ der det ikke spesifikt blir vist til samarbeidet med arbeidsdriften eller viktigheten av yrkesrettet kompetanse, men det fremgår også her at det overordnede målet er å bidra til at flere innsatte ved løslatelse har en kompetanse som arbeidsmarkedet etterspør. Alternativt at innsatte ved løslatelse har fått et grunnlag for å fullføre opplæring eller utdanning. Sistnevnte er en ny presisering i målsettingene for 2017.

De siste to årenes vektlegging av potensielle effekter ved opplæringen i de årlige budsjettproposisjonene til Stortinget, der viktigheten av at innsatte skal få en kompetanse som er etterspurt i arbeidsmarkedet blir trukket frem, kan tolkes som at målsettingen med tilskuddsordningen dreies i retning av hvilke effekter man kan oppnå gjennom å tilby opplæring til innsatte, og dermed strekker seg ut over det rene rettighetsperspektivet. Med disse utdypningene av målene gjennom statsbudsjettet, kan det se ut til at et rehabiliterende element, i form av formålet med opplæringen som sådan, spiller en mer eksplisitt rolle sett fra tilskuddseiers perspektiv. Samtidig samsvarer også dette med det arbeidet som Kunnskapsdepartementet har satt i gang som en del av yrkesfagløftet innenfor videregående opplæring generelt, med det formål å få en videregående opplæring som er mer relevant i forhold til behovene i arbeidsmarkedet.⁵⁶

De neste avsnittene viser, slik også tidligere forskning på opplæring i kriminalomsorgen har vist, at det er noe varierende oppfatninger av hva som er hovedmålene med opplæringen innenfor kriminalomsorgen og dermed også med tilskuddsordningen som skal bidra til å finansiere opplæringen. Neste avsnitt omhandler hvordan målene med tilskuddsordningen oppfattes av ulike involverte aktører, før vi deretter drøfter hva som oppfattes å være målet med opplæringen i kriminalomsorgen i et bredere perspektiv.

5.2.2 Ulike aktørers forståelse av tilskuddsordningens mål

Gjennom intervjuer med ulike aktører kommer det frem at det varierer hvorvidt de ulike aktørene har noen klar oppfatning om hva som er tilskuddsordningens mål. Representanter for skoleeiere og skoleledelse har i større grad enn lærere, rådgivere og representanter fra fengslene eller andre importerte tjenester en bevissthet rundt målet med tilskuddsordningen. Gjennom flere av intervjuene går det frem at mål med tilskuddsordningen og mål med opplæringen som sådan gjerne omtales som to sider av samme sak, og mange av de intervjuede skiller ikke mellom disse to perspektivene.

I den grad de som er intervjuet har hatt et bevisst forhold til mål med *tilskuddsordningen* og ikke utelukkende mål med *opplæringen*, har de i all hovedsak sett på den som en ordning som skal bidra til å sikre at retten til opplæring blir ivaretatt. De fleste som er intervjuet har imidlertid ikke hatt noen klar oppfatning om hva som er målet med tilskuddsordningen, og beskriver i stedet hva de oppfatter som målet med opplæringen i kriminalomsorgen. Her

⁵² Kunnskapsdepartementet, «Prop. 1 S (2012–2013) - For budsjettåret 2013» (Oslo: Kunnskapsdepartementet, 2012).

⁵³ Det har vært noen mindre variasjoner i ordlyden i proposisjonen de ulike årene.

⁵⁴ Kunnskapsdepartementet, «Prop. 1 S (2015–2016) - For budsjettåret 2016» (Oslo: Kunnskapsdepartementet, 2015).

⁵⁵ Kunnskapsdepartementet, «Prop. 1 S (2016–2017) - For budsjettåret 2017» (Oslo: Kunnskapsdepartementet, 2016).

⁵⁶ Se <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/grunnopplaring/innsiktsartikler/yrkesfagloftet/skole-og-arbeidsliv/id2466599/>

er det i all hovedsak forventede og/eller ønskede effekter av opplæringen som blir vektlagt, både i form av effekter for den enkelte innsatte som får et opplæringstilbud, og forventede eller ønskede samfunnseffekter som følge av at innsatte får opplæring og dermed økt formalkompetanse, noe som antas å redusere risikoen for kriminelle handlinger. Se seksjon 5.3 nedenfor for en drøfting av ulike oppfatninger om mål med opplæringen i kriminalomsorgen i et bredere perspektiv.

En opplæringsaktivitet som ikke fremgår av noen av tilskuddsordningens formelle styringsdokumenter, men som omtales i St.meld. nr. 27 (2004-2005), er tilrettelegging for at innsatte som er kvalifisert for det skal kunne ta høyere utdanning:

Fengsel, Aetat og skole må lokalt finne frem til løsninger som i minst mulig grad skaper unødige praktiske hindringer, og som i størst mulig grad legger til rette for deltakelse i høyere utdanning.⁵⁷

Tilrettelegging for høyere utdanning blir av flere av aktørene som er intervjuet nevnt som ett av flere produksjonsmål for skolene, og en aktivitet skolene opplever at det er stilt krav om at de skal drive med. Samtidig går det frem at dette ikke oppfattes å være et prioritert mål, og dermed en oppgave som kan nedprioriteres dersom skolen ser seg nødt til å prioritere ressursbruken for å gi et tilbud til alle innsatte med opplæringsrett som ønsker opplæring. Imidlertid blir det gitt uttrykk for en oppfatning om at det å legge til rette for høyere utdanning er en del av skolens oppdrag, og noe som oppfattes å være omfattet av de oppgaver som skal utføres ved hjelp av tilskuddsmidlene. Det blir av flere ansatte ved skolene nevnt at det oppfattes som uklart hva som ligger i å skulle «legge til rette» for høyere utdanning, og dermed også hvor store ressurser som skal benyttes til disse oppgavene.

I kapittel 6 vil vi gå nærmere inn på både hvilke opplæringsaktiviteter som blir gjennomført innenfor opplæring i kriminalomsorgen, og i hvilken grad disse samsvarer med de definerte målene for tilskuddsordningen. Vi vil også undersøke nærmere hvorvidt opplæringen i kriminalomsorgen når ut til den definerte målgruppen av innsatte og løslatte som ikke har fullført grunnskolen eller videregående skole.

I avsnittet nedenfor går vi først noe nærmere inn på hvilke oppfatninger som blir uttrykt når det gjelder formålet med opplæringen i kriminalomsorgen i et bredere perspektiv; hva oppfatter ulike aktører som de viktigste målene for opplæringen i kriminalomsorgen? Dette vil vi senere i rapporten se i sammenheng med de opplæringsaktiviteter som blir gjennomført i praksis, og hvordan disse henger sammen med de formelle målene for tilskuddsordningen.

5.3 Mål med opplæring i kriminalomsorgen

I kapittel 4 i denne evalueringen, hvor vi kort oppsummerer den historiske utviklingen av opplæring innenfor kriminalomsorgen, går det frem at fremveksten av opplæring for denne gruppen historisk sett har vært et resultat blant annet av oppfatningen av opplæring og utdanning som en del av menneskers dannelse og oppdragelse, og at den dermed utgjør et sentralt element som kan ha en positiv effekt på kriminelles rehabilitering og tilbakeføring til samfunnet. Forskning har også støttet opp om påstanden om opplæringens rehabiliterende effekt.⁵⁸ Men blant annet Langelid påpeker i sin bok om fengselsundervisningens historie i Norge, at vekten på, og resultatene av rehabiliteringsfokuset, har vært omdiskuterte.⁵⁹

⁵⁷ St.meld. nr. 27 (2004-2005), «Om opplæring innenfor kriminalomsorgen: 'Enda en vår'».

⁵⁸ Se for eksempel Lois M. Davis mfl., *How Effective Is Correctional Education, and Where Do We Go from Here? The Results of a Comprehensive Evaluation* (Rand Corporation, 2014).

⁵⁹ Langelid, *Bot og betring?*, 341ff.

Viktigheten av utdanning blir også presisert i en rekke offentlige utredninger og meldinger. Blant annet går følgende frem av Meld. St. 16 (2015–2016):

Det er en klar sammenheng mellom utdanning og deltakelse i arbeidslivet, og sysselsettingen øker med utdanningsnivå. Personer med lavt utdanningsnivå har høyere risiko for arbeidsledighet og utstøting fra arbeidslivet enn andre.⁶⁰

Denne sammenhengen gjelder i samfunnet generelt, men kan også være relevant for innsatte i fengsel, der utdanningsnivået generelt er langt lavere enn i samfunnet for øvrig.⁶¹ Det blir også presisert i nevnte melding at det å sørge for et godt tilbud om opplæring og utdanning til innsatte i fengsel er god samfunnsøkonomi. I St.meld. nr. 27 (2004-2005) pekes det i denne forbindelse på effekter både på individ- og samfunnsnivå:

Ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv kan en økning i omfanget og styrking av kvaliteten på opplæringen være en god investering over tid og ha en rekke positive effekter, som for eksempel lavere kriminalitet, lavere arbeidsledighet og økt verdiskapning. For den enkelte kan utdanning være inngangsbilletten til økt deltakelse i samfunns- og arbeidsliv, og redusere tilbakefall for tidligere innsatte.⁶²

Også i St.meld. nr. 37 (2007-2008) blir det pekt på viktigheten av god opplæring som et kriminalitetsforebyggende tiltak, ved at opplæring bidrar til at straffedømte mestrer livet etter soning. Også Eikeland m.fl. viser til at «eitt av styresmaktene sine hovudføremål med utdanning, å redusera kostnadene ved kriminalitet, kan oppfyllest gjennom utdanning under soning.»⁶³ Forskerne baserer denne konklusjonen både på sine undersøkelser av hva som er innsattes motivasjon for å ta utdanning i fengsel, og Davis m.fl. sin gjennomgang av forskningslitteratur om effekten av utdanning under straffegjennomføringen.⁶⁴

På kriminalomsorgens sentrale nettside er det under fanen *Utdanning og opplæring* vist til at dette er «et viktig tilbud som skal gis til alle innsatte med rett til dette så langt det er mulig. Dette er sentralt både fordi innsatte har lik rett til opplæring som befolkningen ellers, og fordi dette gir et bedre grunnlag for å komme tilbake til samfunnet uten å begå ny kriminalitet.» Med andre ord blir det vist både til rettighetsperspektivet og det rehabiliterende perspektivet som årsaker til at utdanning og opplæring vurderes som viktig. Samtidig observerer vi at representanter for kriminalomsorgen som er intervjuet i liten grad har en spesifikk oppfatning om hva som er *tilskuddsordningens* mål, og i liten grad viser til ivaretagelse av retten til opplæring som en målsetting. Derimot peker de på skolens viktige rolle både med tanke på å gi innsatte et meningsfullt innhold i straffegjennomføringen, samt på den viktige rehabiliterende effekten opplæringstilbudet som gis ved skolen oppfattes å ha.

En gjennomgang av fylkeskommunenes planer for opplæringen innenfor kriminalomsorgen viser også at de fylkeskommunene som har utarbeidet slike planer, i overveiende grad er enige om hva som er hovedmålene med opplæringen innenfor kriminalomsorgen.⁶⁵ De fleste fylkeskommunale planene har en liknende målformulering som innebærer at målet med opplæringen innenfor kriminalomsorgen skal være den samme som for all annen

⁶⁰ Meld. St. 16 (2015-2016), «Fra utenforskap til ny sjanse - Samordnet innsats for voksnes læring», avsnitt 2.1.

⁶¹ Se blant annet Eikeland, Manger, og Asbjørnsen, «Norske innsette: Utdanning, arbeid, ønske og planar».

⁶² Kap. 3.6 i St.meld. nr. 27 (2004-2005), «Om opplæring innenfor kriminalomsorgen: 'Enda en vår'».

⁶³ Eikeland, Manger, og Asbjørnsen, «Norske innsette: Utdanning, arbeid, ønske og planar», 19.

⁶⁴ Davis mfl., *How Effective Is Correctional Education, and Where Do We Go from Here?*

⁶⁵ Selv om alle fylkeskommuner har blitt oppfordret til å utarbeide planer for opplæringen innenfor kriminalomsorgen, har ikke alle fylkeskommuner utarbeidet en slik, og det er også flere fylkeskommuner som har planer som har gått ut på dato. Oppsummeringen her baserer seg på planene som er tilgjengelige gjennom Fylkesmannen i Hordaland, på nettsiden <http://www.opplikrim.no/Styringsdokumenter/Fylkesplaner/?id=5028&epslanguage=no>.

opplæring, den skal bidra til danning, sosial mestring, gi kunnskap og selvhjelpenhet. I tillegg vektlegges av flere fylkeskommuner den rehabiliterende effekten utdanning kan ha, og hvordan den dermed kan virke forebyggende på ny kriminalitet.

Våre undersøkelser viser i all hovedsak at det ikke fremgår systematiske forskjeller mellom ulike aktørers oppfatninger av målene med *opplæringen i kriminalomsorgen*. Samtidig har særlig representanter for skoleeiere og en del ledere ved skolene i større grad enn andre aktører en bevissthet om at et viktig mål er å sikre innsattes rett til opplæring etter opplæringsloven. Som nevnt i avsnitt 5.2.2 har disse aktørene gjerne også en oppfatning om målsettingene med tilskuddsordningen, ikke bare med opplæringen innenfor kriminalomsorgen generelt. Andre aktører som er intervjuet, også ansatte ved skolene, skiller i mindre grad mellom disse perspektivene.

Forvalter av tilskuddsordningen bekrefter i intervju et inntrykk av at målsettingene med tilskuddsordningen ikke alltid oppleves som tydelige av tilskuddsmottakere. Særlig pekes det på at det kan oppstå en spenning mellom det rehabiliterende perspektivet på opplæring i kriminalomsorgen, og rettighetsperspektivet som er vektlagt i retningslinjene for tilskuddsordningen. Tilskuddsforvalter påpeker at for stor vekt på det rehabiliterende perspektivet fra skolens side, kan gå på bekostning av rettighetsperspektivet som er styrende for retningslinjene for tilskuddsordningen. Det blir videre påpekt at den tette kontakten mellom skoleavdelingene og fengslene kan bidra til en slik forskyving av fokus. Kriminalomsorgens perspektiv kan dermed prege skolene og lærernes perspektiv, slik at det rehabiliterende elementet vektlegges i det daglige arbeidet, til dels på bekostning av fokuset på retten til opplæring.

I intervju med ansatte ved skolene går det klart frem at vektleggingen av mulige effekter av opplæringen, det være seg på individ- eller samfunnsnivå, i relativt stor grad preger det arbeidet som blir gjort, og den opplæringen som blir gjennomført. Det rehabiliterende perspektivet med fokus på både individ- og samfunns effekter synes også å være en sterkt motiverende drivkraft for en betydelig andel av de som arbeider med opplæring i kriminalomsorgen, både mellomledere ved skolene, lærere og rådgivere. Samtidig blir det gjennomgående presisert at dersom man må prioritere hvilke innsatte som skal få et opplæringstilbud, er det innsatte med formell rett til opplæring som blir prioritert.

5.4 Oppsummering og konklusjon

Målene med tilskuddsordningen – slik de blir presentert i ulike styringsdokumenter – er ikke motstridende, men heller ikke identiske. Hovedfokuset er på rett til opplæring etter opplæringsloven, og følgelig på grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Samtidig registrerer vi at det gjennom de siste budsjettproposisjonene har blitt lagt til føringer når det gjelder prioritering av yrkesfag, og at dette både har sammenheng med satsinger innen videregående opplæring i samfunnet for øvrig, men samtidig tilfører tilskuddsordningen et visst element av effektmål.

Vi mener en tydeligere, eksplisitt, og likelydende målformulering av målene med tilskuddsordningen som blir gjengitt i alle styrende dokumenter, kan bidra til en mer utvetydig oppfattelse ute i de enkelte fylkeskommuner og skoleavdelinger av hvilke grupper som skal prioriteres for opplæring, og hvordan tilbudet skal utformes.

Videre viser evalueringen at selv om rettighetsperspektivet trekkes frem i enkelte aktørers forståelse av målsettingene både med tilskuddsordningen og opplæringen i kriminalomsorgen i et bredere perspektiv, er det ofte det rehabiliterende perspektivet ulike aktører trekker frem når de skal gjengi sine oppfatninger av hva som er formålet både med tilskuddsordningen og med opplæringen i kriminalomsorgen.

Det vi vurderer som mest interessant i denne sammenheng, og som den største utfordringen for tilskuddsordningen, er at mange av aktørene – og også ansatte i skolene – i liten grad har bevissthet om at målene med opplæringen i kriminalomsorgen og

målsettingene med tilskuddsordningen er overlappende, men ikke nødvendigvis fullt ut sammenfallende. I utgangspunktet er målsettingene med tilskuddsordningen betydelig mer avgrenset, ved at tilskuddsordningen omfatter en avgrenset målgruppe og at det er definert hvilken opplæring som skal finansieres gjennom tilskuddsordningen. Det at det rehabiliterende perspektivet får så stort fokus medfører en risiko for at både målgruppen og opplæringsaktivitetene utvides ut over det som er definert gjennom tilskuddsordningen, fordi dette anses som hensiktsmessig for å få best mulig måloppnåelse når det gjelder de rehabiliterende effektene. Dette trenger heller ikke være feil i et samfunnsøkonomisk perspektiv, men spørsmålet i den sammenheng er heller hvordan tilskuddsmidlene blir benyttet, og i hvilken grad de blir brukt til å finansiere opplæring til den definerte målgruppen og innenfor de rammene som er definert i retningslinjer for tilskuddsordningen. Dette er tema i neste hovedkapittel i rapporten, som omhandler måloppnåelse.

6. Måloppnåelse

6.1 Innledning

Som det går frem av kapittel 5, skal tilskuddsordningen primært bidra til å sikre at innsatte som har rett til, og ønsker, grunnskoleopplæring eller videregående opplæring, får tilbud om dette. For å sikre at også innsatte med kort soningstid, eller de som sitter i varetekt, får et reelt opplæringstilbud, er det ifølge retningslinjene for tilskuddsordningen også en målsetting at det gis kortere kurs. I denne forbindelse er det presisert at det er en primær målsetting at det gis kurs eller delkurs som kan knyttes til kompetansemål fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet og opplæring i grunnleggende ferdigheter.

For å kunne si noe om måloppnåelsen knyttet til tilskuddsordningen er det sentralt å undersøke hvilken opplæring som faktisk blir tilbudt og gjennomført i fengslene og oppfølgingsklassene, og i hvilken grad opplæringen er knyttet til mål i Læreplanverket for Kunnskapsløftet og/eller opplæring i grunnleggende ferdigheter. Videre er det viktig å undersøke i hvilken grad det er den definerte målgruppen for tilskuddsordningen som i praksis får et opplæringstilbud, samt hvilke forhold som påvirker både selve opplæringstilbudet og hvorvidt man når ut til den definerte målgruppen.

I dette hovedkapittelet vil vi derfor beskrive det opplæringstilbudet som blir gitt ved ulike fengsler og fengselsavdelinger, og drøfte dette i lys av definerte målsettinger med tilskuddsordningen. Vi vil også drøfte hva som påvirker eventuelle ulikheter i opplæringstilbudet. Vektlegges de innsatte og løslattes behov og ønsker når opplæringstilbudet utformes? I hvilken grad påvirker ulike forhold ved rammebetingelsene i fengslene opplæringstilbudet (for eksempel sikkerhetsnivå, lokaler, gjennomstrømming ved fengselsavdelingene)? Eller er det andre forhold som prioriteringer eller kompetanse ved skolene som påvirker hvilket opplæringstilbud som finnes ved de ulike fengsler og oppfølgingsklasser?

6.2 Opplæringstilbudet ved fengselsavdelingene

I avsnittene nedenfor vil vi beskrive opplæringstilbudet nasjonalt, per fylke og ved den enkelte fengselsavdeling. Det foreligger ingen oversikt over hva de ulike skoleavdelingene eller fylkene har av opplæringstilbud innenfor kriminalomsorgen; i beskrivelsen av hvilken opplæring som tilbys baserer vi oss derfor på innrapportert informasjon fra skoleavdelingene om *faktisk gjennomførte* opplæringsaktiviteter i 2015.⁶⁶

Informasjonen om opplæringstilbudet er basert på skoleavdelingenes rapportering til FMHO, supplert med informasjon som er hentet inn gjennom spørreundersøkelsen til avdelingsledere/koordinatorer ved skolene, samt dybdeundersøkelsene som er gjennomført i forbindelse med evalueringen.

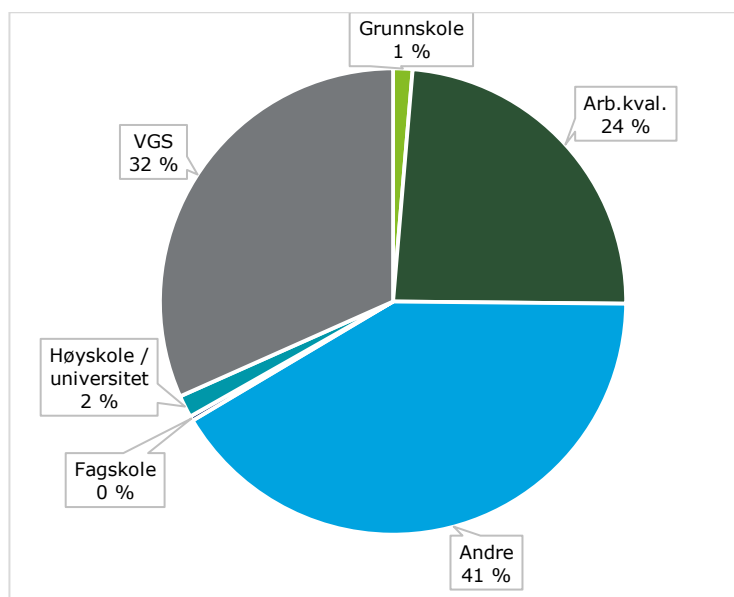
⁶⁶ I beskrivelsene av opplæringstilbudet/gjennomførte opplæringsaktiviteter har vi basert oss på skoleavdelingenes rapportering til Fylkesmannen i Hordaland i 2015. Vi har tatt alle opplæringsaktiviteter som ifølge rapporteringen har hatt en eller flere deltagere i løpet av 2015 og dummykodet til 1. Slik vet vi at tilbudet spiller det som faktisk ble gjennomført av opplæringsaktiviteter i 2015, men vi kan ikke vite om skoleavdelingene i tillegg tilbød opplæring/utdanning som ingen innsatte valgte å delta i.

Vi vil først si noe om den nasjonale fordelingen på ulike opplæringsaktiviteter innenfor opplæring i kriminalomsorgen, før vi beskriver opplæringstilbudet per fylke og per fengselsavdeling. Videre vil vi i denne seksjonen i rapporten beskrive bruken av realkompetansevurderinger innenfor opplæringen i kriminalomsorgen, samt si noe om i hvilken grad skolene i fengslene følger ordinær skolerute eller ikke.

6.2.1 Deltakelse i ulike opplæringsaktiviteter – nasjonalt

Figur 1 nedenfor viser hvordan elevene ved skoleavdelingene i fengslene var fordelt på ulike opplæringsaktiviteter i 2015, på nasjonalt nivå. I figuren er det skilt mellom seks hovedkategorier av opplæring, henholdsvis grunnskole, videregående opplæring (VGS), fagskole, utdanning på høyskole- og universitetsnivå, arbeidskvalifiserende kurs (Arb.kva.) og andre kurs (andre). Fordelingen viser andel elever/deltakere på ulike opplæringsaktiviteter totalt i 2015, basert på skoleavdelingenes årsrapportering.⁶⁷

Figur 1: Elever/deltakere i ulike opplæringstilbud – nasjonalt nivå (2015)⁶⁸



Den hovedkategorien av opplæring som nasjonalt hadde flest deltakere i 2015, var *andre kurs*, med 41 % av elevene/deltakerne nasjonalt. Kun en liten andel på 1 % av elevene/deltakerne fikk ifølge rapporteringen grunnskoleopplæring. Den nest største hovedkategorien var videregående opplæring med til sammen 32 %, og deretter kommer arbeidskvalifiserende kurs med 24 % av elevene/deltakerne.

Samlet ble det med andre ord rapportert at 65 % av det totale elev-/deltakertallet gjennom året deltok i opplæring i form av enten *arbeidskvalifiserende kurs* eller *andre kurs*. 2 % av det totale antallet elever/deltakere tok utdanning på universitets- eller høyskolenivå, mens mindre enn en prosent ble rapportert å ta fagskoleutdanning.

Dersom man baserer seg på gjennomsnittet av rapporteringen på de fire telldataene gjennom året,⁶⁹ ser den totale fordelingen noe annerledes ut. Dette kan skyldes at de ulike

⁶⁷ Det er viktig å merke seg at i årsrapporteringen fra skoleavdelingene, som skal være en oppsummering av alle opplæringsaktiviteter gjennom året, kan skoleavdelingen rapportere inn samme person flere ganger, dersom vedkommende har deltatt på flere ulike opplæringsaktiviteter. Dette i motsetning til rapporteringen på fire telldataer gjennom året, der hver person som deltar i en opplæringsaktivitet kun kan rapporteres en gang.

⁶⁸ Kilde: Skoleavdelingenes rapportering til FMHO, 2015.

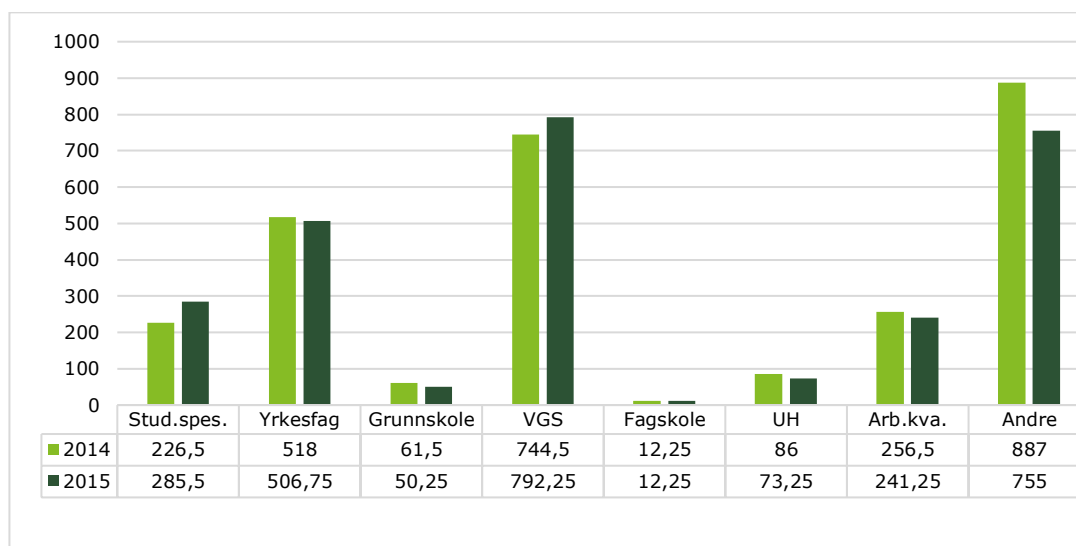
⁶⁹ Se avsnitt 7.4.2 for beskrivelse av rapporteringen fra skoleavdelingene.

kursene er av relativt kort varighet og dermed ikke nødvendigvis pågår akkurat på telledatoene skoleavdelingene skal rapportere. Dermed kan årsrapporteringen omfatte en del kurs som ikke inngår i rapporteringen på telledatoene. Videre kan det være enkeltpersoner som deltar på flere kurs på ulike tidspunkt gjennom året, og som dermed telles flere ganger i årsrapporteringen. Basert på gjennomsnittet av telledatoene var det videregående opplæring som var den hovedkategorien av opplæring som nasjonalt hadde flest deltakere i 2015, med totalt 41 % av det gjennomsnittlige antallet elever/deltakere nasjonalt. Videre fikk gjennomsnittlig 3 % av elevene/deltakerne grunnskoleopplæring. Den nest største hovedkategorien er *andre kurs* med 39 %, og deretter kommer *arbeidskvalifiserende kurs* med gjennomsnittlig 12 % av deltakerne/elevene. Samlet ble det med andre ord rapportert at 51 % av det gjennomsnittlige antallet elever/deltakere deltok i opplæring i form av enten *arbeidskvalifiserende kurs* eller *andre kurs*.

Dersom man ser nærmere på kategorien *videregående opplæring*, er det nasjonalt 20 % av det totale antallet deltakere som har tatt yrkesfaglige utdanningsprogrammer, og 12 % har tatt studieforberedende utdanningsprogrammer (total 32 % jf. figuren over).⁷⁰

Ser man på antall rapporterte deltakere i ulike opplæringsaktiviteter i 2014 og 2015, fremgår det av figur 2 nedenfor at endringene i forholdet mellom disse ulike opplæringsaktivitetene er relativt små. Altså synes fordelingen av elever/deltakere å være stabil fra 2014 til 2015.

Figur 2: Elever i ulike utdanningsløp, 2014 og 2015⁷¹



Til sammenligning viser rapporten *Norske innsette: utdanning, arbeid, ønske og planar* at 8 % av norske statsborgerne som er innsatt i fengsel ikke har fullført grunnskoleopplæringen.⁷² I tillegg har til sammen ca. 60 % av de innsatte ikke fullført videregående opplæring. Innenfor denne gruppen er det noen som aldri har begynt på videregående opplæring etter fullført grunnskole, mens andre har tatt deler av videregående opplæring, men uten å fullføre.

⁷⁰ Også dette er basert på skolenes årsrapportering for 2015 til FMHO.

⁷¹ Kilde: Skoleavdelingenes rapportering til FMHO, 2014 og 2015. Gjennomsnittlig antall deltakere basert på fire telledatoer. Videregående opplæring («VGS») er både presentert totalt, og inndelt i henholdsvis studieforberedende («stud.spes.») og yrkesfaglige utdanningsprogram («yrkesfag»). Nominelle tall.

⁷² Eikeland, Manger, og Asbjørnsen, «Norske innsette: Utdanning, arbeid, ønske og planar» Undersøkelsen som rapporten er basert på ble gjennomført i oktober 2015. Alle innsatte i fengsel i Norge, som har norsk statsborgerskap og er over 18 år, er omfattet av undersøkelsen.

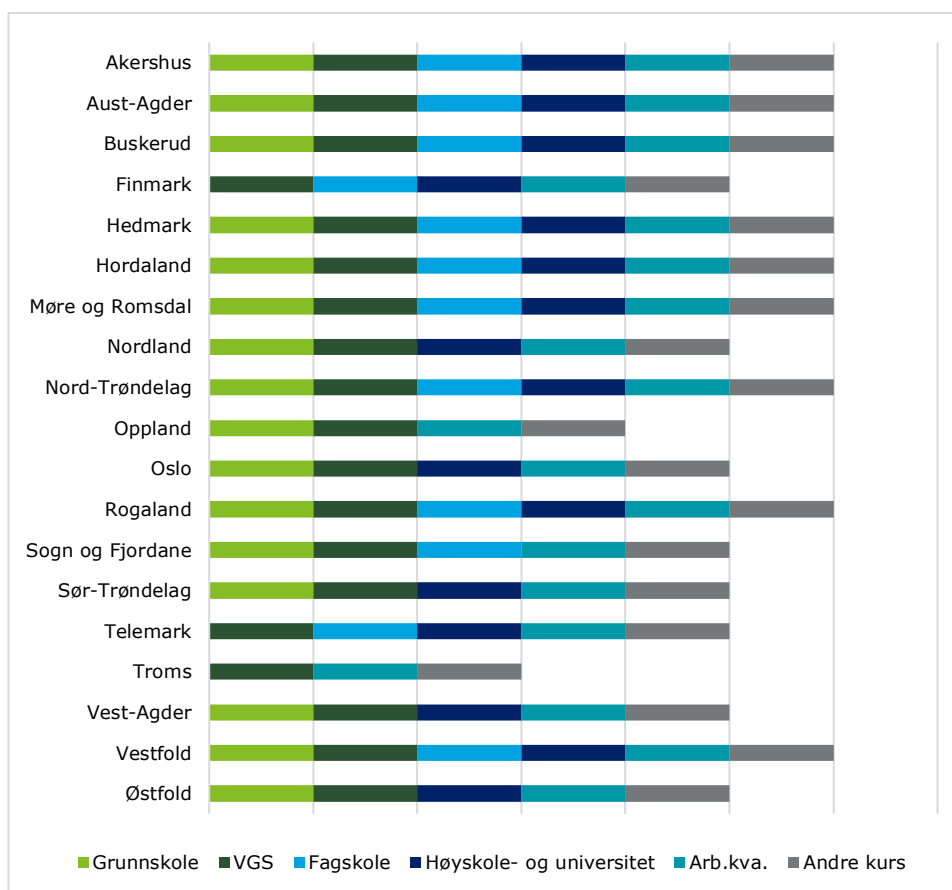
6.2.2 Ulikheter i opplæringstilbudet mellom fylkene

Hovedkategorier av opplæring per fylke

Figur 3 nedenfor viser de seks hovedkategoriene av opplæring fordelt på alle skoleeiere med ansvar for opplæring i kriminalomsorgen.⁷³ Ni av fylkene har alle de seks hovedkategoriene av opplæring, og fra åtte av fylkene ble det i 2015 rapportert om opplæring innenfor fem av hovedkategoriene. I ett fylke ble det i 2015 rapportert om fire hovedkategorier av opplæring, og ett fylke rapporterte om tre hovedkategorier av opplæring; videregående opplæring, arbeidskvalifiserende kurs og andre kurs.

Syv av fylkene har i 2015 ikke rapportert inn noen deltakere på fagskoleutdanning. Videre er det tre fylker som ikke har rapportert inn noen som tar opplæring på grunnskolenivå, og tre fylker som ikke har rapportert inn noen som tar høyskole- eller universitetsutdanning. Fra samtlige fylker er det rapportert at det ble gjennomført videregående opplæring, arbeidskvalifiserende kurs og andre kurs i 2015.

Figur 3: Tilbud per fylke, hovedkategorier (2015)⁷⁴



Det kan være flere årsaker til at bredden i opplæringstilbudet i fylkene er noe ulik. En nærliggende forklaring er at det er store ulikheter mellom fylkene både når det gjelder antallet fengsler og soningskapasiteten i det enkelte fylke. Man kan anta at høy soningskapasitet, og til dels også flere fengsler, vil kunne medføre et behov for større bredde i opplæringstilbudet enn det vil være i fylker der det er få og små fengsler. Videre

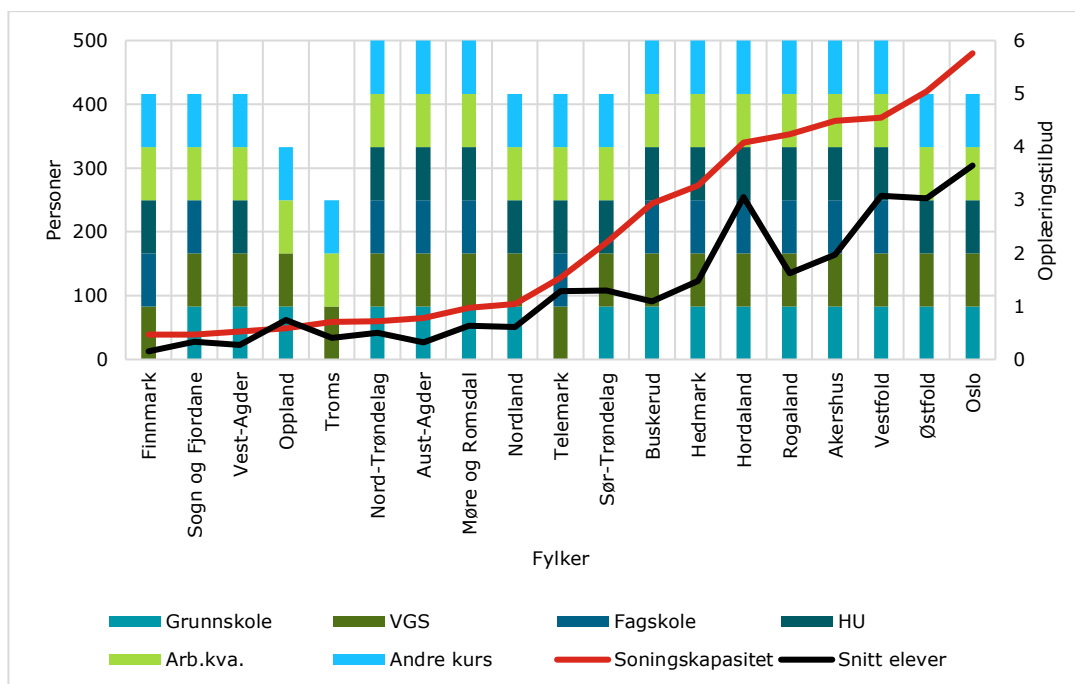
⁷³ Samtlige fylkeskommuner og Oslo kommune.

⁷⁴ Kilde: Skoleavdelingens rapportering til FMHO, 2015.

vil et høyt elevtall kunne ha sammenheng med et bredt opplæringstilbud, i den grad tilbudet er tilpasset de innsattes ønsker og behov.

Figuren nedenfor viser bredden i opplæringstilbudet sett i forhold til både soningskapasitet og gjennomsnittlige rapporterte elevtall per fylke i 2015. Figuren viser en viss sammenheng mellom bredden i tilbudet og soningskapasitet eller rapporterte elevtall, ved at de to fylkene som har færrest hovedkategorier av opplæring – Troms og Oppland – ligger i nedre halvdel av skalaen hva angår soningskapasitet og elevtall. Når det gjelder hvorvidt fylkene rapporterer om fem eller seks hovedkategorier av opplæring, er det ingen klar sammenheng med soningskapasitet og/eller elevtall. Blant annet ser vi at de to fylkene som har høyest soningskapasitet og elevtall – Østfold og Oslo – ikke er blant de som har rapportert om alle seks hovedkategorier av opplæring.

Figur 4: Bredden i opplæringstilbudet, soningskapasitet og gjennomsnittlig antall elever – 2015⁷⁵



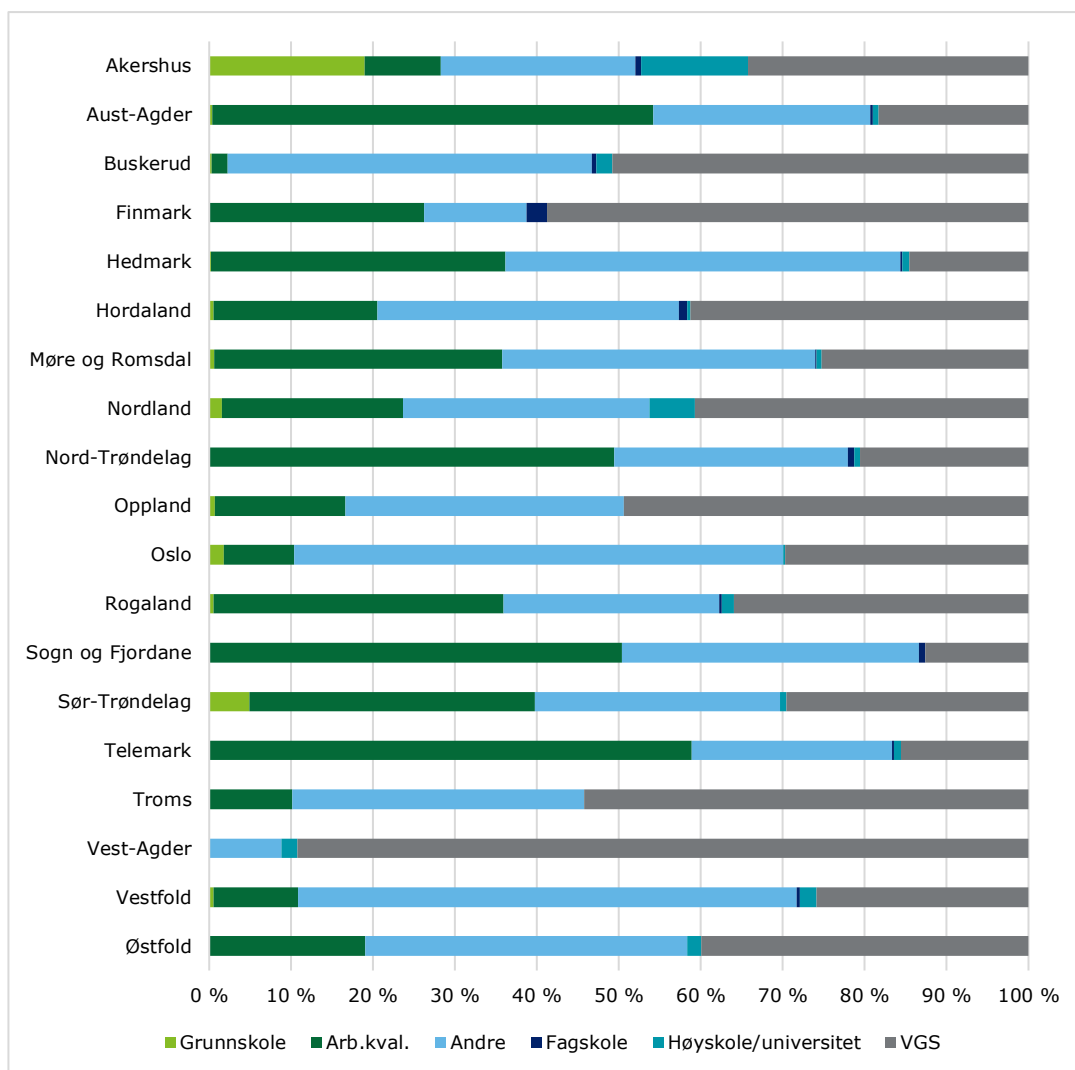
Figurene over sier noe om hvorvidt det innenfor opplæringen i kriminalomsorgen i det enkelte fylke er rapportert om elever/deltakere innenfor hver av de seks hovedkategoriene av opplæring, men sier ikke noe om antallet eller andelen elever/deltakere i de ulike hovedkategoriene. For å få et bedre inntrykk også av omfanget av de ulike opplæringsaktivitetene i fylkene, viser figuren nedenfor hvor stor andel av rapporterte deltakere/elever i hvert fylke som har deltatt i de ulike hovedkategoriene av opplæring.⁷⁶

Figur 5 viser at det er relativt store ulikheter mellom fylkene når det gjelder hvordan elevene/deltakerne er fordelt på ulike opplæringstilbud. Det fremgår at videregående opplæring er den hovedkategorien som har størst andel deltakere i et knapt flertall av fylkene (10), fulgt av *arbeidskvalifiserende kurs* som har størst andel rapporterte deltakere/elever i 2015 i fem fylker. *Andre kurs* har størst andel deltakere i fire av fylkene.

⁷⁵ Kilde: Skoleavdelingenes rapportering til FMHO, 2015.

⁷⁶ Figuren er basert på årsrapporteringen for 2015 fra skoleavdelingene.

Figur 5: Andel deltakere/elever i ulike opplæringsstilbud per fylke, 2015⁷⁷



Innenfor den enkelte hovedkategori kan det også være store ulikheter når det gjelder det faktiske innholdet i opplæringsstilbudet. Særlig gjelder dette hvilke utdanningsprogram som tilbys innenfor videregående opplæring, samt hvilke kurs som er gjennomført innenfor kategoriene *arbeidskvalifiserende kurs* og *andre kurs*. Dette blir nærmere omtalt i det følgende.

Videregående opplæring per fylke

Når det gjelder videregående opplæring var det, av gjennomsnittlig antall elever/deltakere som ble rapportert å ta videregående opplæring i 2015, 64 % som ble rapportert å ta yrkesfaglige utdanningsprogram, mens 36 % ble rapportert å ta studieforberedende utdanningsprogram.

⁷⁷ Totalt antall rapporterte deltakere gjennom året på ulike opplæringsaktiviteter varierer mye fra fylke til fylke; fra 1602 i Østfold til 82 i Finnmark. Dette medfører at tallene prosentvis baserer seg på per fylke er svært ulike, og at enkeltpersoner får større utslag på den prosentvis fordelingen i fylker med få registrerte elever/deltakere gjennom året.

Tilbudsstrukturen innenfor videregående opplæring i Norge bestod skoleåret 2015/2016 av tre ulike studiespesialiserende utdanningsprogrammer⁷⁸ og ni ulike yrkesfaglige utdanningsprogrammer^{79,80 81} I rapporteringen fra skoleavdelingene til FMHO blir det rapportert om elever ved hvert enkelt utdanningsprogram, i tillegg til at det innenfor yrkesfag er skilt ut en egen rapporteringskategori som kalles «fellesfag (yrkesfag)» (heretter omtalt som «fellesfag»). Her rapporterer skoleavdelingene inn elever som tar fellesfagene innenfor et yrkesfaglig utdanningsprogram.⁸²

Rapporteringen for 2015 viste at skolene i 2015 rapporterte om en betydelig større andel elever innen yrkesfaglige utdanningsprogrammer enn innen studieforberedende utdanningsprogrammer. Når det gjelder de studieforberedende utdanningsprogrammene ble det i all hovedsak rapportert om elever på utdanningsprogram for studiespesialisering. Ved 48 av totalt 58 fengselsavdelinger ble det rapportert om elever på studieforberedende utdanningsprogrammer, og i alle disse tilfellene er det rapportert om elever på utdanningsprogram for studiespesialisering. Ved seks fengselsavdelinger ble det i tillegg rapportert om elever innen utdanningsprogram for musikk, dans og drama. Det er ved enkeltfengsler rapportert om et betydelig antall elever innenfor både utdanningsprogram for studiespesialisering og utdanningsprogram for musikk, dans og drama, mens antallet er lavt ved andre fengsler. Det var ingen skoleavdelinger som rapporterte om elever ved utdanningsprogram for idrettsfag i 2015.

Elevene/deltakerne på yrkesfaglige utdanningsprogrammer fordeler seg i betydelig større grad på de ulike utdanningsprogrammene samt fellesfag. I det følgende vil vi derfor fokusere på fylkesvise – og deretter fengselsvise – variasjoner når det gjelder de *yrkesfaglige* utdanningsprogrammene.

Figur 6 under viser variasjonene i hvilke yrkesfaglige utdanningsprogram det ble rapportert inn elever/deltakere på i de ulike fylkene i 2015. Samlet blir alle yrkesfaglige utdanningsprogrammer som tilbys i ordinære videregående skoler også tilbudt innenfor opplæring i kriminalomsorgen. Det varierer imidlertid fra fylke til fylke hvor mange av utdanningsprogrammene som tilbys. Det er rapportert om elever/deltakere som tar fellesfag innenfor yrkesfaglige utdanningsprogram i alle fylkene. Ut over dette er det svært store forskjeller; fra Troms som kun rapporterte om elever/deltakere på teknikk og industriell produksjon (TIP) i tillegg til fellesfag, og til Vestfold, Rogaland, Oslo og Oppland som hver rapporterte om elever/deltakere på åtte ulike utdanningsprogram i tillegg til fellesfag.

⁷⁸ Utdanningsprogram for studiespesialisering med formgivingsfag og studiespesialisering uten formgivingsfag, utdanningsprogram for idrettsfag, og utdanningsprogram for musikk, dans og drama.

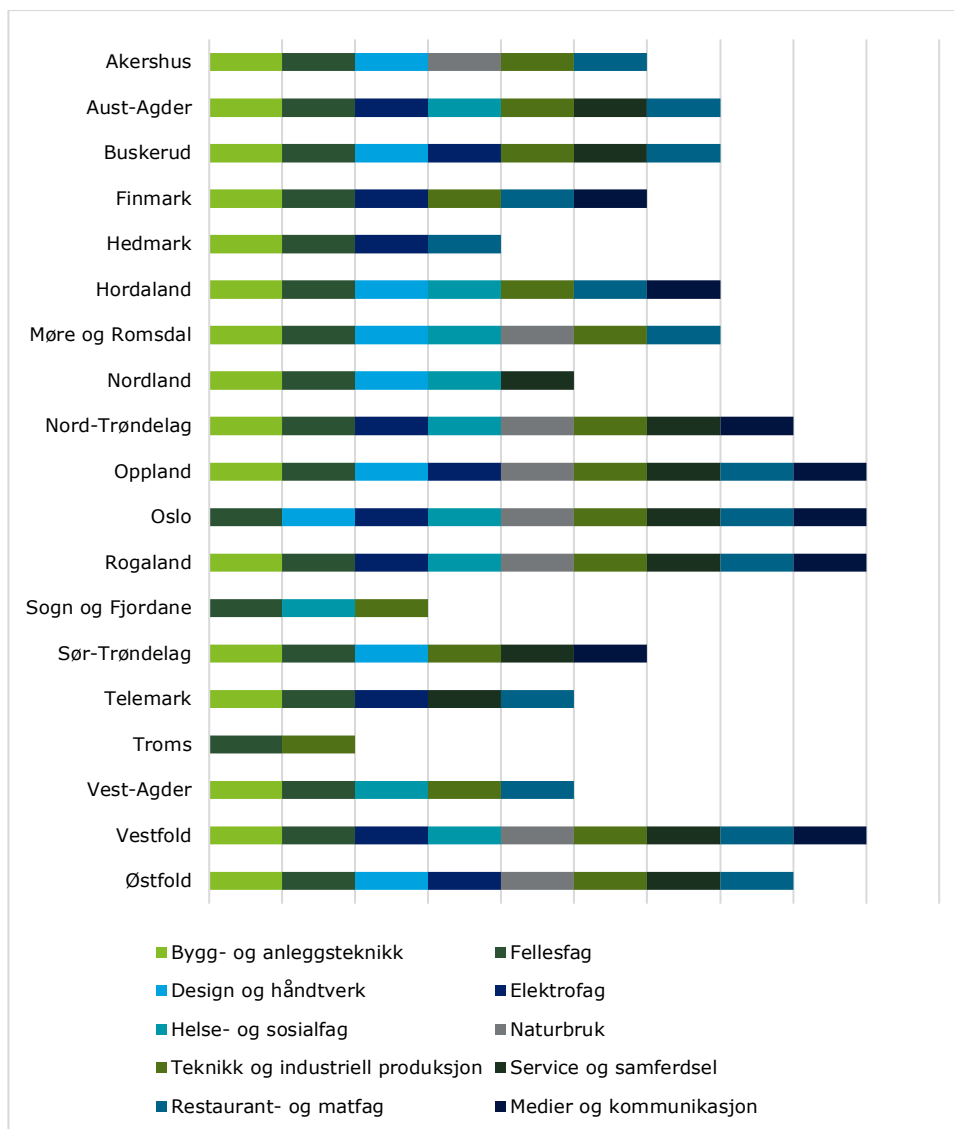
⁷⁹ Utdanningsprogram for bygg- og anleggsteknikk, utdanningsprogram for design og håndverk, utdanningsprogram for elektrofag, utdanningsprogram for helse- og oppvekstfag, utdanningsprogram for medier og kommunikasjon, utdanningsprogram for naturbruk, utdanningsprogram for restaurant- og matfag, utdanningsprogram for service og samferdsel og utdanningsprogram for teknikk og industriell produksjon.

⁸⁰ Rundskriv Udir-1-2015, Fag- og timefordeling og tilbudsstruktur for Kunnskapsløftet.

⁸¹ Skoleåret 2016/2017 består tilbudsstrukturen av fem ulike studiespesialiserende utdanningsprogrammer, og åtte ulike yrkesfaglige utdanningsprogrammer. En vesentlig endring fra året før var at utdanningsprogram for medier og kommunikasjon ble omgjort fra et yrkesfaglig til et studieforberedende utdanningsprogram. I tillegg ble programområde for formgivningsfag i utdanningsprogram for studiespesialisering gjort til et eget utdanningsprogram; utdanningsprogram for kunst, design og arkitektur. Se Rundskriv Udir-1-2016, Fag- og timefordeling og tilbudsstruktur for Kunnskapsløftet. Siden vi her omtaler rapportering fra skoleavdelingene om opplæringsaktiviteter i 2015, forholder vi oss til tilbudsstrukturen for skoleåret 2015/2016 når vi omtaler tilbud om og elevtall på henholdsvis studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer.

⁸² Fellesfagene på yrkesfaglige utdanningsprogram, som altså er omfattet av rapporteringskategorien «fellesfag» i rapporteringen fra skoleavdelingene til FMHO, omfatter norsk, engelsk, matematikk, naturfag, samfunnsfag og kroppsøving.

Figur 6: Opplæringstilbud yrkesfag per fylke (2015)⁸³



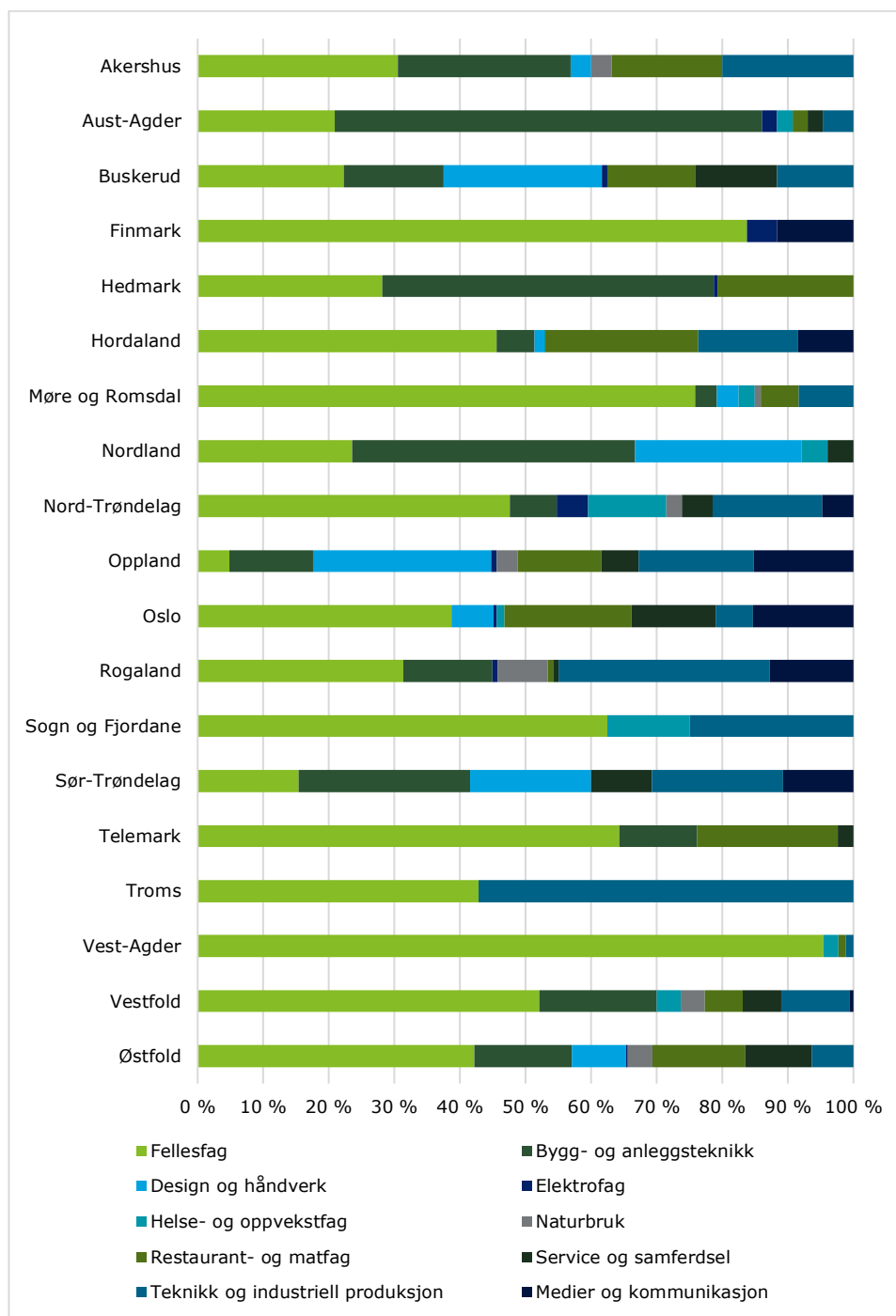
Av figur 6 over ser vi at det er enkelte yrkesfaglige utdanningsprogrammer som går igjen i mange fylker. Som nevnt over rapporteres det særlig hyppig om elever som tar fellesfag, som altså inngår i alle de ulike yrkesfaglige utdanningsprogrammene. I tillegg er det mange som rapporterer om elever/deltakere på Teknikk og industriell produksjon (TIP) (16 fylker), Bygg- og anleggsteknikk (16 fylker), og Restaurant- og matfag (14 fylker). Dette er med andre ord utdanningsprogrammer som tilbys i de fleste fylkene. Naturbruk og Medier og kommunikasjon er de utdanningsprogrammene som har hatt elever/deltakere i færrest fylker (8).

Også om en ser på elever/deltakere i det enkelte fylke som har blitt rapportert å ta yrkesfag, og hvordan disse fordeler seg på fellesfag og de ulike utdanningsprogrammene, går det frem at fellesfag dominerer i de fleste fylkene (figur 7 under). For flere av fylkene, som ifølge figur 6 over hadde elever/deltakere på mange ulike yrkesfaglige utdanningsprogrammer, vises det tydelig at enkelte av utdanningsprogrammene likevel er

⁸³ Kilde: Skoleavdelingenes rapportering til FMHO, 2015. I rapporteringen er fellesfag innenfor yrkesfag skilt ut som en egen kategori. Dette er fag som inngår i alle de ulike yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

relativt marginale hva angår andel elever/deltakere av det totale antallet som er registrert på yrkesfaglige utdanningsprogrammer gjennom året.

Figur 7: Yrkesfagelever per fylke fordelt på utdanningsprogram (2015)⁸⁴

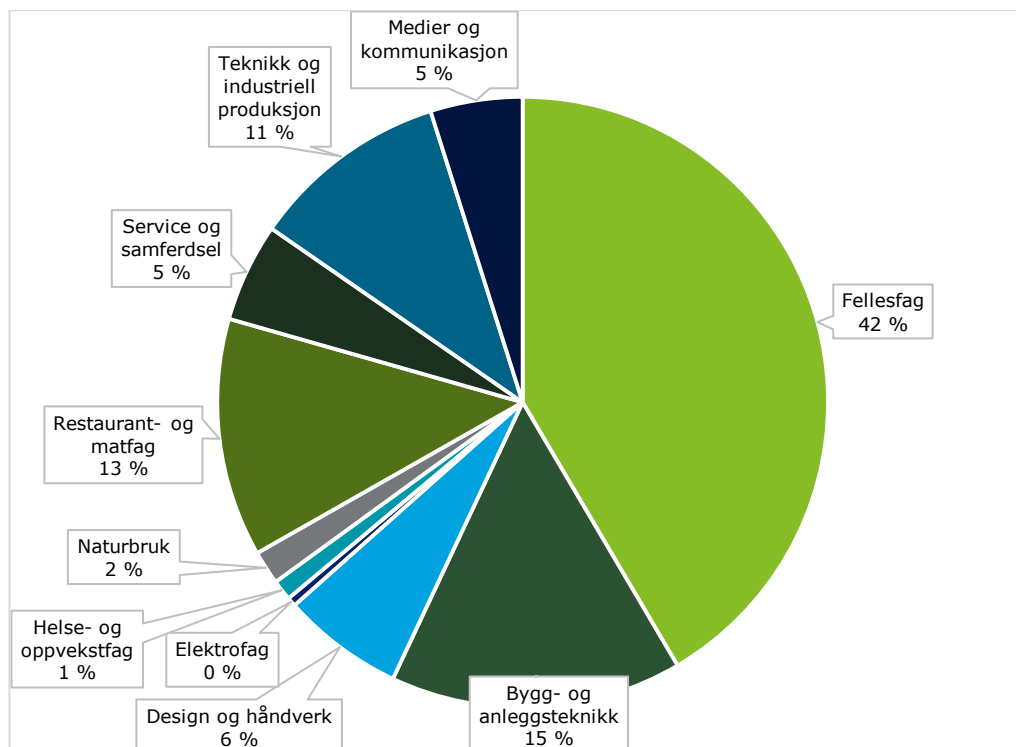


Dette korresponderer godt med en nasjonal oversikt over andelen elever/deltakere innenfor opplæring i kriminalomsorgen som er rapportert ved de ulike yrkesfaglige utdanningsprogrammene (figur 8 under). Den klart største andelen har tatt fellesfagene,

⁸⁴ Kilde: Skoleavdelingenes rapportering til FMHO, 2015. I rapporteringen er fellesfag innenfor yrkesfag skilt ut som en egen kategori. Dette er fag som inngår i alle de ulike yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

fulgt av Bygg- og anleggsteknikk, Restaurant og matfag og Teknikk og industriell produksjon. Det vil si at de utdanningsprogrammene som er rapportert inn hyppigst, også har hatt flest deltakere ifølge årsrapporteringen for 2015.

Figur 8: Andel elever på ulike yrkesfaglige utdanningsprogram (2015)⁸⁵



Arbeidskvalifiserende kurs per fylke

Figur 9 under viser hvilke arbeidskvalifiserende kurs som i 2015 ble rapportert gjennomført i de ulike fylkene. Når det gjelder arbeidskvalifiserende kurs, er det Rogaland som har rapportert om det bredeste tilbudet, fulgt av Telemark. Også Aust-Agder, Nord-Trøndelag og Hordaland er blant fylkene med flest arbeidskvalifiserende kurs.

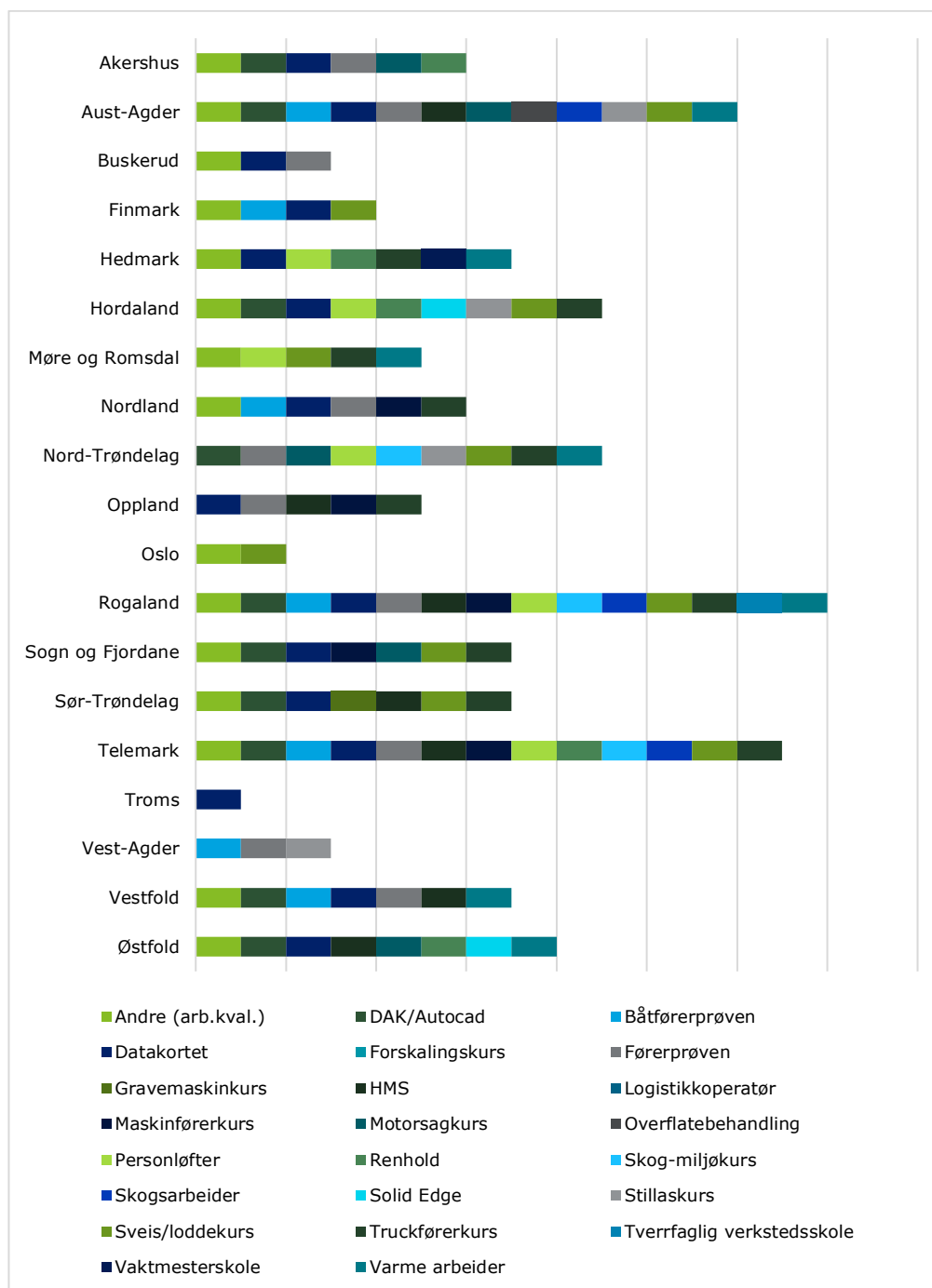
Som figuren viser er det store forskjeller mellom fylkene, men bildet ser noe ulikt ut sammenlignet med variasjonene som gjelder yrkesfaglige utdanningsprogrammer og *andre kurs* (se under).

Oslo, som er det fylket som har høyest samlet soningskapasitet, og er blant de som har bredest tilbud både når det gjelder yrkesfaglige utdanningsprogram og *andre kurs* (se under), er blant fylkene som gjennomfører færrest *arbeidskvalifiserende kurs*. Også Buskerud ligger i øvre halvdel av den fylkesvise oversikten når det gjelder soningskapasitet (se figur 4), og rapporterer om stor bredde når det gjelder yrkesfaglige utdanningsprogram. Imidlertid rapporterer Buskerud om få arbeidskvalifiserende kurs i 2015. Med andre ord synes det til dels å være helt andre forhold enn total soningskapasitet som påvirker bredden i gjennomførte arbeidskvalifiserende kurs. Samtidig registrerer vi også en viss sammenheng mellom bredden i tilbudet om arbeidskvalifiserende kurs og soningskapasitet, ved at flere av fylkene med færrest arbeidskvalifiserende kurs også er blant de som har

⁸⁵ Kilde: Skoleavdelingenes rapportering til FMHO, 2015. I rapporteringen er fellesfag innenfor yrkesfag skilt ut som en egen kategori. Dette er fag som inngår i alle de ulike yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

lavest samlet soningskapasitet (Finnmark, Troms, Vest-Agder og Oppland). Viktige unntak her er som nevnt Oslo og Buskerud.

Figur 9: Gjennomførte arbeidskvalifiserende kurs per fylke (2015)⁸⁶



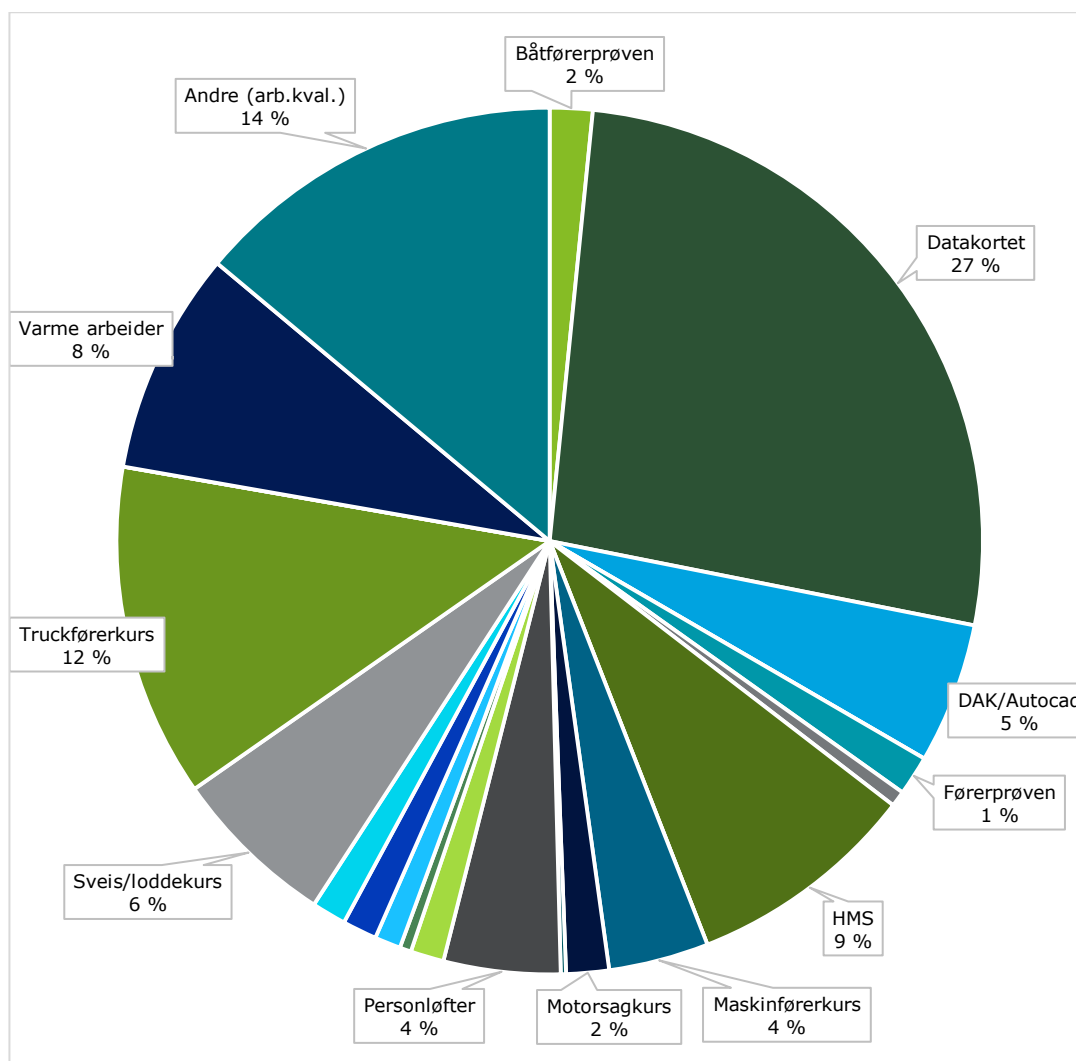
Vi ser videre at det er enkelte arbeidskvalifiserende kurs som går igjen i mange av fylkene. Dette er særlig Datakortet, som 15 fylker har rapportert om. Videre har ti fylker rapportert om DAK/Autocad, ti har rapportert om sveis/loddekurs, ti har rapportert om førerprøven og ti har rapportert om truckførerkurs. 15 fylker har rapportert om at de har hatt deltakere

⁸⁶ Kilde: Skoleavdelingenes rapportering til FMHO, 2015.

på andre arbeidskvalifiserende kurs enn de som er listet opp i rapporteringsskjemaet til FMHO.

Sett i forhold til samlet andel deltakere på ulike arbeidskvalifiserende kurs nasjonalt, ser vi at Datakortet er det arbeidskvalifiserende kurset som til sammen hadde klart høyest andel deltakere (27 %) av totalt antall deltakere på arbeidskvalifiserende kurs i 2015. Deretter kommer truckførerkurs (12 %), HMS (9 %) og varme arbeider (8 %). 14 % av det totale deltakertallet har deltatt på «andre» arbeidskvalifiserende kurs som ikke er navngitt i rapporteringen. Sammenstillingen indikerer at flere av kursene som går igjen i mange fylker likevel ikke har høy andel av det totale deltakertallet nasjonalt (for eksempel DAK/Autocad), mens kurs som færre fylker har rapportert om har relativt stor andel av det totale deltakertallet (for eksempel varme arbeider).

Figur 10: Andel deltakere på ulike arbeidskvalifiserende kurs (2015)⁸⁷



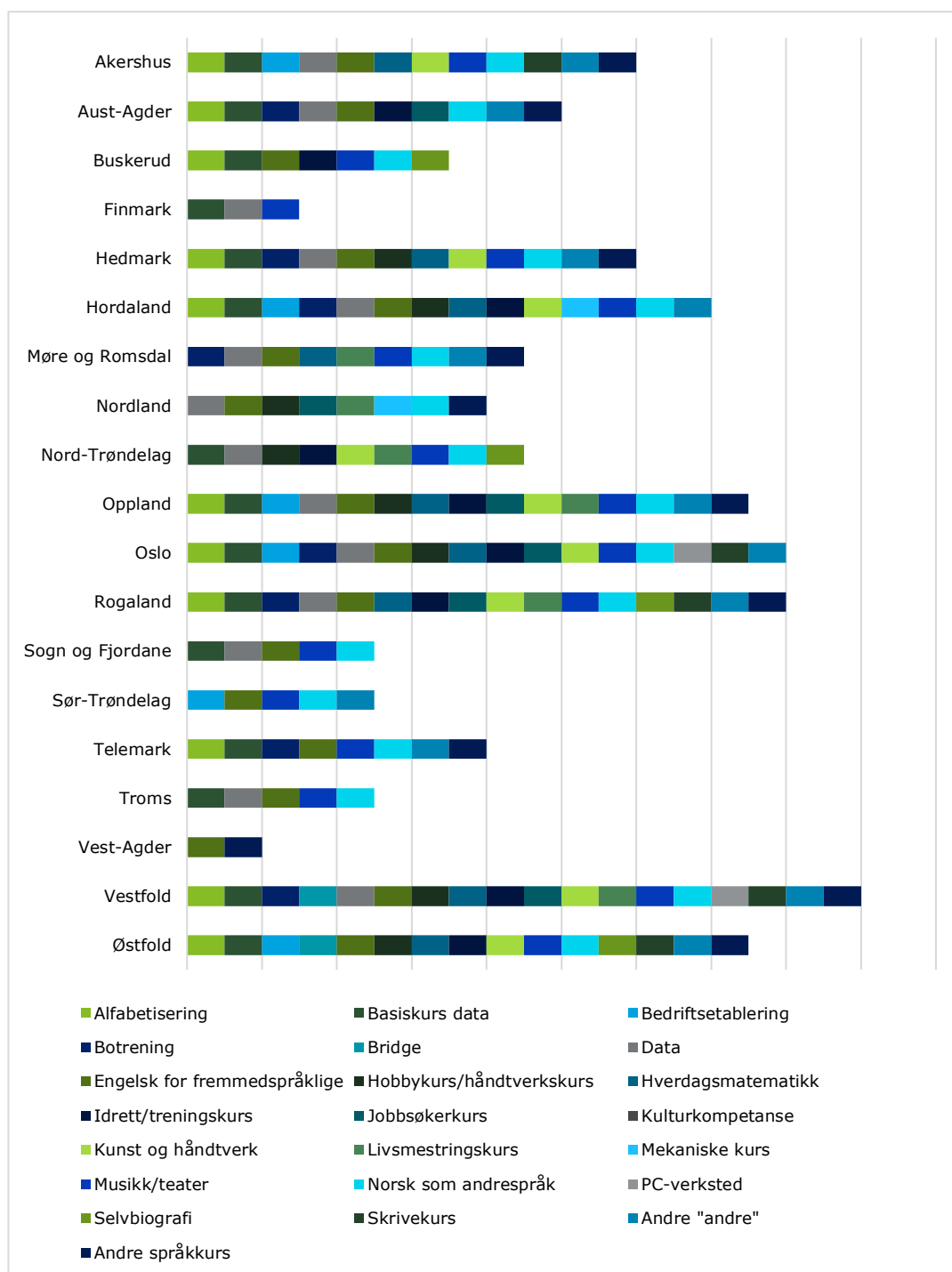
Andre kurs per fylke

Figuren under viser store ulikheter mellom fylkene også når det gjelder hvor mange og hvilke *andre kurs* som er rapportert gjennomført. Vest-Agder, Troms og Finnmark har rapportert om få *andre kurs*, mens Vestfold er det fylket som har ifølge rapporteringen har

⁸⁷ Andel deltakere på ulike arbeidskvalifiserende kurs av totalt antall deltakere på arbeidskvalifiserende kurs i 2015. Kilde: Skoleavdelingens rapportering til FMHO, 2015.

gjennomført flest andre kurs i 2015, med 18 ulike kurs. Sett i forhold til figur 6 over, som viser yrkesfaglige utdanningsprogrammer, ser vi at det er de samme fem fylkene (Østfold, Vestfold, Rogaland, Oslo og Oppland) som har rapportert om størst bredde både når det gjelder yrkesfaglige utdanningsprogrammer og *andre kurs*. Som nevnt over er det imidlertid kun Rogaland som også er blant de fylkene som har rapportert om flest arbeidskvalifiserende kurs.

Figur 11: Gjennomførte kurs (andre kurs) per fylke – 2015



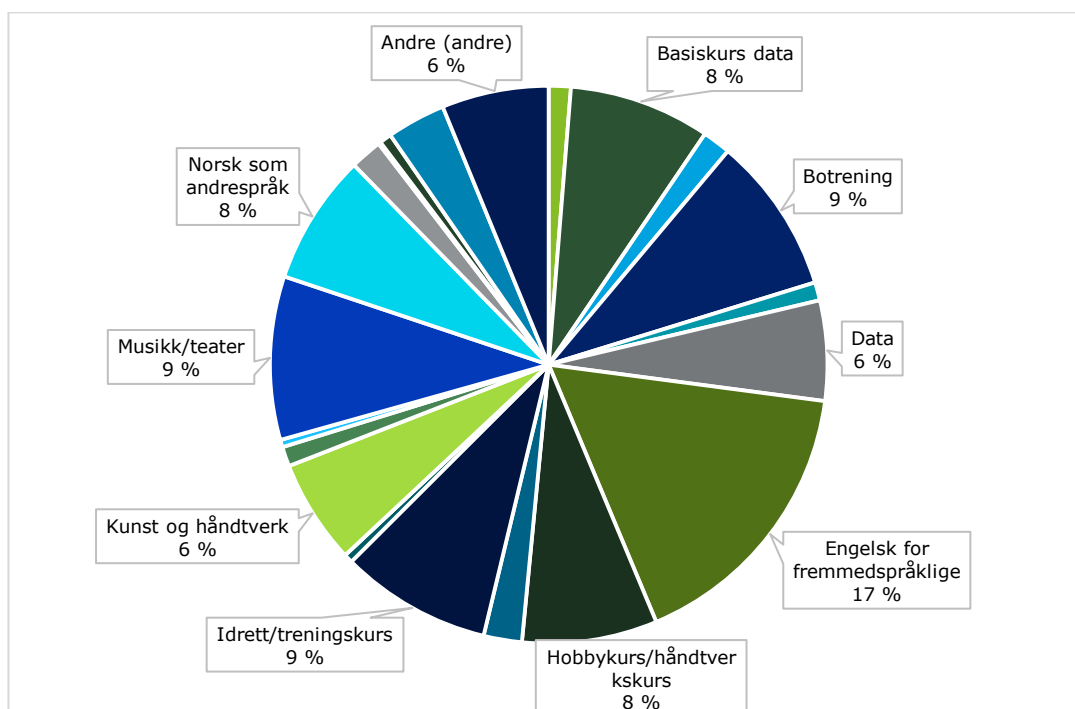
Det at Vestfold har flest kurs, kan ha sammenheng med at Vestfold er det fylket som har flest soningsenheter, og samlet har den tredje største soningskapasiteten av fylkene. Også

Oslo, Østfold, Rogaland, Akershus, Hedmark og Hordaland er fylker med et høyt antall andre kurs, og også i disse tilfellene samvarierer det med at dette er fylker med høy samlet soningskapasitet. Samtidig ser vi at også Oppland har et høyt antall «andre kurs», til tross for at Oppland ligger på nedre halvdel av oversikten over samlet soningskapasitet, og kun har to soningsenheter.

Når det gjelder *hvilke* andre kurs som er mest utbredt, viser figuren over at *Norsk som andrespråk* er et kurs 17 av fylkene rapporterer at de har hatt deltakere på i 2015. Det samme gjelder *Engelsk for fremmedspråklige*. Videre har 16 fylker rapportert om *Musikk/teater* og 15 har hatt *Basiskurs data* og 14 *Data*. På den andre siden fremgår det at det kun er to fylker som har hatt *PC-verksted*, ett har hatt *tverrfaglig verksted*, fire fylker har rapportert om *Selvbiografi*, mens ingen har rapportert om *Kulturkompetanse*, og to fylker har rapportert at de har hatt deltakere på *Bridge*.

Dette samsvarer til dels godt med den nasjonale fordelingen av kursdeltakere/elever på ulike andre kurs, jf. figur 12 under. Her går det frem at det har vært flest deltakere på *Engelsk for fremmedspråklige*, deretter kommer *Musikk/teater* som også er et kurs mange fylker har gjennomført. Deretter kommer imidlertid *Idrett/treningskurs*, som det kun er rapportert om fra ni fylker, før blant annet *Norsk som andrespråk* med 8 % av det totale antallet deltakere på andre kurs, til tross for at dette er et kurs som hele 17 fylker har rapportert om. *Botrening*, som er rapportert fra åtte fylker, har noe større andel av de samlede deltakerne enn *Basiskurs data*, som er rapportert fra 15 fylker. Dette indikerer at enkelte kurs har mange deltakere i enkeltfylker, mens andre kurs har relativt få deltakere totalt selv om de arrangeres i mange fylker.

Figur 12: Andel deltakere på ulike andre kurs (2015)⁸⁸



Gjennomgangen over viser at det er til dels store ulikheter i opplæringstilbudet fra fylke til fylke. Innenfor hvert fylke kan det imidlertid også være til dels store ulikheter i opplæringstilbudet fra en fengselsavdeling til en annen. I de følgende avsnittene vil vi presentere og drøfte ulikheter i opplæringstilbudet mellom fengselsavdelingene.

⁸⁸ Kilde: Skoleavdelingenes rapportering til FMHO, 2015.

6.2.3 Ulikheter i opplæringstilbudet mellom fengselsavdelinger

For å få ytterligere informasjon om hvorvidt det er ulikheter i opplæringstilbudet avhengig av hvor man soner, beskriver vi nedenfor hvilken opplæring som er rapportert gjennomført ved hver av landets 58 fengselsavdelinger i 2015. Vi vil både presentere bredden i opplæringen i form av hovedkategorier av opplæring, samt se nærmere på hvilken opplæring som er rapportert gjennomført ved den enkelte fengselsavdeling når det gjelder noen av hovedkategoriene av opplæring. For å få et inntrykk av omfanget av de ulike typene opplæring, vil vi også se nærmere på hvordan rapporterte elever/deltakere fordeler seg på de ulike opplæringsaktivitetene ved den enkelte fengselsavdeling.

Hovedkategorier av opplæring per fengselsavdeling

I figur 13 nedenfor fremgår hovedkategorier av opplæring per fengselsavdeling. Igjen viser figuren hvorvidt det innenfor opplæringen i kriminalomsorgen ved den enkelte fengselsavdeling er rapportert om elever/deltakere innenfor hver av de seks hovedkategoriene opplæring, men den sier ikke noe om antallet eller andelen elever/deltakere i de ulike hovedkategoriene av opplæring.

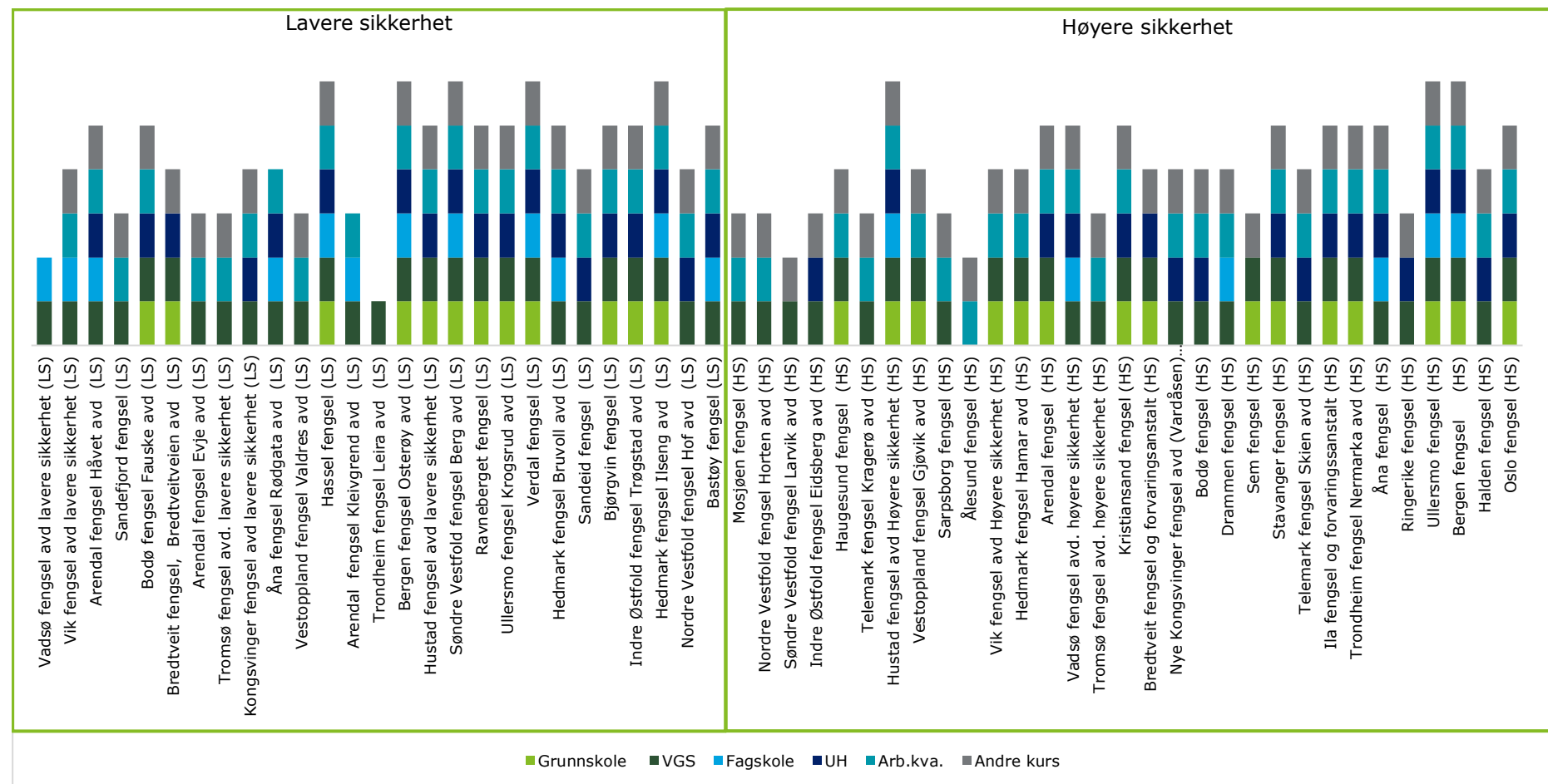
Til venstre i figuren vises alle enheter med lavere sikkerhetsnivå, og til høyre enheter med høyt sikkerhetsnivå. Innen hver av disse kategoriene er fengselsavdelingene plassert etter soningskapasitet; lavest soningskapasitet til venstre, og størst soningskapasitet til høyre. Figuren tydeliggjør at det er relativt store forskjeller når det gjelder hvilken opplæring som er rapportert gjennomført i 2015.

På overordnet nivå synes det ikke å være klare sammenhenger mellom fengselsavdelingenes sikkerhetsnivå og hvilke hovedkategorier av opplæring som er rapportert gjennomført, selv om vi registrerer at det er noen flere fengselsavdelinger med lavere sikkerhetsnivå enn med høyt sikkerhetsnivå som har rapportert om alle seks hovedkategoriene av opplæring. Bredden i opplæringstilbudet – altså hvor mange av hovedkategoriene som er rapportert gjennomført i 2015 – har også en tendens til å øke med soningskapasiteten ved den enkelte fengselsavdeling, selv om heller ikke dette er et entydig bilde, og det er flere unntak fra en slik tendens. Disse unntakene er blant annet Ringerike fengsel med tre hovedkategorier og Halden fengsel med fire hovedkategorier av opplæring, til tross for at begge er blant de største fengselsavdelingene. Videre fremgår det at Hustad fengsel avd. høyere sikkerhet, som er en liten enhet, har rapportert om alle seks hovedkategoriene av opplæring i 2015.

Noe det kan være verdt å merke seg er at det ved 31 av fengselsavdelingene ikke er rapportert om grunnskoleopplæring i 2015. Dette er over halvparten av det totale antallet fengselsavdelinger, og disse enhetene er jevnt fordelt på enheter med lavere (15) og høyt (16) sikkerhetsnivå. Dette gjelder både enheter med *lav* soningskapasitet (for eksempel Vadsø fengsel avd. lavere sikkerhet, Vik fengsel avd. lavere sikkerhet og Arendal fengsel Håvet avd. med lavere sikkerhetsnivå, samt Mosjøen fengsel, Søndre Vestfold fengsel Larvik avd. og Indre Østfold fengsel Eidsberg avd. med høyt sikkerhetsnivå) og enheter med *høy* soningskapasitet (for eksempel Nordre Vestfold Hof avd. og Bastøy fengsel med lavere sikkerhetsnivå, samt Åna fengsel, Ringerike fengsel og Halden fengsel med høyt sikkerhetsnivå).

Ved 21 av fengselsavdelingene var det i 2015 ingen innsatte som tok høyskole- eller universitetsutdannelse. Åtte av disse enhetene har lavere sikkerhetsnivå, og tretten høyt sikkerhetsnivå, og dette dreier seg i hovedsak om enheter med relativt lav soningskapasitet.

Figur 13: Opplæringstilbud per fengselsavdeling (2015)⁸⁹



⁸⁹ Kilde: Skoleavdelingenes rapportering til FMHO, 2015.

Skolen ved alle fengselsavdelinger med unntak av Ålesund fengsel (høyere sikkerhet) har rapportert om videregående opplæring i 2015. Ved fire fengselsavdelinger, alle med lavere sikkerhetsnivå, er det i 2015 ikke rapportert om noen deltakere på *andre kurs*. Alle disse fengslene ligger i nedre halvdel av oversikten når det gjelder soningskapasitet. Ellers har alle fengselsavdelingene hatt deltakere på *andre kurs* i en eller annen form.

Ved til sammen åtte fengselsavdelinger er det ikke rapportert om deltakere på *arbeidskvalifiserende kurs* i 2015. Tre av disse er enheter med lavere sikkerhetsnivå, og fem har høyt sikkerhetsnivå. Enhetene med lavere sikkerhetsnivå ligger i nedre sjikt når det gjelder soningskapasitet, mens enhetene med høyt sikkerhetsnivå er relativt jevnt fordelt på enheter med lav og høy soningskapasitet.

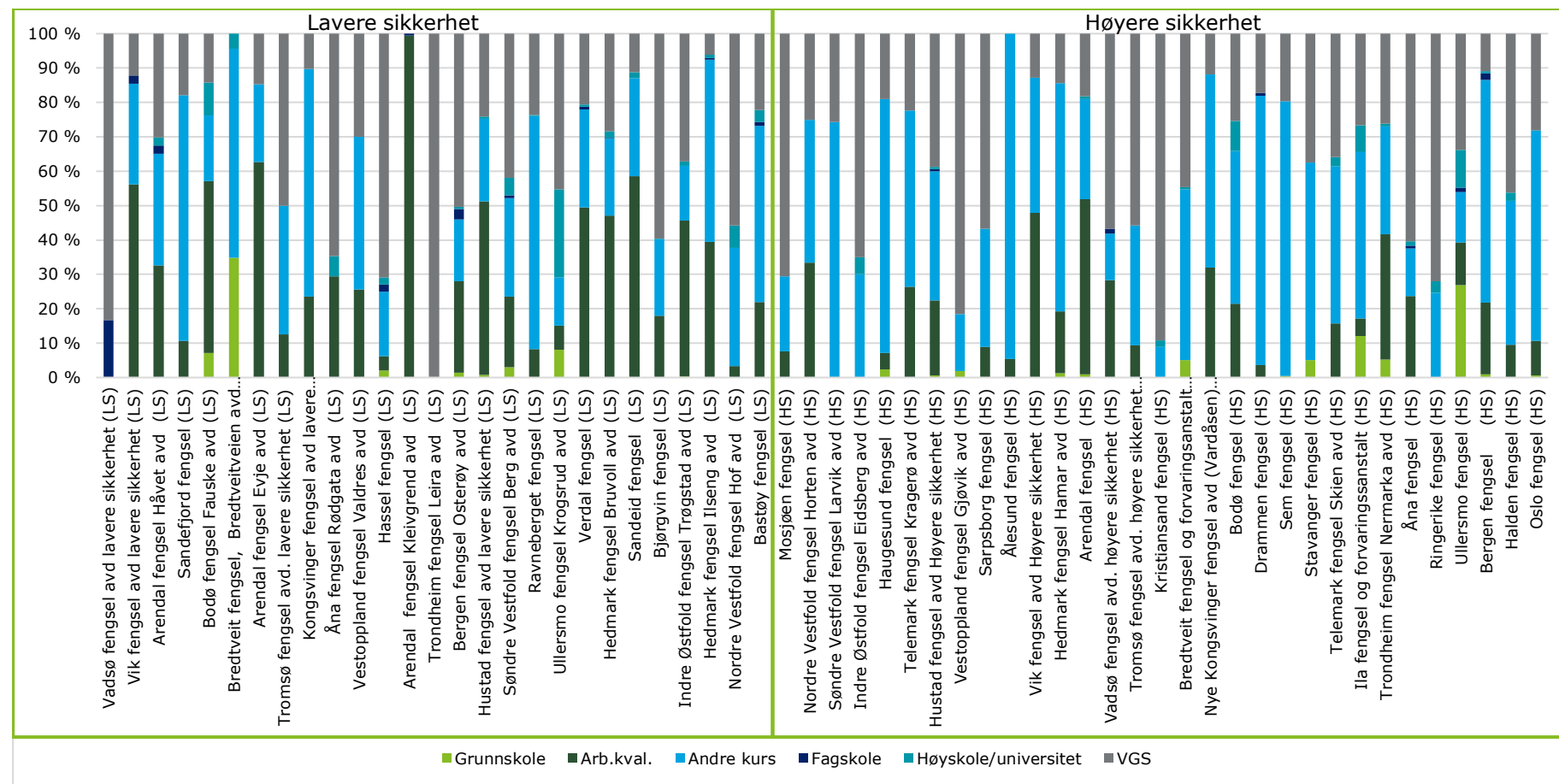
Ved 18 av de 58 fengselsavdelingene er det rapportert om elever som tar fagskoleutdanning i 2015. De fleste av disse (12) er fengselsavdelinger med lavere sikkerhetsnivå. Det vil si at til sammen 40 av enhetene ikke hadde deltakere innenfor denne opplæringskategorien i 2015.

Nedenfor vil vi se nærmere på hvordan andelen elever/deltakere ved hver av fengselsavdelingene fordeler seg på de ulike hovedkategoriene av opplæring. Med andre ord viser figur 14 nedenfor ikke bare om det har vært noen deltakere innenfor de ulike hovedkategoriene av opplæring, men også hvordan det totale antallet elever/deltakere gjennom året fordeler seg på de ulike kategoriene. Igjen er det betydelige ulikheter mellom fengselsavdelingene.

Andre kurs dominerer ved mange av fengselsavdelingene, blant annet flere av de største enhetene med høyt sikkerhetsnivå. Dette gjelder for eksempel Oslo fengsel og Bergen fengsel. Samtidig er det en del fengselsavdelinger der videregående opplæring er den klart dominerende opplæringsaktiviteten, for eksempel Ringerike fengsel, Åna fengsel, Kristiansand fengsel og Trondheim fengsel Leira avdeling. *Arbeidskvalifiserende kurs* har flest deltakere ved fengselsavdelinger med lavere sikkerhet (for eksempel Sandeid fengsel, Verdal fengsel og Arendal fengsel Kleivgrend avdeling), selv om det er noen unntak i form av også fengselsavdelinger med høyere sikkerhet som har høy andel deltakere på arbeidskvalifiserende kurs (for eksempel Arendal fengsel).

Noe man kan merke seg, er at selv om det rapporteres om flere hovedkategorier av opplæring ved fengselsavdelingene, er det ofte én av kategoriene som dominerer ved å ha over halvparten av deltakerne gjennom året.

Figur 14: Andel elever/deltakere i ulike opplæringsstilbud per fengselsavdeling (2015)⁹⁰



⁹⁰ Kilde: Skoleavdelingenes rapportering til FMHO, 2015.

Nedenfor vil vi se nærmere på hvilke utdanningsprogrammer som er rapportert gjennomført innen yrkesfag, og hvilke kurs som er rapportert gjennomført under hovedkategoriene *arbeidskvalifiserende kurs* og *andre kurs* per fengselsavdeling. Når vi går nærmere inn på hvilket spesifikt tilbud som kommer inn under disse ulike hovedkategoriene, vil vi blant annet ha fokus på om det er ulikheter som kan ha sammenheng med sikkerhetsnivå.

Yrkesfaglige utdanningsprogrammer per fengselsavdeling

Figur 15 under viser variasjonene i rapporterte yrkesfaglige utdanningsprogrammer mellom de ulike fengselsavdelingene. Som det går frem av figuren, er variasjonene store. I figuren skilles det som før mellom fengselsavdelinger med lavere sikkerhetsnivå og fengselsavdelinger med høyt sikkerhetsnivå. I tillegg er fengselsavdelingene innenfor hver av sikkerhetskategoriene fremstilt med de med lavest soningskapasitet til venstre, og de med størst soningskapasitet til høyre.

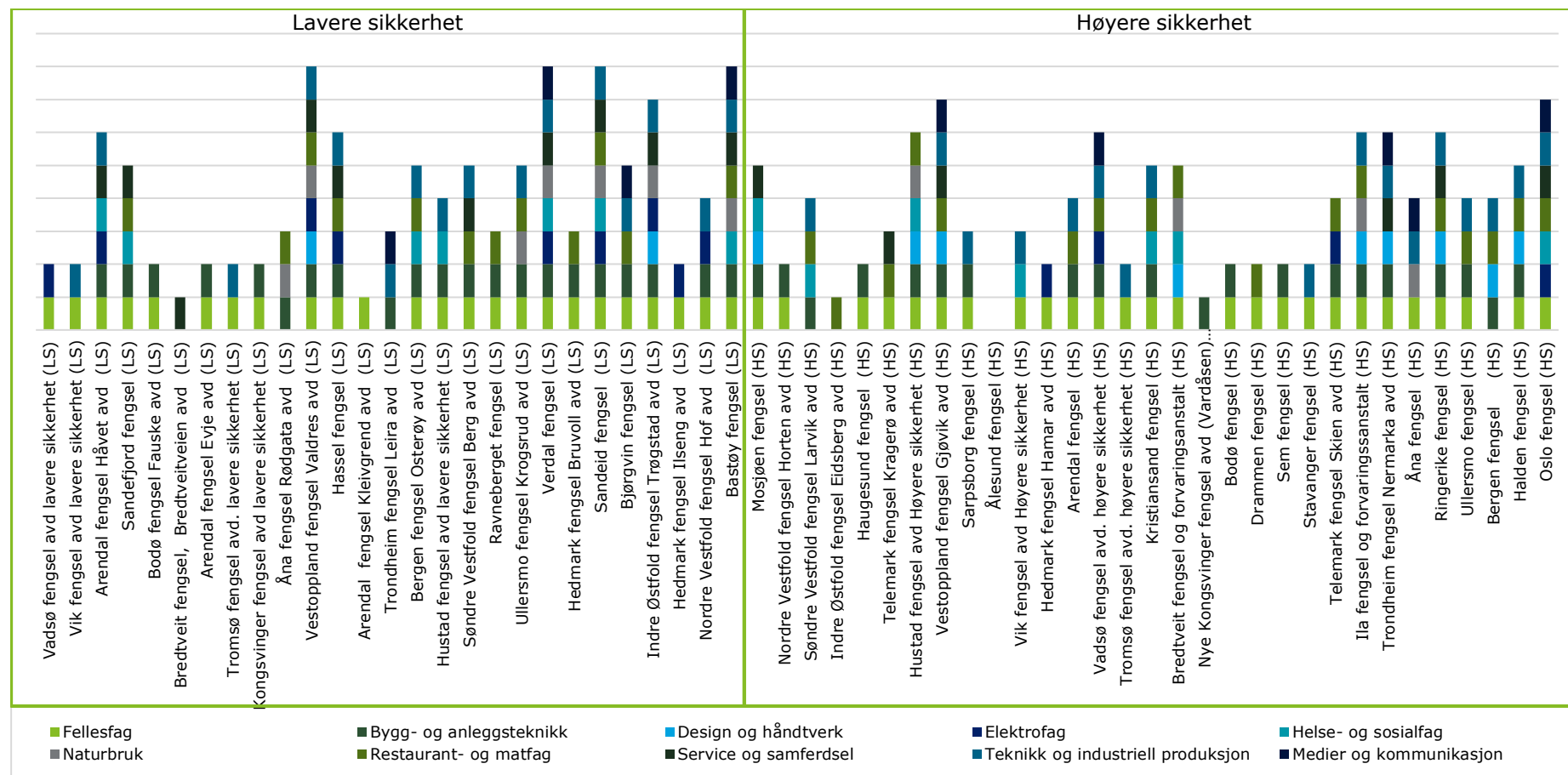
Igjen fremgår det ikke – på overordnet nivå – noen entydig sammenheng mellom sikkerhetsnivå og hvor bredt opplæringstilbudet er i form av antallet yrkesfaglige utdanningsprogrammer som blir rapportert. Aller størst bredde i tilbudet er det imidlertid rapportert om ved fire fengselsavdelinger med lavere sikkerhet; Bastøy fengsel, Sandeid fengsel, Verdal fengsel og Vestoppland fengsel Valdres avd. i henholdsvis Vestfold, Rogaland, Nord-Trøndelag og Oppland. De tre første ligger i øvre sjikt når det gjelder soningskapasitet blant fengselsavdelingene med lavere sikkerhetsnivå, mens Vestoppland fengsel Valdres avd. ligger i nedre sjikt hva gjelder soningskapasitet. Ved alle disse fire fengselsavdelingene er det rapportert om fellesfag, som er skilt ut som en egen rapporteringskategori innenfor yrkesfag, pluss syv ulike utdanningsprogrammer. Det synes også å være en viss sammenheng mellom soningskapasitet og antallet yrkesfaglige utdanningsprogrammer som er rapportert fra skoleavdelingen, ved at det er flest enheter med høy soningskapasitet der det er rapportert om fire eller flere yrkesfaglige utdanningsprogrammer (inkludert fellesfag som en egen kategori).

Oversikten i figur 15 viser at skolene ved de fleste fengselsavdelingene rapporterte at de hadde elever som tok fellesfag innenfor yrkesfaglige utdanningsprogram. Ved åtte fengselsavdelinger var det ingen som tok fellesfagene, dette inkluderer Ålesund fengsel som ikke har rapportert om elever som tok videregående opplæring i 2015. Det er en overvekt av fengselsavdelinger med høyt sikkerhetsnivå blant disse enhetene.

Bygg- og anleggsteknikk er også et utdanningsprogram som gjennomføres ved mange fengselsavdelinger: i 2015 rapporterte totalt 41 av 58 fengselsavdelinger at de hadde elever som tok dette utdanningsprogrammet. Også her er enhetene jevnt fordelt mellom høyt og lavere sikkerhetsnivå, med henholdsvis 20 og 21 fengselsavdelinger innen hvert sikkerhetsnivå som har rapportert om dette utdanningsprogrammet. Det samme gjelder Teknikk og industriell produksjon, som 33 av totalt 58 fengselsavdelinger rapporterte at de hadde elever på i 2015. Av disse var det 16 enheter med lavere sikkerhetsnivå og 17 enheter med høyt sikkerhetsnivå.

Videre viser figuren at Design og håndverk ser ut til å være et utdanningsprogram som er mer utbredt ved fengsler med høyt sikkerhetsnivå enn med lavere sikkerhetsnivå; bare to av elleve enheter som har rapportert om dette utdanningsprogrammet er enheter med lavere sikkerhetsnivå. Også når det gjelder Restaurant- og matfag er det en liten overvekt av enheter med høyt sikkerhetsnivå som har rapportert om dette utdanningsprogrammet.

Figur 15: Videregående opplæring innenfor yrkesfaglige utdanningsprogram per fengselsavdeling (2015)⁹¹



⁹¹ Kilde: Skoleavdelingenes rapportering til FMHO, 2015. I rapporteringen er fellesfag innenfor yrkesfag skilt ut som en egen kategori. Dette er fag som inngår i alle de ulike yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

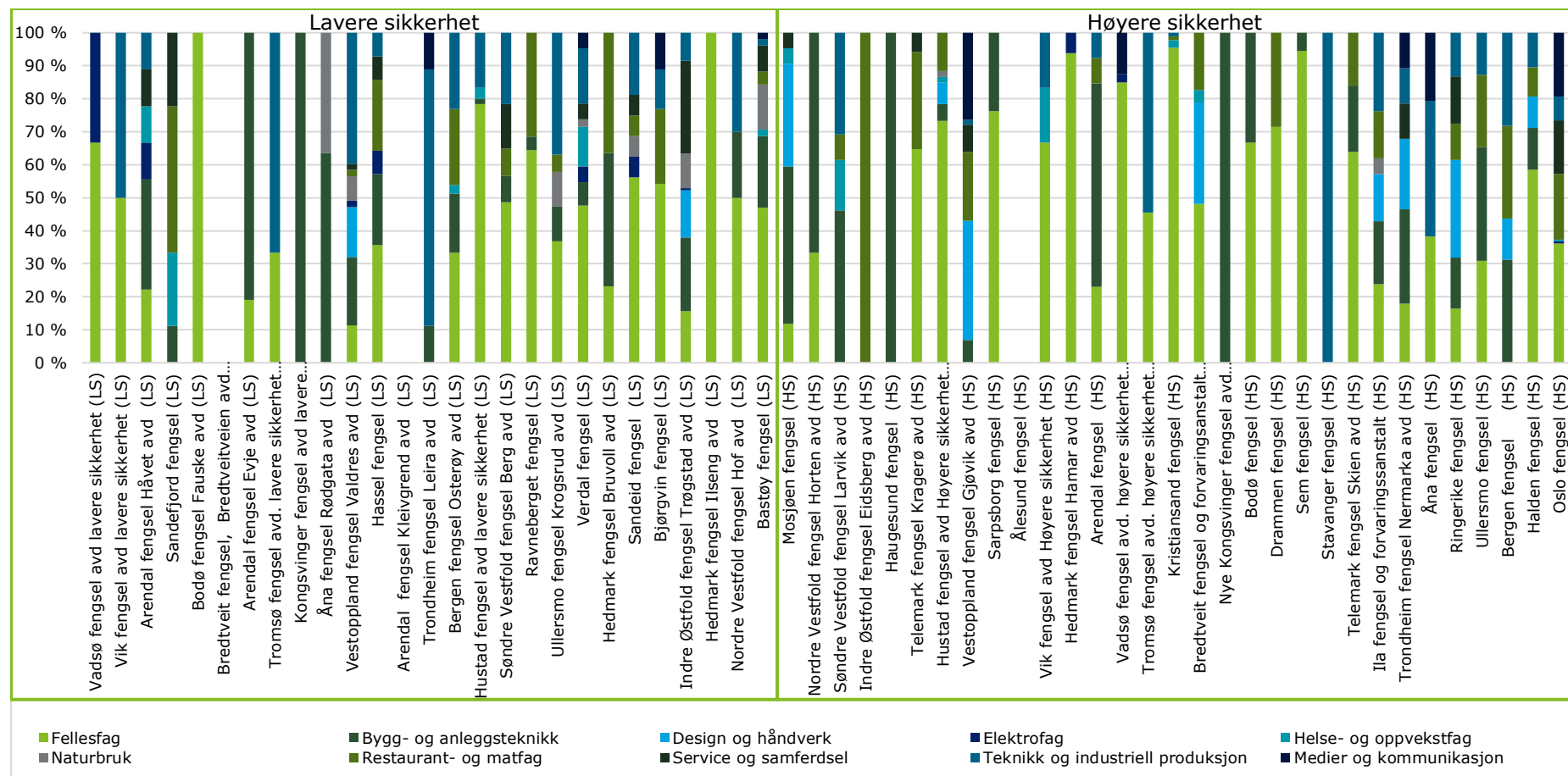
Når det gjelder Naturbruk og Elektrofag er det på den annen side rapportert om elever innenfor disse utdanningsprogrammene ved flest fengsler med lavere sikkerhetsnivå i 2015 (henholdsvis syv av totalt elleve fengselsavdelinger og ni av totalt tretten). Også Service og samferdsel er et utdanningsprogram det blir rapportert om fra flest enheter med lavere sikkerhetsnivå (ti av totalt 16 enheter som har rapportert om elever innenfor dette utdanningsprogrammet i 2015 er enheter med lavere sikkerhetsnivå). Helse og sosialfag er jevnt fordelt på fengselsavdelinger med høyt sikkerhetsnivå (syv) og lavere sikkerhetsnivå (syv). Design og håndverk og Naturbruk er de utdanningsprogrammene det er rapportert om fra færrest enheter.

Figuren under tydeliggjør ytterligere hvor utbredt fellesfagene er innenfor yrkesfag.⁹² Ved flere av fengselsavdelingene har et klart flertall av elevene tatt fellesfagene innenfor yrkesfag, mens andel rapporterte elever innenfor de ulike yrkesfaglige utdanningsprogrammene er lav. 19 av de 42 enhetene som i årsoppsummeringen for 2015 rapporterte om både fellesfag og et eller flere utdanningsprogrammer innenfor yrkesfag, har samtidig rapportert at minst 50 % av elevene innenfor yrkesfaglige utdanningsprogram tar fellesfagene. Tendensen ser ut til å være noe sterkere blant fengselsavdelinger med høyt sikkerhetsnivå enn blant fengselsavdelinger med lavere sikkerhetsnivå.

Det at det ved mange fengselsavdelinger er en stor andel deltakere/elever som tar fellesfagene, samsvarer godt med tilsvarende oversikt per fylke som vist i avsnitt 6.2.2.

⁹² Fordeling er angitt i prosent for å være sammenlignbar. Imidlertid er det viktig å være oppmerksom på at prosentueringsgrunnlaget ved de ulike fengselsavdelingene er svært ulikt, og spenner fra 353 personer ved Bjørgvin fengsel til 3 personer ved Bodø fengsel Fauske avd. Dette medfører at ved enheter med et lavt antall personer, vil enkelttilfeller få store utslag i den prosentvise fordelingen. Oversikten over yrkesfaglige utdanningsprogrammer i figuren avviker noe fra det som fremgår av figur 15 over. Dette skyldes at figuren over er en sammenstilling av de utdanningsprogram som er rapportert inn både i forbindelse med telledatoene og i årsoppsummeringen. Dette for å sikre best mulig fullstendighet. Andelen deltakere derimot baserer seg på årsoppsummeringen. Det viser seg at enkelte skoleavdelinger ved telledatoene har rapportert om utdanningsprogram som ikke er rapportert i årsoppsummeringen, og som dermed mangler i denne figuren. Dette skyldes muligens forglemmelser fra skoleavdelingenes side, men fører altså til feil i årsoppsummeringen. Da elevtall rapporteres inn ulikt ved telledatoene og i årsrapporteringen, er det ikke mulig å slå disse sammen for et totalt bilde.

Figur 16: Andel deltakere på ulike yrkesfaglige utdanningsprogrammer per fengselsavdeling (2015)⁹³



⁹³ Kilde: Skoleavdelingenes rapportering til FMHO, 2015. I rapporteringen er fellesfag innenfor yrkesfag skilt ut som en egen kategori. Dette er fag som inngår i alle de ulike yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

Arbeidskvalifiserende kurs – 2015

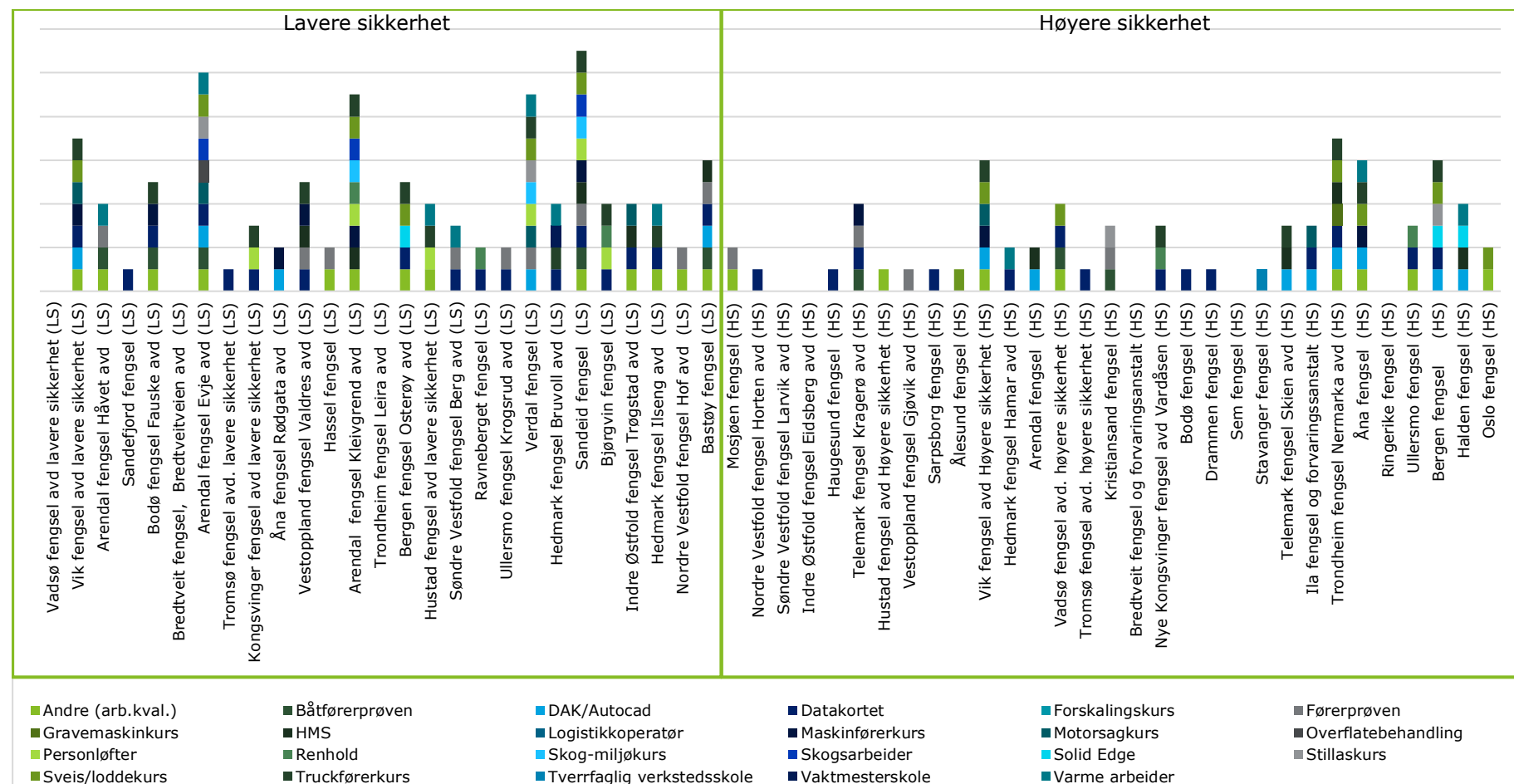
Figur 17 nedenfor viser hvilke arbeidskvalifiserende kurs det i 2015 ble rapportert om ved de ulike fengselsavdelingene. Igjen er det store forskjeller på tvers av fengselsavdelinger. I figuren fremstår bredden i de arbeidskvalifiserende kursene (antallet ulike kurs som er gjennomført) som noe større ved fengselsavdelinger med lavere sikkerhetsnivå enn ved avdelinger med høyt sikkerhetsnivå; 15 ulike fengselsavdelinger med lavere sikkerhetsnivå har gjennomført fire eller flere ulike arbeidskvalifiserende kurs, mot syv fengselsavdelinger med høyt sikkerhetsnivå som har rapportert om minst fire ulike arbeidskvalifiserende kurs i 2015.

En gjennomgang av forekomsten av de ulike arbeidskvalifiserende kursene, viser store variasjoner mellom fengselsavdelingene. Ved 50 av de 58 fengselsavdelingene er det rapportert om arbeidskvalifiserende kurs. Det eneste kurset som er rapportert gjennomført ved mer enn halvparten av disse enhetene er Datakortet, som er rapportert om fra 31 av fengselsavdelingene. Der nest er truckførerkurs det mest utbredte arbeidskvalifiserende kurset, gjennomført ved 18 fengselsavdelinger. Sveis/loddekurs er rapportert om fra 13 enheter, og det samme gjelder DAK/Autocad og førerprøven, mens ti enheter har rapportert om Varme arbeider. Ellers er det mellom en og ni enheter som har rapportert om de øvrige arbeidskvalifiserende kursene.⁹⁴

Det fremgår også at det er enkelte ulikheter mellom fengselsavdelinger med henholdsvis lavere og høyt sikkerhetsnivå. Kurset Personløfter er kun gjennomført ved fengselsavdelinger med lavere sikkerhetsnivå. Det samme gjelder Skog-miljøkurs og Skogsarbeider. Når det gjelder enkelte andre kurs er en klar overvekt av enhetene som har rapportert om de aktuelle kursene også enheter med lavere sikkerhetsnivå. Dette gjelder Varme arbeider, Truckførerkurs, Maskinførerkurs, Førerprøven og Båtførerprøven. DAK/autocad har noe overvekt av enheter med høyt sikkerhetsnivå, ellers er det så få enheter som har rapportert om de ulike kursene at det basert på rapporteringen ikke er mulig å identifisere forskjeller mellom de to sikkerhetsnivåene.

⁹⁴ Ingen har rapportert om logistikkoperatør eller forskalingskurs, mens 21 enheter har rapportert at de har hatt deltakere på andre arbeidskvalifiserende kurs enn de som er listet opp i rapporteringsskjemaet.

Figur 17: Arbeidskvalifiserende kurs per fengselsavdeling - 2015⁹⁵



⁹⁵ Kilde: Skoleavdelingenes rapportering til FMHO, 2015.

Andre kurs - 2015

Figur 18 under viser *Andre kurs* per fengselsavdeling i 2015. Her er det en tendens til at det er flere ulike kurs ved fengselsavdelinger med høyt sikkerhetsnivå enn ved enheter med lavere sikkerhetsnivå, og også en viss tendens til økende antall kurs ved fengselsenheter med høy soningskapasitet. Imidlertid er det noen tydelige unntak fra denne tendensen; både Åna fengsel, Ringerike fengsel og Ullersmo fengsel er store fengselsavdelinger med høyere sikkerhetsnivå som har få *Andre kurs*.

Den fylkesvise oversikten over *Andre kurs* (figur 11) viser at Vestfold var det fylket som samlet sett hadde flest *Andre kurs*. I oversikten over kurs per fengselsavdeling har flere av fengselsavdelingene i Vestfold relativt mange ulike kurs, særlig gjelder dette Sem fengsel (11), Bastøy fengsel (10) og Sandefjord fengsel (9). Søndre Vestfold fengsel Berg avd. har rapportert om syv ulike kurs. Imidlertid er det også fengselsavdelinger i Vestfold med få kurs, dette gjelder Nordre Vestfold fengsel Hof avd. og Søndre Vestfold fengsel Larvik avd. med fire kurs hver, samt Nordre Vestfold fengsel Horten avd. med kun ett kurs. Ingen av fengselsavdelingene i Vestfold har imidlertid like mange ulike kurs som de tre største fengselsavdelingene; Oslo fengsel, Halden fengsel og Bergen fengsel. Det at Vestfold samlet sett har svært mange ulike kurs, skyldes dermed blant annet at det er en del variasjon i kursene ved de ulike fengselsavdelingene.

Engelsk for fremmedspråklige (35 fengselsavdelinger), *Norsk som andrespråk* (32), *Musikk/teater* (30), *Basiskurs data* (27), *Data* (24) og *Andre språkkurs* (21) er de kursene det er rapportert om fra flest fengselsavdelinger.

Det er en del forskjeller mellom sikkerhetsnivåene når det gjelder hvilke kurs det rapporteres om, men det er ingen kurs som utelukkende rapporteres fra enheter med enten høyt- eller lavere sikkerhetsnivå (med mindre det kun er en eller to enheter som har rapportert om det aktuelle kurset). Enkelte forskjeller fremgår likevel fra rapporteringen: *Alfabetisering* er rapportert fra 16 skoleavdelinger, av disse er det 13 enheter med høyt sikkerhetsnivå. Også *Botrening* har en overvekt av enheter med høyt sikkerhetsnivå (ti av 14). Det samme gjelder *Engelsk for fremmedspråklige* (25 av 35) og *Hverdagsmatematikk* (åtte av elleve).

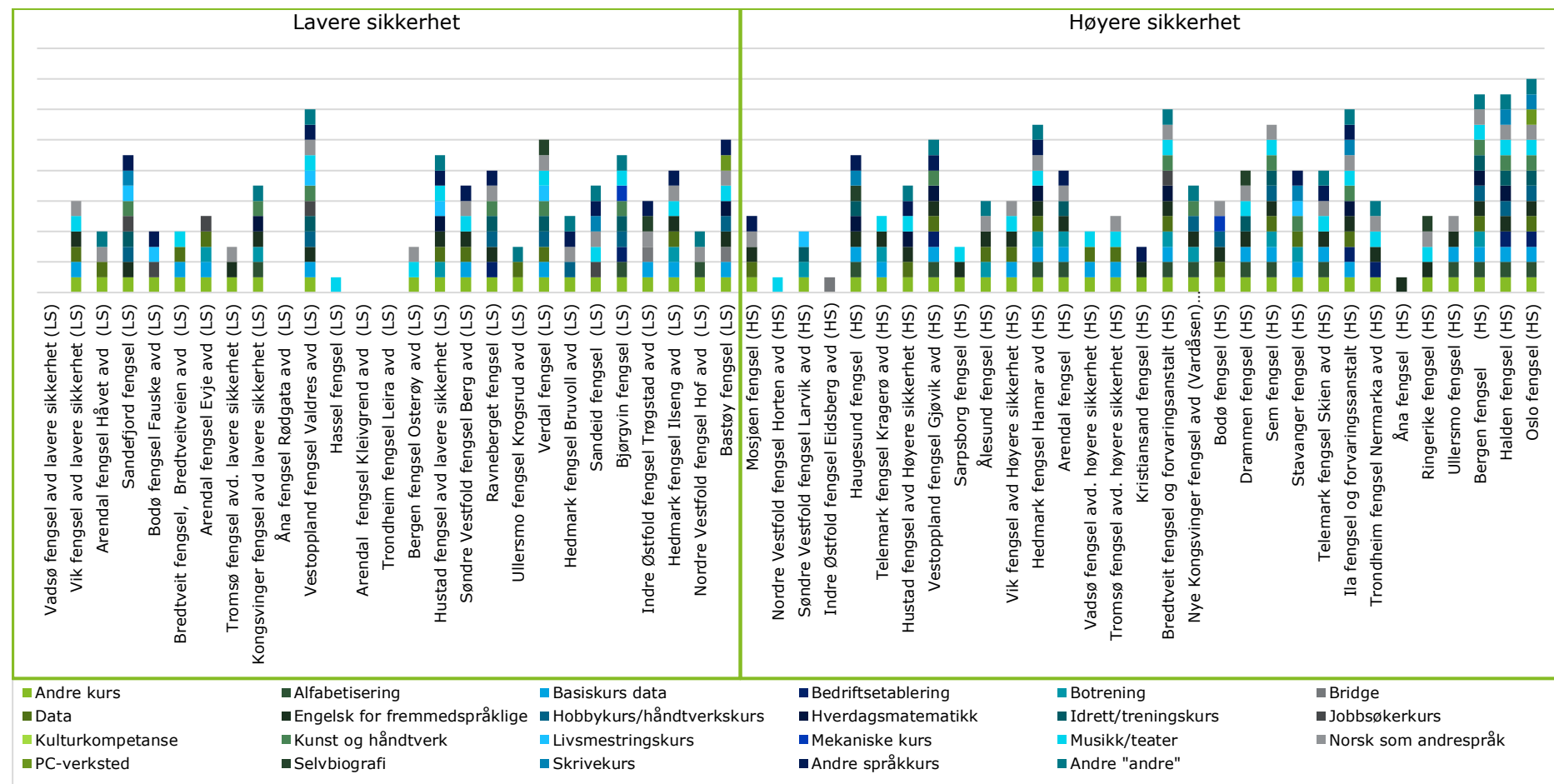
Også når det gjelder *Basiskurs data* er det en viss overvekt av enheter med høyt sikkerhetsnivå (18 av 27), det samme gjelder *Data* (15 av 24), *Kunst og håndverk* (ni av 15), *Musikk/teater* (18 av 30), *Norsk som andrespråk* (18 av 32) og *Skrivekurs* (fem av syv).

Jobbsøkerkurs er i hovedsak rapportert fra enheter med lavere sikkerhetsnivå (fem av seks), det samme gjelder *Livsmestringskurs* (fem av syv).

Med andre ord synes fengselsavdelinger med høyt sikkerhetsnivå i større grad enn enheter med lavere sikkerhetsnivå å arrangere ulike *Andre kurs*. Videre er det en del spesifikke kurs som i hovedsak gjennomføres ved enheter med høyere sikkerhetsnivå. Dette i motsetning til *Arbeidskvalifiserende kurs*, som det rapporteres flere av ved fengselsavdelinger med lavere sikkerhetsnivå enn ved enheter med høyere sikkerhetsnivå.

Oppsummert viser tendensene i datamaterialet at variasjonene i opplæringstilbudet i noen grad henger sammen med fengselsavdelingenes profiler, forstått som sikkerhetsnivå og soningskapasitet. Andre mulige forklaringer er de fysiske rammebetingelsene til skole- og fengselsavdelingene, hovedskolens opplæringstilbud, samt kvaliteten på samarbeidet mellom skoleavdeling og fengsel, og da særlig arbeidsdriften. I tillegg påvirker domslengde behovet for ulike opplæringstilbud. I seksjon 6.5 vil vi se nærmere på årsakene til ulikheter i opplæringstilbudet.

Figur 18: Andre kurs per fengselsavdeling (2015)⁹⁶



⁹⁶ Kilde: Skoleavdelingenes rapportering til FMHO, 2015.

6.2.4 Realkompetansevurderinger

Retten til realkompetansevurderinger

I St.meld. nr. 27 (2004-2005) går det frem at et viktig virkemiddel til bruk i opplæringen i kriminalomsorgen skal være at det tilbys realkompetansevurdering av innsatte som har rett til og ønsker det.⁹⁷ Antall realkompetansevurderinger inngår også blant kriteriene for måloppnåelse i retningslinjene for tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen.

Når det gjelder bruk av realkompetansevurderinger innenfor voksenopplæring generelt, har denne to målgrupper:

- 1. Realkompetansevurdering av voksne i videregående opplæring:** Dette inkluderer de som har voksenrett til videregående opplæring. Disse har rett til å bli realkompetansevurdert. Fylkeskommunene er ansvarlige for realkompetansevurderinger av voksne i videregående opplæring.
- 2. Realkompetansevurdering av voksne i grunnskoleopplæringen:** Dette inkluderer de som er over opplæringspliktig alder, ikke har ungdomsrett til videregående opplæring, og trenger grunnskoleopplæring. Disse har også rett til å bli realkompetansevurdert. Kommunene er ansvarlige for realkompetansevurderinger av voksne i grunnskoleopplæringen.

Realkompetansevurdering kan ifølge nasjonale retningslinjer særlig være aktuelt for voksne som vil ta videregående opplæring. I disse tilfellene kan vurderingen gi grunnlag for et avkortet og tilpasset opplæringstilbud:

Voksne kan ha tilegnet seg realkompetanse gjennom skole, kurs, arbeidserfaring, fritidsaktiviteter og på andre måter. Før inntak til voksenopplæring skal den voksne få tilbud om realkompetansevurdering, slik at opplæringstilbudet blir tilpasset behovet han eller hun har.⁹⁸

Den enkeltes kompetanse skal gjennom en realkompetansevurdering vurderes opp mot læreplaner i Kunnskapsløftet.

Realkompetansevurdering kan også være aktuelt for voksne som ønsker å dokumentere kompetansen sin, for eksempel overfor en arbeidsgiver. I slike tilfeller trenger det med andre ord ikke å foreligge planer fra den voksnes side om å ta ytterligere opplæring/utdanning.

Bruk av realkompetansevurderinger innenfor opplæringen i kriminalomsorgen

Gjennom evalueringen kommer det frem at det i kjølvannet av ovennevnte stortingsmelding var stort fokus på realkompetansevurderinger innenfor opplæringen i kriminalomsorgen. Dette var noe som skulle styrkes, og det ble iverksatt en egen satsning på dette arbeidet.

Med virkning fra 1. august 2009 ble det imidlertid gjort endringer i forskrift til opplæringsloven vedrørende eksamen for praksiskandidater. Dagens krav er at man for å melde seg opp til fag- eller svenneprøve som praksiskandidat, først må gjennomføre og bestå en egen eksamen for praksiskandidater. Det blir opplyst at en del skoler og skoleeiere vurderte at hensikten med realkompetansevurderingen falt bort etter denne endringen. De opplevde at de hadde brukt betydelige ressurser, både i form av tid og penger, på å bygge opp systemer for gjennomføring av realkompetansevurderinger, men at dette nå var mer

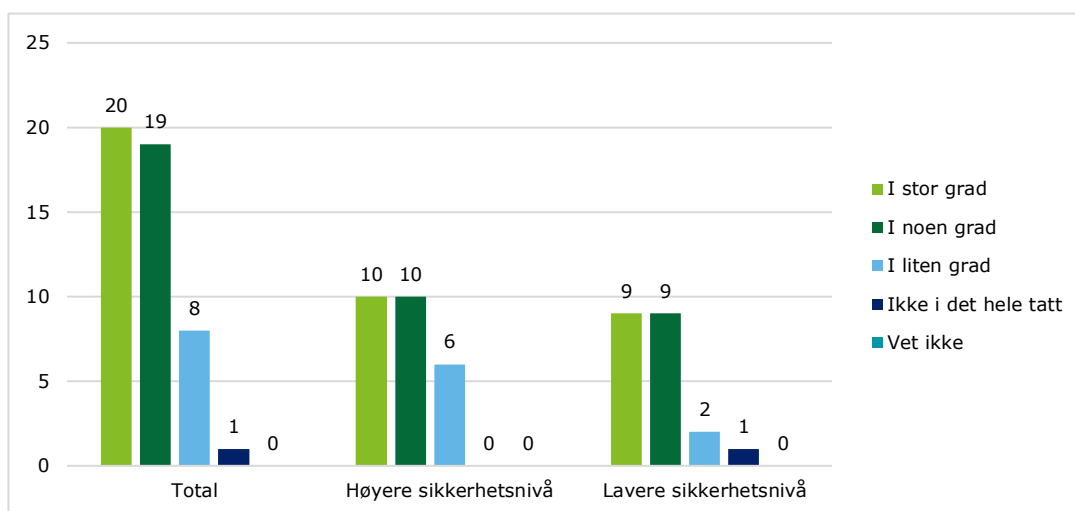
⁹⁷ St.meld. nr. 27 (2004-2005), «Om opplæring innenfor kriminalomsorgen: 'Enda en vår'».

⁹⁸ «Realkompetansevurdering i voksenopplæringen» (Oslo: Utdanningsdirektoratet, 10. desember 2012).

eller mindre bortkastet. Det blir beskrevet som at «Luften gikk ut av ballongen» hva angår realkompetansevurderinger innenfor opplæringen i kriminalomsorgen. Etter det vi har blitt gjort kjent med gjennom dybdeundersøkelsene, er det ikke vanlig at skolene har spesifikke rutiner for å kartlegge hvem som kan ha rett til å bli realkompetansevurdert.

Figur 19 under viser svar fra avdelingsledere og koordinatore ved skoleavdelingene som har ansvar for opplæringen i kriminalomsorgen, på spørsmål om i hvilken grad voksne innsatte med rett på videregående opplæring tilbys realkompetansevurdering. Samlet svarer 20 av 48 respondenter at dette gjøres i stor grad, mens 19 svarer at det gjøres i noen grad. Til sammen ni av 48 respondenter svarer at voksne innsatte med rett på videregående opplæring i liten grad eller ikke i det hele tatt tilbys realkompetansevurdering. Det synes ikke å være noen vesentlige forskjeller mellom fengselsavdelinger med høyt og lavere sikkerhetsnivå.

Figur 19: I hvilken grad tilbys voksne innsatte med rett på videregående opplæring realkompetansevurdering?⁹⁹



Figur 20 under viser innrapportert informasjon om bruken av realkompetansevurderinger innenfor opplæringen i kriminalomsorgen. Figuren bygger på tall hentet fra rapportering fra skoleavdelingene til FMHO.¹⁰⁰ Andelsuttrykket er regnet ut ved å dele antall rapporterte deltakere som er realkompetansevurdert på antallet rapporterte realkompetansekandidater. Begrepet *realkompetansekandidater* brukes om rapportert «antall deltakere skolen har vurdert for realkompetansevurdering»¹⁰¹. Dette er ikke det samme som antall rapporterte deltagere som mottar videregående opplæring på heltid eller deltid gjennom opplæring i kriminalomsorgen.

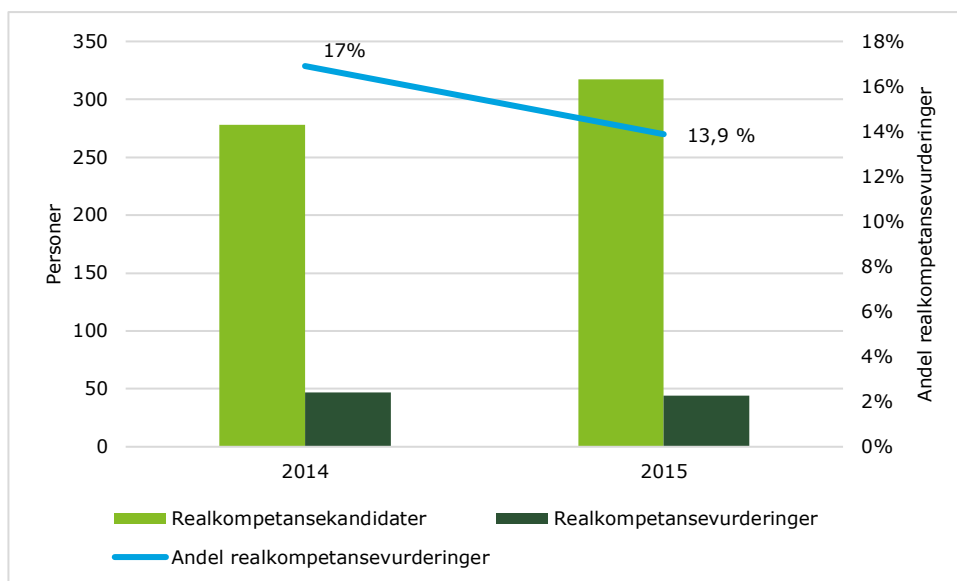
Som det går frem av figuren, rapporteres det om langt flere kandidater for realkompetansevurdering, enn personer som blir realkompetansevurdert, både i 2014 og 2015. Dette kan selvsagt skyldes at de aktuelle kandidatene ikke selv ønsker å bli realkompetansevurderte, men rapporteringen i seg selv gir ingen forklaring på differansen.

⁹⁹ Fra spørreundersøkelsen til avdelingsledere. N=48.

¹⁰⁰ Se avsnitt 7.4.2 for nærmere diskusjoner av rapporteringsregimet i tilskuddsordningen.

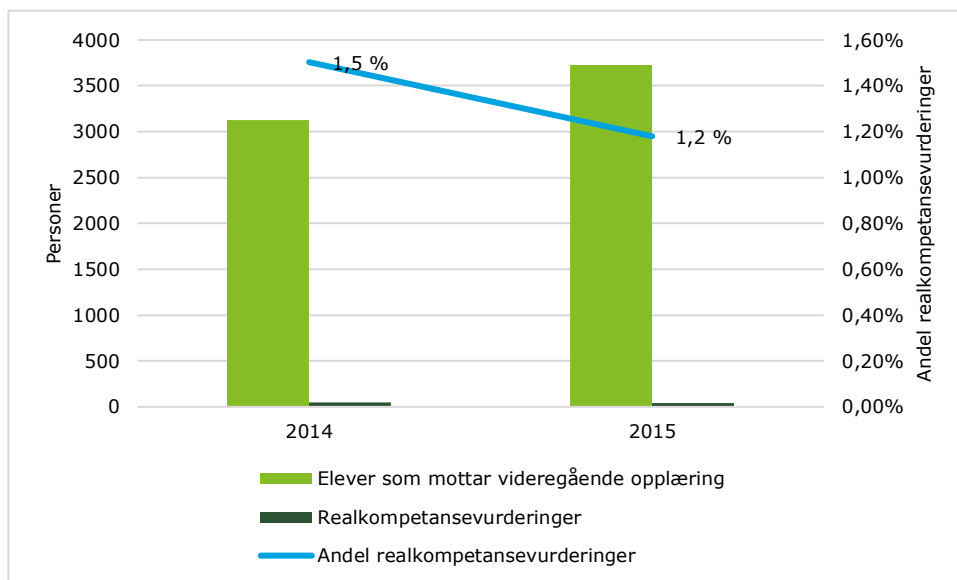
¹⁰¹ Fylkesmannen i Hordaland: Årsrapportering kriminalomsorgen – fengselsavdelinger 2015.

Figur 20: Realkompetansevurderinger innenfor opplæring i kriminalomsorgen¹⁰²



Som det går frem i figur 21 under, er det rapporterte tallet elever som mottar videregående opplæring som del av opplæringen i kriminalomsorgen,¹⁰³ langt høyere enn antallet personer som har blitt realkompetansevurdert. Andelen realkompetansevurderinger er følgelig lav, nærmere bestemt 1,5 % i 2014 og 1,2 % i 2015.

Figur 21: Realkompetansevurderinger og rapporterte elever i videregående opplæring innen kriminalomsorgen



Som det går fram av figurene over, blir realkompetansevurderinger brukt i begrenset grad innenfor opplæring i kriminalomsorgen. I figur 22 ser vi nærmere på hvordan bruken av realkompetansevurderinger fordeler seg på de ulike fengselsavdelingene. Figuren viser

¹⁰² Kilde: Skoleavdelingenes rapportering til FMHO, 2014 og 2015.

¹⁰³ Forutsatt at innsatte som mottar videregående opplæring innenfor kriminalomsorgen også har rett på denne opplæringen, har de også rett til å bli realkompetansevurdert.

antall realkompetansekandidater ved den enkelte fengselsavdeling i lysere grønt, og antall personer som har blitt realkompetansevurdert i mørkere grønt. De to variablene har hver sin Y-akse; antall realkompetansekandidater går fra 0 til 160 (venstre Y-akse), mens personer som er realkompetansevurdert går fra 0 til 12 (høyre Y-akse). Som i tidligere figurer i denne rapporten er fengselsavdelingene organisert i lavere sikkerhet og høyere sikkerhet, og rangert fra færrest soningsplasser til venstre og flest til høyre.

Av figuren går det frem at det ved mange fengselsavdelinger verken er rapportert om realkompetansekandidater, eller personer som er blitt realkompetansevurdert. Videre ser vi at det i enkelte tilfeller er rapportert om flere personer som er realkompetansevurdert, enn rapporterte realkompetansekandidater.¹⁰⁴ I tillegg bemerkes det at nesten halvparten av totalt antall realkompetansekandidater er rapportert fra én fengselsavdeling (Ringerike fengsel, høyere sikkerhet). Rapporteringen kan tyde på at det råder særs ulik forståelse av hva som skal rapporteres og/eller hva som inngår i begrepene realkompetansekandidat og realkompetansevurdering.

Uavhengig av om de innrapporterte tallene gir et korrekt bilde av bruken av realkompetansevurderinger, bekrefter funn fra våre dybdeundersøkelser at realkompetansevurderinger generelt benyttes i mindre grad i dag enn det som var tilfelle tidligere, blant annet på grunn av nevnte lovendring. Denne oppleves å gjøre realkompetansevurderingen mindre relevant enn tidligere, da de fleste skoleavdelingene uansett kartlegger elevene og tilpasser opplæringsløpet for sine elever, og bistår med forberedelser frem mot eksamen, inkludert privatisteksamen.¹⁰⁵

I skoleavdelinger som inngår i dybdeundersøkelsene i denne evalueringen er det samtidig svært ulike oppfatninger om i hvilken grad realkompetansevurderinger er et relevant verktøy innenfor opplæringen i kriminalomsorgen. Enkelte viser til at realkompetansevurderinger ikke har noen verdi, jamfør eksamenskravet diskutert over, mens det ved andre skoleavdelinger blir pekt på at realkompetansevurderinger er et godt verktøy som bør brukes i større grad enn hva som er tilfelle i dag.¹⁰⁶

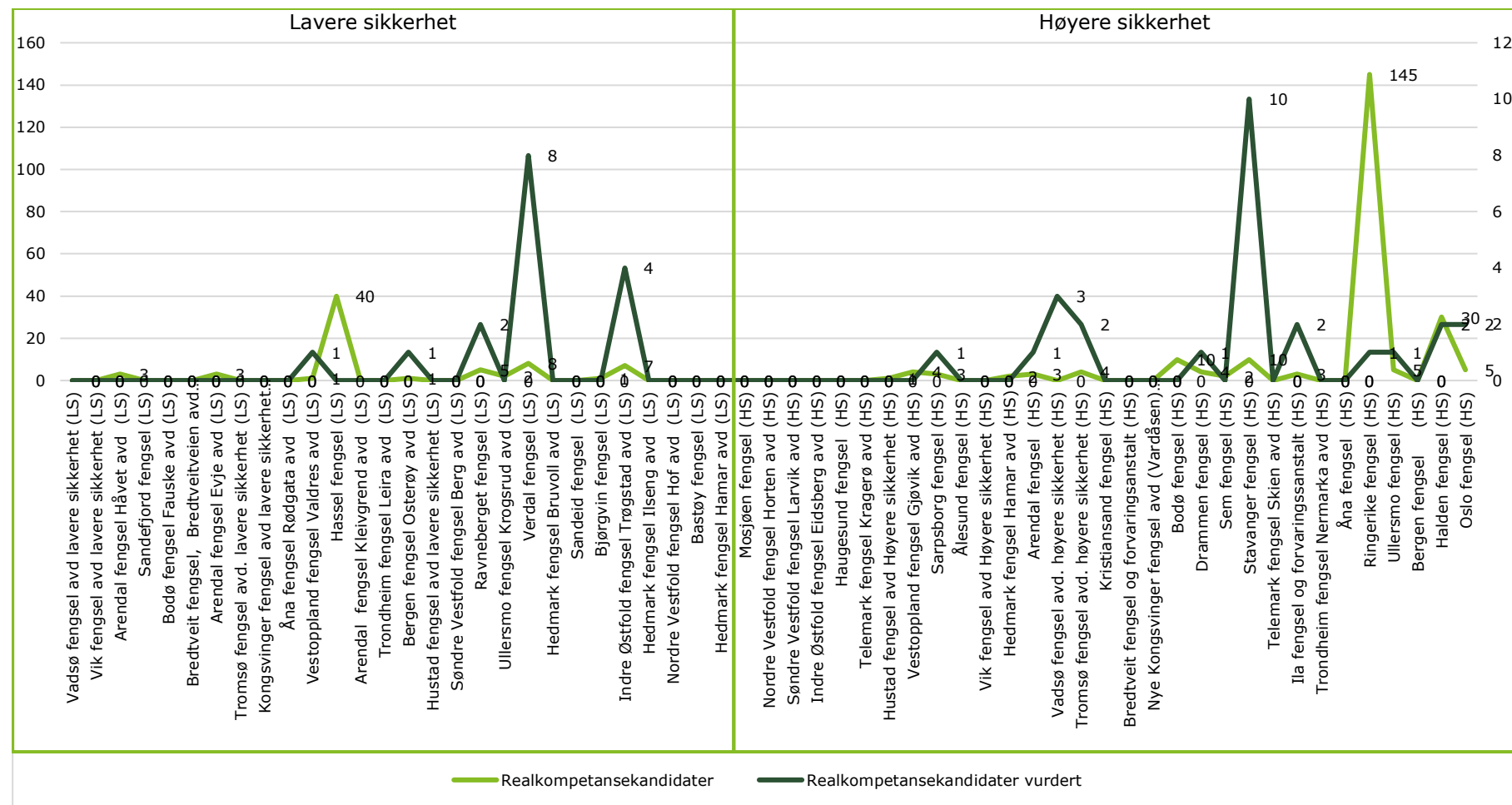
Ved enkeltfengsler fremstår det også som noe uklart i hvilken grad realkompetansevurderinger faktisk blir gjennomført. Ansatte ved skolene svarer ulikt på spørsmål om de gjennomfører dette. Dette indikerer at det er et forbedringspotensial blant skoleavdelingene i fengslene når det gjelder kjennskapen til realkompetansevurderinger som metode. I forlengelsen av dette kan det også stilles spørsmål ved om de innsatte får tilstrekkelig informasjon om at de kan ha krav på å bli realkompetansevurdert. Juridisk sett er det den innsatte selv som må be om å bli realkompetansevurdert, men fylkeskommunen og dermed også den enkelte skole bør sikre at det er tilstrekkelig informasjon tilgjengelig om muligheten til å bli realkompetansevurdert. Fylkeskommunen og skolen har også veiledningsplikt, og dette kan for eksempel dreie seg om å informere om rettigheter etter opplæringsloven og hvilke muligheter som fins.

¹⁰⁴ Dette er blant annet tilfelle for Verdal fengsel og Stavanger fengsel.

¹⁰⁵ I enkelte tilfeller blir det også pekt på at realkompetansevurdering er kostbart.

¹⁰⁶ Ved ett fengsel blir det opplyst at realkompetansevurderinger blir benyttet aktivt. Men også ved dette fengslet blir det pekt på at innsatte ikke alltid ønsker å bli realkompetansevurdert. Innsatte ved det aktuelle fengslet har i gjennomsnitt ganske lange dommer, og ønsker heller å gjennomføre hele opplæringsløpet i ordinær form.

Figur 22: Realkompetansekandidater og realkompetansevurderinger per fengselsavdeling - 2015



I evalueringen blir det vist til en konkret skole som har som mål å gjennomføre flest mulig realkompetansevurderinger av innsatte i fengselsavdelingene skolen har ansvar for. På skolens hjemmeside, under omtale av opplæring i fengsel, fremgår det at skolen tilbyr «korte yrkesforberedende kurs, realkompetansevurdering og individuelle opplæringstilbud». Det blir vist til at skolens fokus på realkompetansevurderinger har sammenheng med at det er kort gjennomsnittlig soningstid i fengselet, og at skoleavdelingen vil gjøre det de kan for de som er innom. Denne tilnærmingen bekreftes også ved andre skoler, og det blir i intervju vist til at skoleavdelinger med innsatte som soner lengre dommer, nok tenker annerledes. Dette bekreftes til dels ved fengselsavdelinger der en stor del av de innsatte er over lengre tid; det blir vist til at en del innsatte heller ønsker mer uformell kartlegging og tilrettelegging, og at de ellers ønsker å bruke tiden i fengslet til å gå på skole – de er ikke opptatt av å få et kortest mulig utdanningsløp ved hjelp av realkompetansevurdering. Innsatte med lengre dommer har god tid, blir det kommentert.

Enkelte gir likevel uttrykk for at realkompetansevurderinger kan være hensiktsmessig også dersom det er innsatte som med høy sannsynlighet vil bli overført til et annet fengsel på et senere tidspunkt, da kan en realkompetansevurdering være et hensiktsmessig sted å starte, slik at den innsatte får noe konkret med seg videre ved overføring til et annet fengsel.

Dybdeundersøkelsene viser også at det er ulike oppfatninger av hvem som kan gjøre realkompetansevurderinger: den enkelte lærer, noen lærere ved skolen som har spesiell kompetanse på dette, voksenopplæringen i fylket, det fylkesvise karrieresenteret, fylkeskommunen der den innsatte har registrert bosted mv. Ulike oppfatninger om hvem som kan gjennomføre realkompetansevurderinger finner vi både innen og mellom de ulike skoleavdelingene vi har besøkt.¹⁰⁷

Gjennom dybdeundersøkelsene får vi med andre ord inntrykk av at det i skoleavdelingene som har ansvar for opplæring i kriminalomsorgen er svært ulike oppfatninger om realkompetansevurderingers relevans og nytteverdi, og ulike tilnærminger til hva realkompetansevurdering er og hva som er hensikten med en realkompetansevurdering.

Realkompetansevurderinger av voksne med rett til videregående opplæring generelt

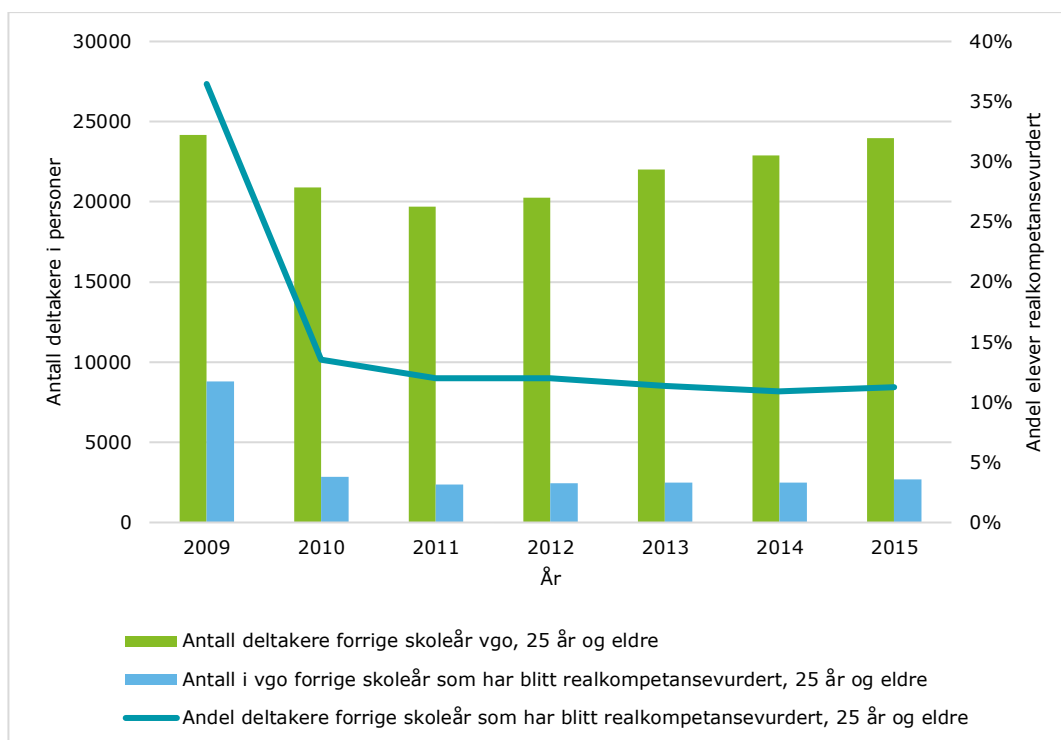
I evalueringen har det fra enkelte aktører blitt gitt uttrykk for en oppfatning om at det kan være sammenhenger mellom bruken av realkompetansevurderinger i opplæringen i kriminalomsorgen i hvert fylke, og bruken av realkompetansevurderinger generelt hos den enkelte skoleeier. Bruken av realkompetansevurderinger kan blant annet avhenge av i hvilken grad dette er noe som blir vektlagt fra skoleeiers side, og om det er tilstrekkelig med kvalifisert personell til å gjennomføre realkompetansevurderinger i hvert fylke. Nedenfor vil vi undersøke dette nærmere ved å se bruken av realkompetansevurderinger innenfor opplæring i kriminalomsorgen i forhold til bruken av realkompetansevurderinger av voksne elever i videregående opplæring generelt.

I figur 23 under ser vi bruken av realkompetansevurderinger i forhold til antall voksne elever i videregående opplæring i Norge. Figuren viser at andelen personer som blir realkompetansevurdert av totalt antall voksne i videregående opplæring har sunket betydelig fra 2009 til 2010, for deretter å være relativt stabil. Andelen var i 2015 på 11 %.

¹⁰⁷ Merk at det ikke er fastsatt noen krav i regelverket til kompetansen til den som skal gjennomføre realkompetansevurderinger. Utdanningsdirektoratet har likevel utarbeidet noen anbefalinger, ref. «Nasjonale retningslinjer for realkompetansevurdering av voksne i videregående opplæring» (Oslo: Utdanningsdirektoratet, 2014), 12.

Sammenlignet med det nasjonale nivået på andelen realkompetansevurderinger som vist i figur 23, er det tydelig at det er en svært liten andel aktuelle kandidater som blir realkompetansevurdert innenfor opplæringen i kriminalomsorgen (1,2 % i 2015).

Figur 23: Totalt antall realkompetansevurderinger - nasjonalt nivå¹⁰⁸



Som nevnt over har enkelte hevdet at det kan være en sammenheng mellom bruken av realkompetansevurderinger overfor voksne med rett til opplæring generelt i de ulike fylkene, og i hvilken grad realkompetansevurderinger gjennomføres innenfor opplæringen i kriminalomsorgen i det enkelte fylke.¹⁰⁹ Som det går frem av figur 24 under viser også de rapporterte tallene om andel realkompetansevurderinger generelt i fylkeskommunene store ulikheter. Andelen deltakere i videregående opplæring over 25 år som er realkompetansevurdert i det enkelte fylke, varierte i 2015 mellom 1 % i Oslo og 37 % i Oppland. I figuren ser vi den totale andelen i fylket opp mot andelen realkompetansevurderinger innenfor opplæringen i kriminalomsorgen i det samme fylket. Andelen realkompetansevurderinger er til dels betydelig lavere innenfor kriminalomsorgen enn i videregående skole generelt. Et unntak er Rogaland, der andelen realkompetansevurderinger er noe større innenfor opplæringen i kriminalomsorgen. Rogaland har dermed den fjerde høyeste andelen realkompetansevurderinger innenfor opplæringen i kriminalomsorgen, men den fjerde laveste andelen realkompetansevurderinger innenfor videregående opplæring for voksne generelt. Nord-Trøndelag har en av de høyeste rapporterte andelenene innenfor begge kategoriene, men ut over dette er det ikke mulig å se noen systematiske sammenhenger mellom bruken av

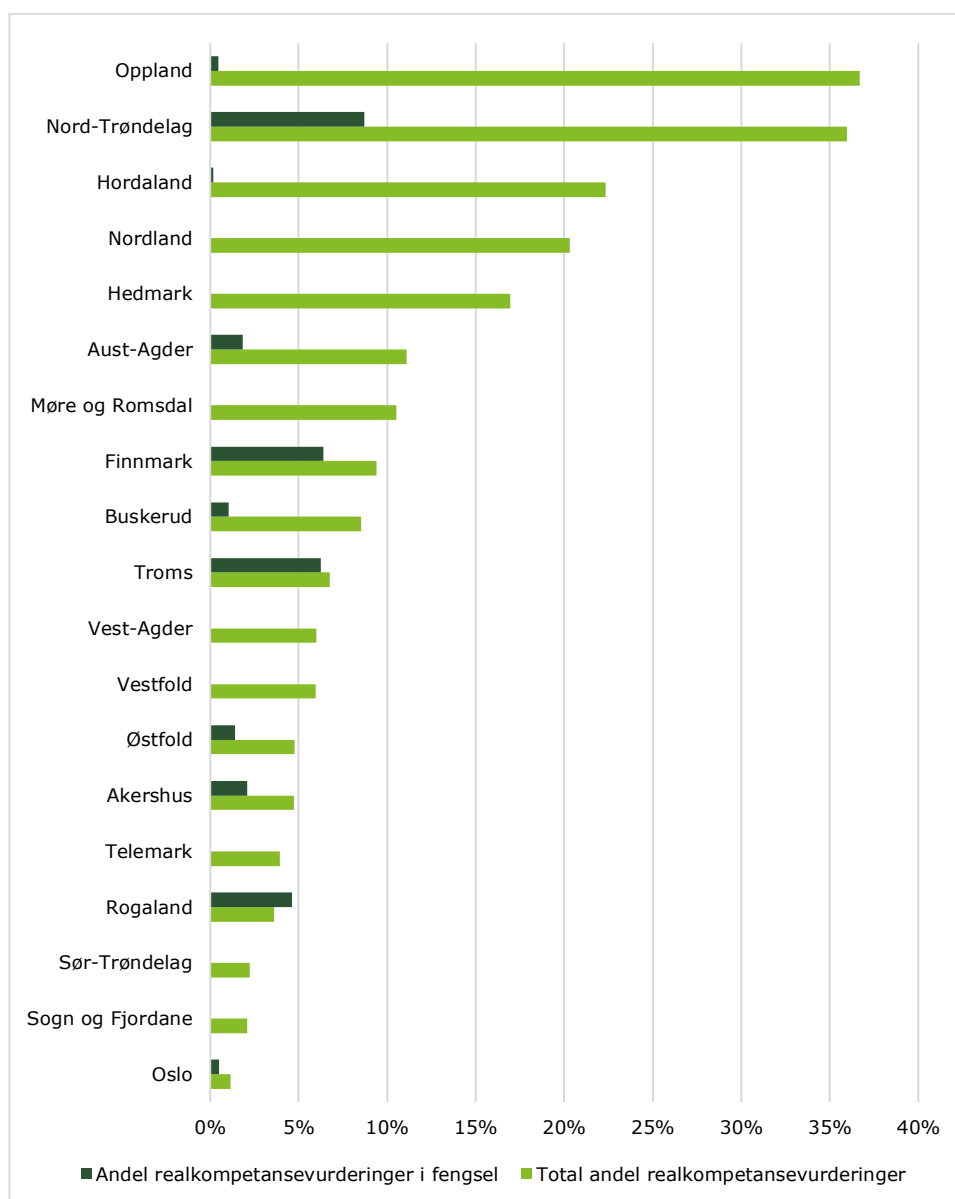
¹⁰⁸ Kilde: SSB, Tabell: 06805: C. Videregående opplæring - tjenestetall - grunnlagsdata (F).

Andelstallet er utregnet ved å dele antall realkompetansevurderinger på antall deltakere.

¹⁰⁹ Det foreligger ikke direkte sammenlignbare tall for andel gjennomførte realkompetansevurderinger innen kriminalomsorgen i det enkelte fylke, og den samme fylkeskommunes bruk av realkompetansevurderinger overfor voksne med opplæringsrett generelt. Vi har derfor sett andel realkompetansevurderte deltakere av rapporterte deltakere med rett på opplæring innenfor opplæring i kriminalomsorgen, opp mot Andel deltakere i videregående opplæring forrige skoleår som har blitt realkompetansevurdert, 25 år og eldre i det enkelte fylke. Sistnevnte informasjon er hentet fra KOSTRA.

realkompetansevurderinger innenfor opplæringen i kriminalomsorgen og innenfor videregående opplæring for voksne generelt i det enkelte fylke.

Figur 24: Andel realkompetansevurderinger totalt og innen kriminalomsorgen per fylke - 2015



Det kan være flere årsaker til at andelen realkompetansevurderte personer generelt er lavere innenfor opplæring i kriminalomsorgen enn hva som ellers er tilfelle i samfunnet. For eksempel kan det å gjennomføre en realkompetansevurdering være en tidkrevende prosess, og dermed ikke noe man vurderer som hensiktsmessig for innsatte med kort dom. Samtidig kan man se for seg at det nettopp er i disse tilfellene realkompetansevurderinger er relevante, fordi dette er det mest konkrete en kan rekke å gjennomføre og dokumentere når det gjelder opplæring i løpet av straffegjennomføringen. Dermed vil den domfelte kunne ha dokumentasjon på sin realkompetanse ved løslatelse, og dermed et bedre utgangspunkt for å få lagt til rette et tilpasset løp innenfor videregående opplæring, eller bedre muligheter til jobb på grunn av dokumentert realkompetanse.

Det er også en mulighet for at kjennskapen til realkompetansevurderinger, og til rettigheter knyttet til realkompetansevurderinger mv., ikke er god nok innenfor skolene som har

ansvar for opplæring i kriminalomsorgen. I dybdeundersøkelsene er det flere som viser til at realkompetansevurderinger normalt er voksenopplæringens ansvar. Det at det ikke er voksenopplæringen, men ordinære videregående skoler, som har ansvaret for opplæringen i kriminalomsorgen, kan dermed medføre begrenset kunnskap om, og erfaring med, realkompetansevurderinger ved enkelte av skolene som har ansvar for opplæring i kriminalomsorgen. De ulike oppfatningene vi får formidlet om nytteverdien av realkompetansevurderinger, og motstridende opplysninger om bruken av realkompetansevurderinger også innen en og samme skoleavdeling, tyder på at dette kan være en plausibel forklaring. Dette får vi også bekreftet fra en av skoleeierne, der det blir pekt på at mange av de ansatte ved skolen nok oppfatter at enhver kartlegging og vurdering av innsattes tidligere utdanning og arbeidserfaring er å regne som en realkompetansevurdering. Det blir kommentert at det er derfor flere av de ansatte ved skolen – feilaktig – viser til at karrieresenteret i fylket gjør realkompetansevurderinger.

Våre funn indikerer med andre ord at det er ulike, og til dels mangelfulle, forståelser av hva en realkompetansevurdering er, og hva som kan være hensikten med denne. Det synes å være behov for å sette bruken av realkompetansevurderinger på agendaen igjen, for å få en felles forståelse, og gjøre en felles vurdering av i hvilken grad, og hvordan, realkompetansevurderinger kan benyttes som et hensiktsmessig verktøy innenfor opplæringen i kriminalomsorgen.

6.2.5 Opplæringstilbud i skolens ferier

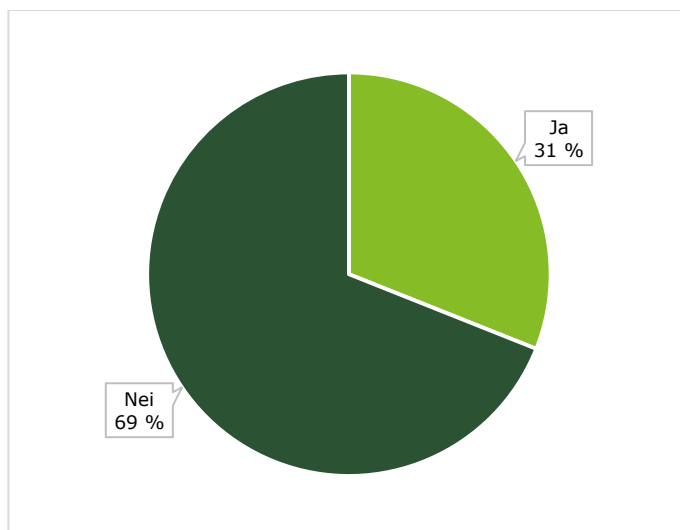
De fleste skoleavdelingene tilbyr ikke opplæring hele året; som det går frem av figur 25, gis det opplæring hele året ved 31 % av fengslene, mens de resterende 69 % stenger ned i en eller flere av høstferien (45 %), vinterferien (40 %) og sommerferien (51 %).¹¹⁰

At de fleste skolene stenger om sommeren, kommer av at fengselsundervisningen følger skolens arbeidsår. Lærerne er ansatt ved ordinære videregående skoler, og ved flertallet av fengselsavdelingene har følgelig skolens ansatte ferie/avspasering om sommeren i henhold til felles avtaleverk. Dette medfører at opplæringstilbudet ved de fleste fengslene enten er sterkt redusert eller helt fraværende i skolens sommerferie.

For innsatte som mottar undervisning, betyr dette avbrudd i opplæringen, og for fengslene betyr dette økt press på arbeidsdriften i perioder med ferieavvikling. Det er videre verdt å merke seg at det ikke er færre innsatte på sommeren, men at det er færre ansatte fengselsbetjenter og verksbetjenter på jobb om sommeren, siden disse også har ferieavvikling da. Dette betyr at det generelt er et dårligere aktivitetstilbud ved de aller fleste fengslene gjennom sommeren.

¹¹⁰ Vi har ikke sett noen systematikk i hvilke fengsler eller fylker som tilbyr eller ikke tilbyr opplæring i skolens ferier.

Figur 25: Andel fengsler der det gis opplæring hele året¹¹¹



Det er likevel viktig å understreke at det tidvis blir arrangert kurs også om sommeren. Ved Fossane oppfølgingsklasse i Bergen, har de for eksempel hatt samarbeid med Røde Kors om sommeren, og slik unngått at opplæringstilbudet opphørte fullstendig. Tidligere har de òg arrangert noen utvalgte kurs om sommeren, men nettopp på grunn av avtalefestet rett til ferie og avspasering, blir dette veldig dyre kurs; det er ingen lærere som kan pålegges å undervise om sommeren, så da er skolen henvist til å betale overtidsbetaling til dem som eventuelt sier seg villig til å jobbe i ferien.

Andre steder blir det fortalt at det tidvis arrangeres ulike kurs om sommeren. På Ila har for eksempel NAV arrangert både stillaskurs og baristakurs om sommeren, og ved Halden fengsel har de leid inn eksterne til å holde førstehjelpskurs. Ved enkelte skoleavdelinger blir det også vist til at avdelingsleder, som kun har ordinær ferie, ikke avspasering, er tilgjengelig for å følge opp en del innsatte som vil drive selvstudier på sommeren.

Fra fengselsledere blir det kommentert at det er problematisk at skoleavdelingene i så stor grad stenger ned om sommeren. Kort oppsummert opplever flere at ferieavviklingen til skolen byr på problemer for fengslet. De peker blant annet på at skoleåret i utgangspunktet ikke er bygget opp som et ordinært skoleår i fengslet, slik at sommerferien ikke nødvendigvis er et naturlig avbrekk. Videre blir det også trukket frem at ferien ofte er en vanskelig tid for de domfelte og at faste holdepunkt, som skolen representerer kan hjelpe dem som sliter i denne perioden.

I intervjuer med ledere og ansatte i skoleavdelingene, er det tydelig at det er bevissthet knyttet til dette problemområdet. Likevel opplever flere av avdelingslederne at dette er noe de vanskelig kan gjøre noe med. Det blir blant annet pekt på at avtaleverket som regulerer arbeidstiden til lærerne, setter klare begrensninger for hva skolen kan tilby av opplæring i fengselet om sommeren.

Fra avdelingsledere blir det òg gjort et poeng av at eventuelle utfordringer knyttet til aktivisering av innsatte om sommeren, ikke er skolens ansvar; det er *fengslet* som har ansvaret for at de innsatte har et aktivitetstilbud, og ikke skolen.¹¹²

¹¹¹ Kilde: Årsrapporteringen fra skoleavdelingene for 2015. N=58

¹¹² Dette peker på en tendens vi har sett i flere sammenhenger i forbindelse med gjennomføringen av denne evalueringen, nemlig at skolen påtar seg eller blir pålagt oppgaver som i utgangspunktet ikke har noe med opplæring av innsatte å gjøre. Både aktivisering av innsatte om sommeren, og det nevnte spenningsforholdet mellom opplæringsrett og rehabilitering (se seksjon 5.3) er eksempler på denne tendensen.

Likevel er det klart at utfordringene avvikling av sommerferie skaper for innsatte som mottar opplæring, er reelle, og bør søkes minimert. Som det står i St.meld. nr. 27 (2004-2005):

Opplæringen i fengslene følger det ordinære skoleverkets årsplan med avtalefestete ferier og avspaseringsordninger. Dette samsvarer dårlig med de innsattes behov, særlig for de med korte dommer. Skoleeier og den lokale skole har, innenfor avtaleverket, ansvar for å legge til rette for å kunne tilby opplæring gjennom hele året på en måte som ivaretar både de innsattes og ansattes behov.¹¹³

Vurdert opp mot signalene i nevnte St.meld., finner vi i våre undersøkelser at det er et klart forbedringspotensial hos skolene når det kommer til å opprettholde et relevant opplæringstilbud også om sommeren. Videre viser vi til kommentaren fra FMHO, som i intervju understreker at det ikke er noe i normalitetsprinsippet som sier at skoleavdelingene bør eller må følge skoleåret; «normalitetsprinsippet betyr ikke at man *ikke* skal få opplæring om sommeren».

«Normalitetsprinsippet betyr ikke at man *ikke* skal få opplæring om sommeren»

- Fylkesmannen i Hordaland

6.3 Oppfølgingsklasser

Oppfølgingsklassene skal blant annet bidra til å dekke den delen av målsettingen i tilskuddsordningen som dreier seg om at «løslatte som har påbegynt opplæring under soning, som ikke har fullført grunnskolen eller videregående skole, og som har rett til og ønsker slik opplæring, får det.» Målgruppen er gjennom retningslinjene for tilskuddsordningen mer spesifikt definert som: «løslatte med møteplikt hos Kriminalomsorg i frihet (også kalt friomsorgen) og løslatte som ikke er under tilsyn, dersom det gjelder fortløpende fullføring av opplæringsenhet som er påbegynt under soning».

Per 31.12.2015 var det opprettet ti oppfølgingsklasser som en del av tilbudet innenfor opplæring i kriminalomsorgen. Disse er fordelt på ti ulike fylker, og dermed også ti ulike skoleeiere og ti videregående skoler. Tabell 6 nedenfor gir en oversikt over de ti oppfølgingsklassene, samt informasjon om hvilken videregående skole som har ansvar for tilbudet som gis gjennom oppfølgingsklassen, og hvilken skoleeier som er ansvarlig for tilbudet. Oppfølgingsklassen i Hedmark hadde ikke noen aktivitet i 2015.¹¹⁴ I den videre omtalen av oppfølgingsklassene, der vi viser til deltakere og opplæringstilbud, vil vi derfor kun omtale de ni oppfølgingsklassene som faktisk har rapportert om aktivitet i 2015.

I tillegg til oppfølgingsklassene er det etablert et TAFU-samarbeid i Rogaland.¹¹⁵ TAFU i Rogaland ble etablert som et prosjekt i 2009. I 2010 ble det også etablert et TAFU-prosjekt i Tromsø, men dette ble avsluttet når prosjektperioden var over i 2015. I Rogaland er TAFU videreført som et fast samarbeid.

¹¹³ St.meld. nr. 27 (2004-2005), «Om opplæring innenfor kriminalomsorgen: 'Enda en vår'», 31.

¹¹⁴ Oppfølgingsklassen i Hedmark hadde ikke noen aktivitet i 2015, noe som vil fremgå av figurene nedenfor der deltakere og opplæringstilbud i de ulike oppfølgingsklassene omtales. Fra Hedmark fylkeskommune opplyses det at oppfølgingsklassen ble revitalisert i 2015, og etablert på nytt med oppstart av tilbudet fra januar 2016. Dagens tilbud er et samarbeid mellom Storhamar vgs og BARM oppfølgingssenter Hamar (Kirkens sosialtjeneste).

¹¹⁵ TAFU er forkortelse for *Tilbakeføring gjennom arbeid, fritid og utdanning*.

Tabell 6: Oversikt over oppfølgingsklasser

Fylke/skoleeier	Skole	Navn på oppfølgingsklassen
Oslo	Grønland voksenopplæringsssenter	Oppfølgingsklasse
Hedmark	Storhamar vgs	Oppfølgingsklasse
Buskerud	Drammen vgs	Oppfølgingsklasse
Vestfold	Færder vgs	Utsikten
Telemark	Hjalmar Johansen vgs	Sluseprosjektet
Vest-Agder	Kvadraturen vgs	Oppfølgingsklasse
Hordaland	Åsane vgs	Fossane
Sør-Trøndelag	Brundalen vgs	Oppfølgingsklasse
Nord-Trøndelag	Steinkjer vgs	Furuskogen
Nordland	Bodø vgs	Oppfølgingsklasse

Opprettelsen av TAFU er forankret i St.meld. nr. 27 (2004-2005) og St.meld. nr. 37 (2007-2008).¹¹⁶ Av FMHOs nettside går det frem at TAFU arbeider «med å føre tidlegare straffedømde, i hovudsak menn, i alderen 18-40 år tilbake til samfunnet. Dette gjennom å yte hjelp til deltakarane med å få arbeidspraksis, og/eller utdanning og med mål om varig arbeid.» I TAFU jobber NAV, kriminalomsorgen, kommunen og fylkeskommunen sammen og samtidig i felles lokaler for å tilby hjelp til tidligere straffedømte. Målet er å hindre tilbakefall til kriminalitet gjennom arbeid eller utdanning, og på sikt er målet varig arbeid. Fylkeskommunens bidrag finansieres gjennom midler fra tilskuddsordningen for opplæring i kriminalomsorgen. Måloppnåelsen i TAFU vil ikke bli spesifikt omtalt i denne evalueringsrapporten; TAFU-prosjektet ble i 2013 evaluert av Arbeidsforskningsinstituttet,¹¹⁷ og TAFU har egne rapporteringslinjer knyttet til drift og måloppnåelse.

6.3.1 Deltakere i oppfølgingsklassene

Rapporteringen til FMHO fra oppfølgingsklassene viser at det totalt i 2015 var rapportert om 661 elever/deltakere ved oppfølgingsklassene. Av disse var det 133 heltidselever, og 528 deltidselever. Videre var det samlede gjennomsnittlige elevtallet (basert på fire telledatoer gjennom året) til sammen 209,8 elever/deltakere (52,3 på heltid, og 157,5 på deltid).

¹¹⁶ St.meld. nr. 27 (2004-2005), «Om opplæring innenfor kriminalomsorgen: 'Enda en vår'»; St.meld. nr. 37 (2007-2008), «Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn – (kriminalomsorgsmelding)».

¹¹⁷ Se Cecilie Basberg Neumann og Karen Sofie Pettersen, «Tilbakeføringsgarantien i praksis: Evaluering av prosjektet TAFU - Tilbakeføring gjennom arbeid, fritid og utdanning», Rapport (Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet, juni 2013).

Den oppfølgingsklassen som både i snitt og totalt gjennom året har flest registrerte deltakere/elever, var Fossane i Hordaland, med totalt 179 elever/deltakerne gjennom året, og 52,6 elever/deltakere i snitt. Oppfølgingsklassen i Vest-Agder rapporterte om totalt 19 elever/deltakere i 2015, alle på heltid, og i snitt 5 elever/deltakere.¹¹⁸

Når det gjelder *hvem* som blir rekruttert som elever/deltakere i oppfølgingsklassene, er ikke dette et entydig bilde. De som blir rekruttert er ifølge dybdeundersøkelsene som er gjennomført både nylig løslatte – stort sett fra et fengsel i samme fylke – innsatte på frigang fra et fengsel der samme skole har ansvar for opplæringstilbudet, innsatte i overgangsbolig, personer som er prøveløslatt, personer som er idømt samfunnsstraff eller som soner med fotlenke (EK), mv. Friomsorgen er en sentral samarbeidspartner for flere av oppfølgingsklassene, og enkelte steder utgjør personer som er idømt samfunnsstraff en så stor andel av deltakerne, at det er etablert kurs spesifikt med tanke på denne gruppen. Vi får også opplyst at innsatte i nærliggende fengsel kan få vedtak om fremstilling for å delta på kurs som oppfølgingsklassen arrangerer. Ved en av oppfølgingsklassene får vi opplyst at det har vært et samarbeidsprosjekt med den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten, som innebærer at også ungdommer som har sluttet i videregående skole får et tilbud gjennom oppfølgingsklassen. Tilbud til disse personene har da blitt finansiert gjennom egne fylkeskommunale midler.

Oppfølgingsklassenes rapportering til FMHO viser at det varierer fra oppfølgingsklasse til oppfølgingsklasse hva som er bakgrunnen til elevene/deltakerne (se figur 26 nedenfor). Ved fire av oppfølgingsklassene er en betydelig andel av deltakerne innsatte på frigang. Også direkte videreføring etter straffegjennomføring utgjør en betydelig andel ved seks av ni oppfølgingsklasser. Ved fem oppfølgingsklasser er samfunnsstraff en relativt stor andel, ved enkelte av disse – som oppfølgingsklassen i Nordland der denne gruppen utgjorde 50 % av rekrutteringsgrunnlaget i 2015 – er dette den største gruppen. Også domfelte med EK følger opplæring i seks av oppfølgingsklassene.

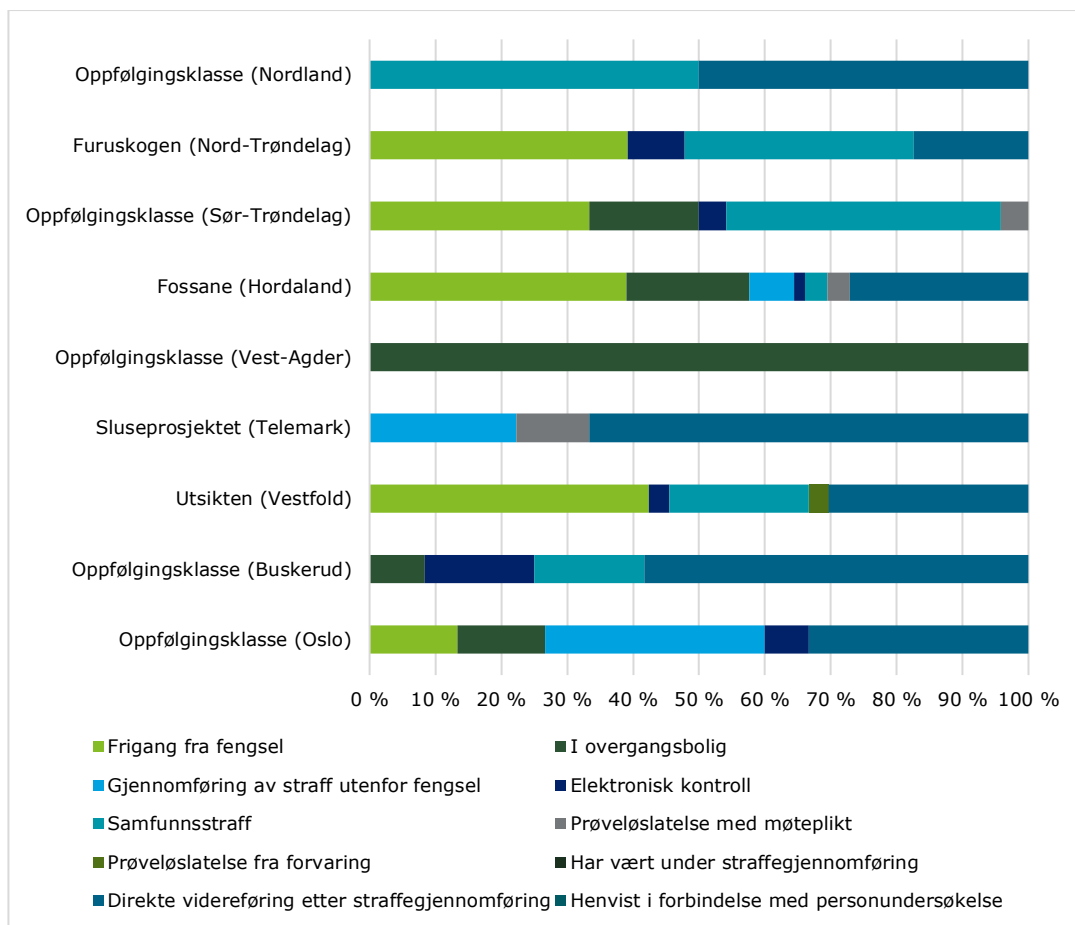
«Man skal strengt tatt ikke gå skole som del av samfunnsstraffen, men man kan gå på skole på andre tidspunkt enn de timene som omfattes av straffen. SOL-kursene er i utgangspunktet laget for de som er idømt samfunnsstraff, og dekkes av tilskuddet til opplæring i kriminalomsorgen.

Det varierer også veldig hvor mange kandidater friomsorgen kan gi. Og kursene kan være nyttige også for de som sitter i fengslet. Derfor får innsatte i fengslet fremstilling til skolen for å delta på disse kursene, i tillegg til innsatte som allerede har frigang.»

- Koordinator for en av oppfølgingsklassene

¹¹⁸ Kilde: Fylkesmannen i Hordaland, Tilstandsrapport 2015, del 3.

Figur 26: Bakgrunnen til elever/deltakere i oppfølgingsklassene (2015)¹¹⁹



Ved flere av oppfølgingsklassene er også en betydelig andel av elevene/deltakerne opplyst å ha «annen» bakgrunn enn kategoriene som er angitt i figuren over. I rapporteringen til FMHO er dette utdypet i fritekst:

- To oppfølgingsklasser oppgir *Tyrilli* som bakgrunnen til en del av deltakerne
- En oppfølgingsklasse viser til *Via Guts* (ideell organisasjon for rusmisbrukere)
- En oppfølgingsklasse viser til *rusbehandling*
- En oppfølgingsklasse opplyser at ND, ungdomsenhet, eller andre egne initiativ er bakgrunnen til en del av deltakerne
- En oppfølgingsklasse viser til *fleksibel opplæringsarena* som bakgrunnen til noen av deltakerne

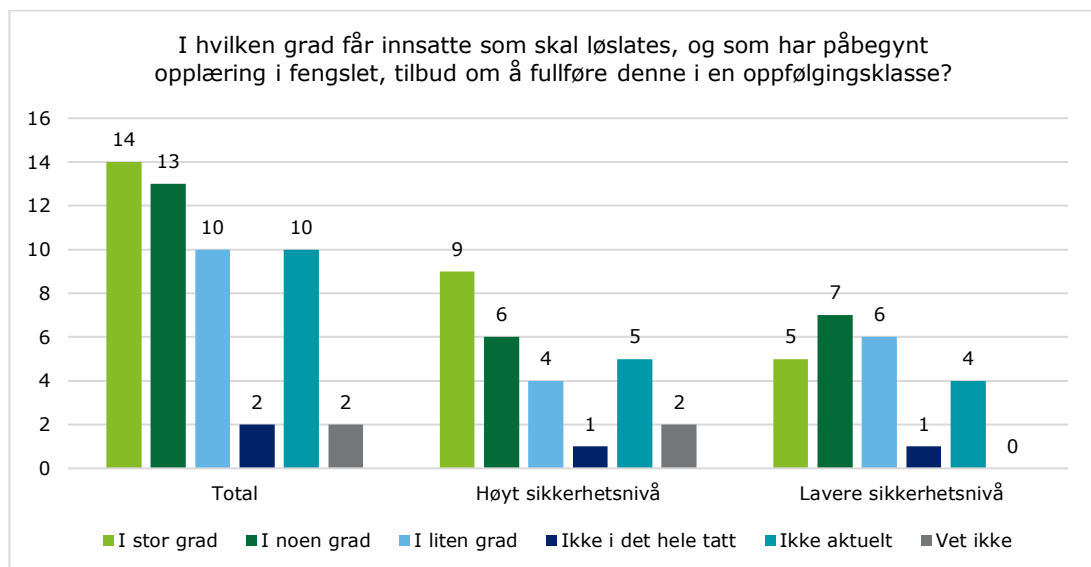
I rapporteringen til FMHO skal ansvarlige for oppfølgingsklassene ved to av telledatoene gjennom året også rapportere om hvor elevene/deltakerne i oppfølgingsklassen er rekruttert fra. Av rapporteringen fremgår det at det er en del variasjoner mellom fylkene. Blant annet er det kun oppfølgingsklassene i Hordaland og Vest-Agder som rekrutterer hoveddelen av sine deltakere/elever fra skolen i fengslet. Når elevene rekrutteres fra skolen i fengslet oppfatter vi at dette indikerer at det dreier seg om elever/deltakere som har påbegynt opplæring under soning i fengsel, og fortsetter utdanningen/opplæringen etter løslatelse. Denne gruppen kan imidlertid også inkludere innsatte på frigang eller som får fremstilling for å delta i opplæringsaktiviteter ved oppfølgingsklassen, så fremt disse personene også har hatt kontakt med skolen inne i fengslet.

¹¹⁹ Kilde: Skoleavdelingenes rapportering til FMHO, 2015.

Oppfølgingsklassen i Bodø rapporterer at om lag 50 % av elevene/deltakerne er rekruttert direkte fra fengslet.¹²⁰ Videre utgjør friomsorgen en stor andel ved flere av oppfølgingsklassene, særlig i Vestfold og Buskerud der dette rapporteres å være den viktigste arenaen for rekruttering av deltakere til oppfølgingsklassen. For fem av oppfølgingsklassene er også NAV en viktig rekrutteringsarena, og særlig i de to trøndelagsfylkene vises det også til «annet» på spørsmål om hvor elevene/deltakerne i oppfølgingsklassen er rekruttert fra.

Basert på den rapporteringen som foreligger, er det ikke mulig å si noe sikkert om hvor stor andel av løslatte, som har påbegynt opplæring i fengsel og som kunne hatt behov for og ønsket å fullføre denne opplæringen i en oppfølgingsklasse, som faktisk får dette. Figur 27 nedenfor gir imidlertid enkelte indikasjoner på hvorvidt det er et tilstrekkelig tilbud i form av oppfølgingsklasser til å kunne gi denne målgruppen et tilbud. Figuren viser avdelingsledernes og koordinatorenes svar på spørsmål om hvorvidt innsatte som skal løslates, og som har påbegynt opplæring i fengselet, får tilbud om å fullføre opplæringen i en oppfølgingsklasse. Totalt svarer fjorten av 51 respondenter at dette «i stor grad» er tilfelle, mens ytterligere tretten svarer «i noen grad». Til sammen tolv respondenter svarer enten «i liten grad» eller «ikke i det hele tatt». I tillegg svarer til sammen ti personer «ikke aktuelt» på spørsmålet. Vi vet ikke sikkert hva som ligger bak dette svaret, men en mulig forklaringer på at man svarer «ikke aktuelt» kan være at det ikke er noen oppfølgingsklasse i nærheten, og at dette dermed ikke blir oppfattet som et relevant tilbud å vurdere. Videre kan det være tilfeller der innsatte sjelden eller aldri løslates direkte fra dette fengslet, og det som dermed vil være aktuelt vil være et tilbud ved en annen skole i et annet fengsel, ikke tilbud i en oppfølgingsklasse.

Figur 27: Tilbud om å fullføre opplæringen i en oppfølgingsklasse¹²¹



Når vi ser på svar fra skoler i fengselsavdelinger med høyt og lavere sikkerhetsnivå, synes det å være flere som løslates fra lavere sikkerhetsnivå enn fra høyt sikkerhetsnivå som ikke får tilbud om å fullføre opplæringen i en oppfølgingsklasse.

Av dybdeundersøkelsene går det frem at deltakerne i oppfølgingsklassene i all hovedsak blir rekruttert fra nærområdet, og at elever som er i kategorien «nylig løslatte» har sonet i et fengsel i nærheten. Ofte har samme skole ansvar for opplæringstilbudet både i oppfølgingsklassen og fengselet elevene kommer fra.

¹²⁰ I rapporteringsskjemaet er det presisert at dette for eksempel kan være via kontaktbetjent eller tilbakeføringskoordinator i fengslet.

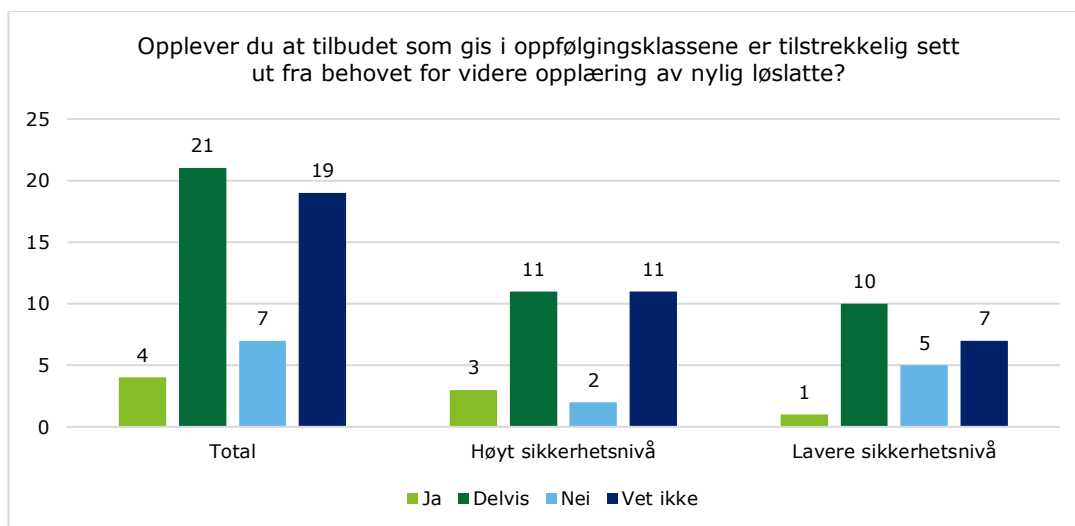
¹²¹ Kilde: spørreundersøkelse til avdelingsledere/koordinatorer. Nominelle tall. N=51.

Enkelte av skolene/fengslene som inngår i dybdeundersøkelsene har ikke en oppfølgingsklasse i sitt fylke. Her blir det gitt uttrykk for lite eller ikke noe samarbeid med oppfølgingsklasser andre steder i landet, selv om personer som soner i disse fengslene har tilhørighet andre steder i landet, der det kan være oppfølgingsklasser, og flytter dit ved løslatelse. Ved en av skolene blir det gitt uttrykk for at de gjerne skulle hatt en oppfølgingsklasse i sitt fylke, og at skolen ikke har noen kontakt med oppfølgingsklasser i andre fylker. I den grad skolen ved løslatelse skal bistå elever med å komme videre i et utdanningsløp, formidles det kontakt til den ordinære voksenopplæringen. Skoleeier i et fylke uten oppfølgingsklasse viser til at oppfølgingsklassen i nabofylket ikke tar imot løslatte fra andre fylker med mindre de har ledige plasser. Det blir også pekt på at i den grad det er kontakt med oppfølgingsklasser andre steder i landet, så er det ikke skolen, men derimot fengslet ved tilbakeføringskoordinator som står for denne kontakten.

Det at elever/deltakere i oppfølgingsklassene i hovedsak rekrutteres fra fengsler i samme fylke, i tillegg til friomsorgen og andre rekrutteringsarenaer som nevnt over, indikerer at løslatte som har påbegynt opplæring i fengsel har ulik mulighet til å fullføre denne opplæringen i en oppfølgingsklasse, avhengig av om det er en oppfølgingsklasse i samme fylke som vedkommende har gjennomført straffen. Samarbeidet mellom skoleavdelinger på tvers av fylkene fungerer tilsynelatende ikke godt nok, med tanke på at det ikke er oppfølgingsklasser i alle fylker, og at mange innsatte soner andre steder i landet enn der de er hjemmehørende.

Hvorvidt man ved løslatelse får et reelt tilbud om å fullføre påbegynt opplæring i en oppfølgingsklasse, avhenger også av hvilket opplæringstilbud som er tilgjengelig i den enkelte oppfølgingsklasse. Dette vil vi se nærmere på i avsnitt 6.3.2. Som vi ser av figur 28 nedenfor er det kun fire respondenter i spørreundersøkelsen til avdelingsledere og koordinatore som svarer «ja» på spørsmål om de opplever at tilbudet i oppfølgingsklassene er tilstrekkelig sett i forhold til nylig løslattes behov. Mange svarer også «vet ikke», noe som kan indikere at dette ikke er et tema som vektlegges ved alle skoleavdelingene. Det er viktig å presisere at oppfatninger om tilstrekkelighet eller manglende sådan kan dreie seg enten om tilgjengelighet, opplæringstilbudet eller en kombinasjon. Dette er det ikke skilt mellom i spørsmålet.

Figur 28: Er tilbudet som gis i oppfølgingsklassene tilstrekkelig?¹²²



Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt oppfølgingsklassene når ut til målgruppen, viser både innrapporterte tall og dybdeundersøkelsene at oppfølgingsklassene i praksis har en noe bredere målgruppe enn den som er definert gjennom tilskuddsordningens

¹²² Kilde: spørreundersøkelse til avdelingsledere/koordinatorer. Nominelle tall. N=51.

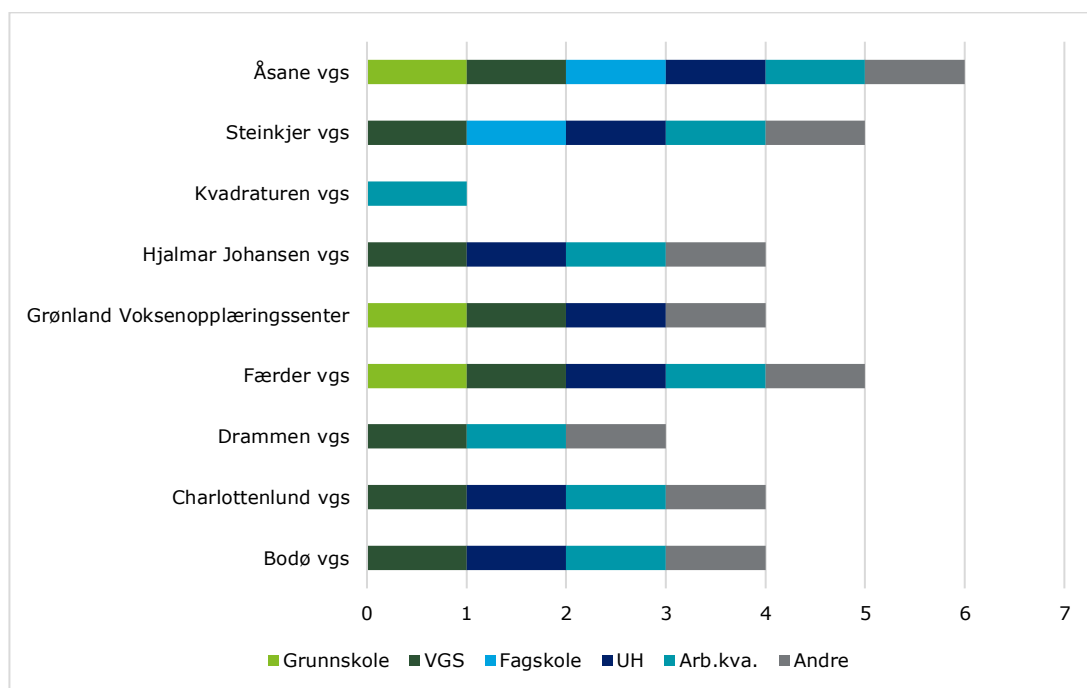
retningslinjer. Personer som på ulikt vis gjennomfører straff utenfor fengsel, ved bruk av EK, samfunnsstraff, ND mv. er ikke nevnt blant målgruppen for tilskuddsordningen for opplæring i kriminalomsorgen, og dermed heller ikke blant den definerte målgruppen for oppfølgingsklassene. Samtidig fremgår det at personer som gjennomfører straff utenfor fengsel til dels utgjør en betydelig andel av deltakerne i oppfølgingsklassene. Til dels utgjør også deltakere rekruttert fra NAV eller andre samarbeidsparter en betydelig andel av deltakerne, men det fremgår ikke av rapporteringen hvorvidt en andel av kostnadene med oppfølgingsklassen da også blir dekket på annet vis enn gjennom tilskuddsordningen. Et unntak er en av oppfølgingsklassene der det blir opplyst at det har blitt tilført fylkeskommunale midler i forbindelse med et samarbeid om fleksibel opplæringsarena i tilknytning til oppfølgingsklassen.

6.3.2 Gjennomførte opplæringsaktiviteter i oppfølgingsklassene

På samme vis som i oversiktene over opplæringstilbudet ved fengselsavdelingene presentert tidligere i kapitlet, vil vi i figur 29 nedenfor først presentere opplæringstilbudet ved den enkelte oppfølgingsklassen gjennom å skille mellom de seks hovedkategoriene av opplæring; grunnskole, videregående opplæring (VGS), fagskole, utdanning på universitets- og høyskolenivå (UH), arbeidskvalifiserende kurs (Arb.kva.) og andre kurs (andre).

Av figuren går det frem at det er til dels store variasjoner når det gjelder opplæringstilbudet i oppfølgingsklassene.

Figur 29: Opplæringstilbud i oppfølgingsklasser - 2015¹²³



Som det går frem av figuren over, spenner variasjonene i opplæringstilbudet fra oppfølgingsklassen ved Kvadraturen videregående skole (Vest-Agder) som kun rapporterte om arbeidskvalifiserende kurs i 2015, til oppfølgingsklassen ved Åsane videregående skole (Hordaland) som i 2015 rapporterte om opplæring innen alle seks hovedkategorier.

¹²³ Figuren er basert på rapportering fra skoleavdelingene til Fylkesmannen i Hordaland for 2015.

Kort oppsummert ble det rapportert om følgende opplæringsaktiviteter ved de ni oppfølgingsklassene som hadde et tilbud i 2015:

- Tre av ni rapporterte om grunnskoleopplæring
- Åtte av ni rapporterte om videregående opplæring
- To av ni rapporterte om fagskoleutdanning
- Syv av ni rapporterte om universitet- eller høyskoleutdanning
- Åtte av ni rapporterte om arbeidskvalifiserende kurs
- Åtte av ni rapporterte om andre kurs

Dybdeundersøkelsene bekrefter at oppfølgingsklassene fungerer til dels svært ulikt med tanke på hvilket opplæringstilbud som gis. Det blir fra enkelte av oppfølgingsklassene også opplyst at det kan variere ganske mye hvor lenge elevene er tilknyttet oppfølgingsklassen. Det kan dreie seg om deltakelse på enkeltkurs over en kort tidsperiode, eller enkelte kan være tilknyttet oppfølgingsklassen og delta i ulike opplæringsaktiviteter over flere år.

Elevene får i utgangspunktet tilbud om fag, men mange gjør helt andre ting også. Det er mye grunnleggende ferdigheter, mye opplæring i basis norsk og matte. Språkopplæring for minoritetsspråklige, mye en til en opplæring generelt, eller små grupper – det er vanlig med opptil fire elever. Oppfølgingsklassen har også yrkesrettede kurs, behovet for fleksibilitet er enda større i oppfølgingsklassen enn ved skolen i fengslet. Livsmestring er også viktig, det inngår i alt. Det er for eksempel felles lunsj hver dag, og den sosiale treningen er uvurderlig for en del av deltakerne (Koordinator ved en oppfølgingsklasse).

Noe som kommer tydelig til uttrykk gjennom dybdeundersøkelsene, er at oppfølgingsklassene har et tilbud som strekker seg langt ut over det å sikre at løslatte som har påbegynt opplæring under straffegjennomføringen får mulighet til å fullføre denne. Det gjennomføres en rekke ulike typer kurs, som ikke nødvendigvis er relatert til å fullføre en opplæringsaktivitet som er påbegynt under straffegjennomføringen. Ved flere av oppfølgingsklassene blir det sosiale aspektet vektlagt, både i form av livsmestringskurs og andre kurs med fokus på sosialt samspill mv., og det blir vist til at den sosiale treningen man får gjennom å være en del av miljøet i oppfølgingsklassen, med for eksempel felles lunsj, er viktig. I tillegg tilbys det ofte ulike teoretiske og praktiske fag og kurs. Skoleeier og skoleledere med ansvar for en av oppfølgingsklassene omtaler denne som «annerledes» i forhold til de andre oppfølgingsklassene. Det blir vist til at alle deltakerne i denne oppfølgingsklassen har arbeidspraksis, og at det å ha kontakt med arbeidslivet og bidra til å formidle deltakerne ut i arbeidspraksis, er en av skolens viktigste oppgaver.

Ved en av oppfølgingsklassene blir det påpekt at mens det tidligere ble arrangert mye kurs, blir disse nå i stadig større grad erstattet av skolefag. Ved denne oppfølgingsklassen ønsker de ansatte ikke å gå tilbake til å arrangere kurs. Samtidig blir det vist til at selve opplæringstilbudet kanskje ikke er det viktigste de gjør; oppfølgingsklassen arbeider veldig mye med rådgivning, og arbeider for å formidle deltakerne ut i arbeidspraksis eller lære.

Fra en annen oppfølgingsklasse blir det presisert at oppfølgingsklassen skal være en kortvarig mellomstasjon; vanligvis er ikke deltakerne tilknyttet oppfølgingsklassen i mer enn inntil ett år. Det vektlegges å få deltakerne raskest mulig ut i ordinære aktiviteter i samfunnet.

«Tidligere innsatte kan ikke fortsette å bli beskyttet mot samfunnet»

Som det blir pekt på i avsnittet over som beskriver hvem som rekrutteres til oppfølgingsklassene, og hvorvidt målgruppen nås, kan også begrensninger i tilbudet påvirke i hvilken grad løslatte i praksis får et tilbud om å fullføre påbegynt opplæring i en oppfølgingsklasse. Blant annet ser vi av oversikt over hvilke opplæringsaktiviteter som er gjennomført i 2015 at dette ikke alltid dreier seg om aktiviteter som det er naturlig at man har påbegynt under

- Avdelingsleder for oppfølgingsklasse

straffegjennomføring og fullfører i oppfølgingsklassen. Ulike typer kurs er i liten grad relatert til det å avslutte en påbegynt opplæring, men benyttes nok heller som et lavterskeltilbud til løslatte eller andre deltakere i oppfølgingsklassen som ikke ønsker eller klarer å gjennomføre ordinære skolefag, og som trenger tett oppfølging, sosial trening mv. Med andre ord fremstår det som tilbudet i noen av oppfølgingsklassene har betydelig fokus på det rehabiliterende perspektivet, gjennom langvarig og tett oppfølging av den enkelte. Dette fokuset synes til tider å være mer markant enn fokuset på rett til opplæring og det å gi mulighet til å fullføre et opplæringsløp som er påbegynt. I enkelte tilfeller, der det blir vist til at det å formidle deltakerne ut i arbeidspraksis er noe av det viktigste oppfølgingsklassen gjør, synes det å være en noe uavklart grenseoppgang mot hva som er NAVs rolle og oppgaver.

6.4 Tilknytning til kompetansemål og opplæring i grunnleggende ferdigheter

I seksjon 5.2 er målsettinger for tilskuddsordningen presentert. Kort oppsummert er målet for tilskuddsordningen primært siktet inn mot å sikre rettigheter til grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Videre er det åpnet for at det, for å gi et reelt tilbud også til innsatte som soner korte dommer samt varetektsinnsatte, kan gis tilbud om «kortere kurs med en primær målsetting om *kurs eller delkurs som kan knyttes til kompetansemål fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet og opplæring i grunnleggende ferdigheter*» (vår utheving).

I retningslinjene for tilskuddsordningen er det under *kriterier for måloppnåelse* vist til målet om å tilby denne typen kortere kurs, og det fremgår at følgende opplysninger skal innhentes for å belyse måloppnåelsen i henhold til følgende kriterium:

Antall innsatte og løslatte som får tilbud om kurs eller delkurs som kan knyttes til kompetansemål fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet og opplæring i grunnleggende ferdigheter.¹²⁴

I de følgende avsnittene vil vi først kort si noe om hva Læreplanverket for Kunnskapsløftet er, og om hva som ligger i begrepet «grunnleggende ferdigheter». Deretter vil vi se nærmere på i hvilken grad opplæringen som gis innenfor kriminalomsorgen kan knyttes til kompetansemål fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet og opplæring i grunnleggende ferdigheter.

6.4.1 Kompetansemål fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet og opplæring i grunnleggende ferdigheter

Om læreplanverket for Kunnskapsløftet

Læreplanverket for grunnskolen og videregående opplæring, med andre ord grunnopplæringen, ble innført i løpet av en treårsperiode fra skoleåret 2006/07 i forbindelse med gjennomføringen av skolereformen Kunnskapsløftet.

Læreplanverket omfatter:

- 1) en *generell del* som er felles for hele grunnopplæringen, og som utdyper opplæringslovens formålsparagraf og angir overordnede mål for opplæringen og det verdimeslige, kulturelle og kunnskapsmessige grunnlaget for opplæringen;
- 2) *prinsipper for opplæringen*, som også er en felles del og som sammenfatter og utdyper kravene i opplæringsloven med forskrifter. Denne delen skal bidra til å avklare ansvar og legge til rette for kvalitetsarbeid i skolene;

¹²⁴ Kunnskapsdepartementet, «Retningslinjer for forvaltning av tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen under statsbudsjettets kap. 225 post 68».

- 3) *fag- og timefordeling* gir en overordnet ramme for hvor mange opplæringsstimer de enkelte fagene skal ha i grunnskolen og i videregående opplæring. Dette gjøres rede for gjennom et rundskriv om fag og timefordeling;
- 4) *læreplaner for fag* i grunnskole og videregående opplæring gir rammer for innholdet i opplæringen i det enkelte fag. Blant annet defineres kompetansen eleven skal ha tilegnet seg i faget etter ulike trinn. Oppbyggingen av læreplanen er lik for hvert enkelt fag, og omfatter formål med faget, hovedområder, grunnleggende ferdigheter, kompetansemål og bestemmelser for sluttvurdering.

De ulike delene av Læreplanverket er forskrifter til opplæringsloven og skal styre innholdet i opplæringen. I videregående opplæring består Læreplanverket også av tilbudsstrukturen.

Kompetansemål inngår i alle fagspesifikke læreplaner, og dreier seg om at læreplanene beskriver den kompetansen eleven skal tilegne seg i faget. Kompetansebegrepet er sentralt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet, og kompetansemål er formulert med tanke på å sikre den kompetanse som er nødvendig i utdanning, yrke, samfunnsliv og på det personlige plan. Kompetansemål kan også forstås og begrunnes med bakgrunn i den generelle delen, prinsippene for opplæringen eller formålet for det enkelte fag.

Om grunnleggende ferdigheter

Grunnleggende ferdigheter er forutsetninger for læring og utvikling i skole, arbeid og samfunnsliv. De grunnleggende ferdighetene i Kunnskapsløftet er følgende:

- Lesing
- Regning
- Skrivning
- Digitale ferdigheter
- Muntlige ferdigheter

De grunnleggende ferdighetene går på tvers av fag, og i *Rammeverk for grunnleggende ferdigheter* fremgår det at de grunnleggende ferdighetene «er avgjørende redskaper for læring i alle fag og samtidig en forutsetning for at eleven skal kunne vise sin kompetanse.»¹²⁵

Alle fagspesifikke læreplaner inneholder en del som beskriver hvordan de fem grunnleggende ferdighetene skal bidra til å utvikle elevenes kompetanse i faget, og hvordan disse ferdighetene er en del av denne kompetansen.

Viktigheten av grunnleggende ferdigheter blir presisert i Meld. St. 16 (2015–2016).¹²⁶ Her blir det vist til at

[d]et er en klar sammenheng mellom grunnleggende ferdigheter og deltakelse i arbeidslivet, på samme måte som det er en klar sammenheng mellom utdanning og arbeid. Bedre grunnleggende ferdigheter gir økt deltakelse i arbeidslivet og redusert risiko for arbeidsledighet eller utenforskap.

Meld. St. 16 (2015–2016) tar for seg voksnes læring og viktigheten av grunnleggende ferdigheter generelt i samfunnet, ikke spesifikt med tanke på opplæring i kriminalomsorgen. Imidlertid er de sammenhenger som påpekes i høyeste grad relevante også for innsatte i fengsler. Dette er en gruppe mennesker som, som det blir pekt på av Eikeland m.fl.,¹²⁷ sett under ett både har lav kompetanse i form av utdanningsnivå sett i

¹²⁵ Utdanningsdirektoratet, «Rammeverk for grunnleggende ferdigheter» (Oslo: Utdanningsdirektoratet, 23. november 2015).

¹²⁶ Meld. St. 16 (2015–2016), «Fra utenforskap til ny sjanse - Samordnet innsats for voksnes læring».

¹²⁷ Eikeland, Manger, og Asbjørnsen, «Norske innsette: Utdanning, arbeid, ønske og planar».

forhold til samfunnet forøvrig, og som i tillegg har liten tilknytning til både utdanning og arbeidsliv.

6.4.2 Opplæringens tilknytning til kompetansemål i læreplanverket for Kunnskapsløftet og opplæring i grunnleggende ferdigheter

Arbeidskvalifiserende kurs og andre kurs – tilknytning til mål i Læreplanverket

For å vurdere hvor stor andel av opplæringstilbudet som gir kompetanse som kan knyttes til mål i Læreplanverket for Kunnskapsløftet, vil vi først gjennomgå nærmere hvor stor andel av opplæringen som er klassifisert som enten grunnskoleopplæring eller videregående opplæring, og dermed uten videre vurderinger må kunne sies å gi en kompetanse som er knyttet til Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Vi baserer oss i denne sammenheng på andel registrerte elever/deltakere innenfor ulike opplæringsaktiviteter.

Som vi så i avsnitt 6.2.1 var det i 2015 til sammen 33 % av det totale antallet deltakere/elever som fikk enten grunnskoleopplæring (1 %) eller videregående opplæring (32 %). De to største andelene fikk imidlertid opplæring i form av *arbeidskvalifiserende kurs* eller *andre kurs*, og disse kursene utgjør til sammen 65 % av opplæringen i kriminalomsorgen i 2015, målt i andel deltakere innenfor ulike opplæringsaktiviteter.¹²⁸ Når det gjelder disse kursene er det som vist innledningsvis en primær målsetting at de skal kunne knyttes til kompetansemål fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet og opplæring i grunnleggende ferdigheter.

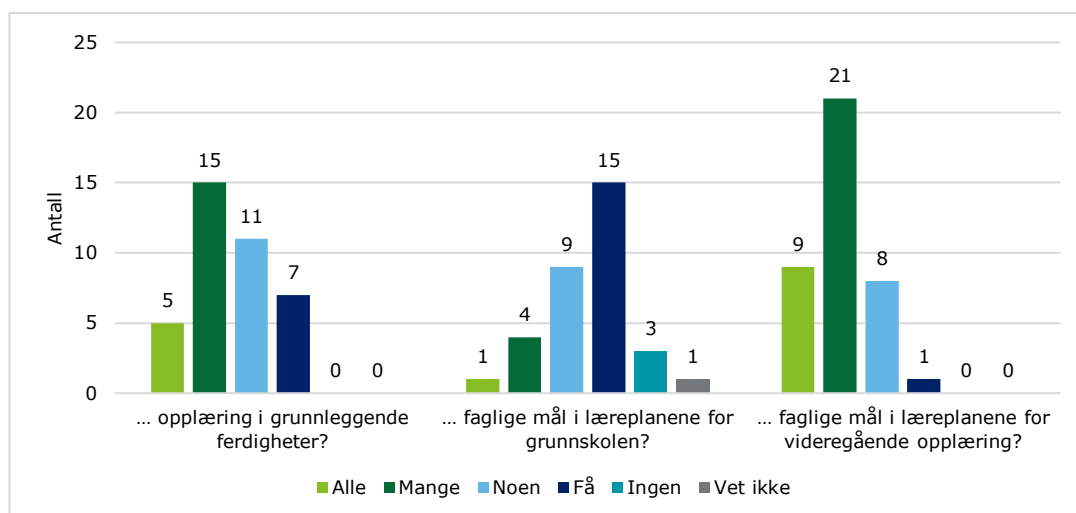
I Kunnskapsdepartementets budsjettproposisjon for 2017 står det under *Rapport for 2015* at «Både arbeidskvalifiserende kurs og andre kurs er i stor grad utforma ut ifrå kompetansemål i læreplanar for vidaregåande skoler.»¹²⁹ Samtidig er det etter det vi er kjent med ikke tidligere hentet inn systematisk informasjon fra skoleavdelingene eller skoleeierne om hvorvidt arbeidskvalifiserende kurs eller andre kurs er knyttet opp mot kompetansemål i Læreplanverket. Slik informasjon inngår heller ikke i den faste rapporteringen fra skoleavdelingene til FMHO.

For å få noen indikasjoner på hva som er status på dette området, ble avdelingsledere og koordinatore bedt om å anslå hvor mange av de arbeidskvalifiserende kursene og andre kursene som gjennomføres ved den aktuelle fengselsavdelingen som kan knyttes til henholdsvis opplæring i grunnleggende ferdigheter, faglige mål i læreplanene for grunnskolen og/eller faglige mål i læreplanene for videregående opplæring. Svarene går frem av figur 30 og figur 31 under. Figurene viser at både *arbeidskvalifiserende kurs* og *andre kurs* særlig kan knyttes til faglige mål i læreplanene for videregående opplæring. Når det gjelder faglige mål i læreplanene for grunnskolen fremstår dette som mindre relevant, og da særlig for *arbeidskvalifiserende kurs*. Opplæring i grunnleggende ferdigheter beskrives som relevant i relativt mange av både de arbeidskvalifiserende kursene og de andre kursene.

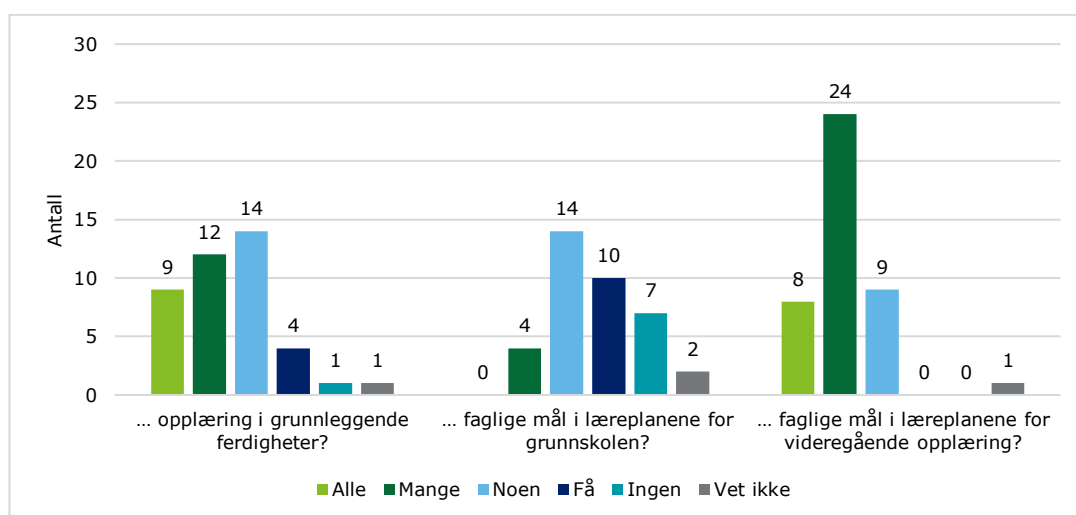
¹²⁸ Det er viktig å presisere at det her ikke er tatt hensyn til antall timer gjennomført opplæring innenfor ulike opplæringsaktiviteter.

¹²⁹ Kunnskapsdepartementet, «Prop. 1 S (2016–2017) - For budsjettåret 2017».

Figur 30: Omtrent hvor mange av de arbeidskvalifiserende kursene som blir tilbudt i fengslet er knyttet til ... ¹³⁰



Figur 31: Omtrent hvor mange av de andre kursene som blir tilbudt i fengslet er knyttet til ... ¹³¹

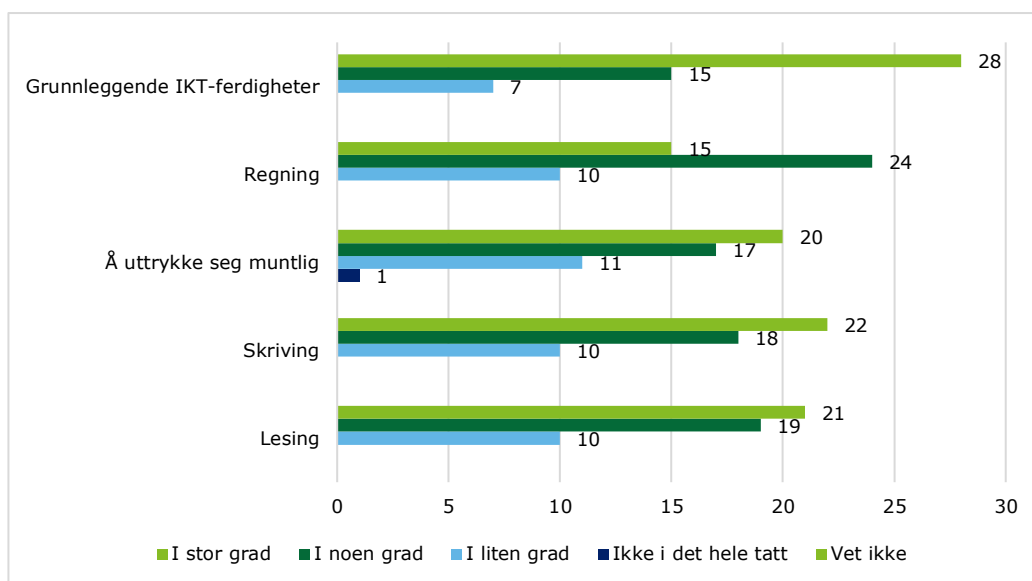


Videre ble avdelingsledere og koordinatorene spurt om i hvilken grad det tilbys opplæring i grunnleggende ferdigheter. Som det går frem av figur 32 under, svarte den største gruppen respondenter «i stor grad» for alle grunnleggende ferdigheter bortsett fra regning. Særlig opplæring i grunnleggende IKT-ferdigheter (digital kompetanse) tilbys i stor grad ved mange fengselsavdelinger.

¹³⁰ Kilde: spørreundersøkelse til avdelingsledere/koordinatorene. Nominelle tall. N=33-39.

¹³¹ Kilde: spørreundersøkelse til avdelingsledere/koordinatorene. Nominelle tall. N=37-42.

Figur 32: I hvilken grad tilbys det opplæring i grunnleggende ferdigheter i fengselsavdelingen du svarer for?¹³²



Oppsummert viser figurene over at ledere ved skoleavdelingene mener at mange kurs kan knyttes til kompetansemål fra læreplanene på videregående nivå, mens relativt få kurs kan knyttes til kompetansemål fra læreplanene på grunnskolenivå. Opplæring i grunnleggende ferdigheter er også relativt utbredt ved skolene i fengslene. Samtidig er det verdt å merke seg at det for alle grunnleggende ferdigheter er en mindre gruppe respondenter, som representerer mellom syv og elleve skoleavdelinger, som svarer at det «i liten grad» tilbys opplæring i de ulike grunnleggende ferdighetene.

Dybdeundersøkelsene viser også at det er ulikheter mellom skolene når det gjelder i hvilken grad det er fokus på å sikre at alle – eller de fleste – opplæringsaktiviteter er knyttet til kompetansemål i Læreplanverket for Kunnskapsløftet og opplæring i grunnleggende ferdigheter. Enkelte viser til at alle kursbevis, kompetansebevis mv. som utstedes av skolen, uavhengig av hvor omfattende kurset har vært, er knyttet opp mot kompetansemål i læreplaner. Det blir vist til at også mindre kurs skal relateres til kompetansemål i læreplaner, og ved en av skolene blir det spesifikt kommentert at skolen er veldig læreplanstyrt, selv om det gjennomføres en del ulike kurs i tillegg til blant annet ordinær videregående opplæring. Alle kurs ved denne skolen er knyttet opp mot mål i læreplaner, og det blir i den forbindelse vist til at lærerne som arbeider ved skolen i fengslet har et godt samarbeid med hovedskolen, og at alle lærere blant annet er del av faglag ved hovedskolen. Ved den samme skolen blir det vist til at også arbeidsdriften i fengslet har blitt mer bevisst på opplæring og læreplanmål. Skolen har i samarbeid med arbeidsdriften utarbeidet oversikter over arbeidsoppgaver og opplæring i arbeidsdriften, og knyttet dette opp mot kompetansemål i relevante læreplaner. Det blir poengtert at arbeidsdriften i alle fengsler ikke er like bevisst på kompetansemål i læreplanene.

«Det fins så mange læreplaner, at det skal godt gjøres å ikke klare å knytte opplæringen opp mot noen læreplanmål.»

-Ledelsen for en skoleavdeling

¹³² Kilde: spørreundersøkelse til avdelingsledere/koordinatorer. Nominelle tall. N=49-50.

Ved en annen skole som inngår i dybdeundersøkelsen, fremgår det at det varierer i hvilken grad opplæringen er knyttet opp mot kompetansemål i Læreplanverket. I den skriftlige redegjørelsen fra skolen (se nedenfor) går det frem at de aller fleste kurs *kan* relateres til læreplanmål. Dybdeundersøkelsen viser imidlertid at bevisstheten rundt dette varierer blant de ansatte i skolen, og at det på intervjudtidspunktet bare var et fåtall kursbevis og kompetansebevis som knyttet gjennomført opplæring i form av kortere kurs opp mot kompetansemål i aktuelle læreplaner.

«Kursene er ikke forankret i læreplanmål. Men dersom noen innsatte ønsker et kursbevis som sier noe om hvilken formell kompetanse de har fått, kan de stort sett få det.»

-Mellomleder ved en skoleavdeling

Når det gjelder skoleeiers involvering i oppbyggingen av det konkrete opplæringstilbudet ved de enkelte fengselsavdelingene, er det vår erfaring fra dybdeundersøkelsene at det er stor variasjon når det gjelder i hvilken grad skoleeier er involvert i, og har kjennskap til, det konkrete opplæringstilbudet og kursenes oppbygging og eventuelle tilknytning til Læreplanverket. I noen fylkeskommuner er det tydelig at skoleeier både har oversikt over hvilken opplæring som planlegges og gjennomføres, og er opptatt av å sikre at skolene knytter all opplæring opp mot Læreplanverket. Andre skoleeiere har i betydelig mindre grad detaljkunnskap om opplæringen, og har heller ikke noen rutiner eller fast praksis for å følge opp skolene i så måte.

Det enkelte kurs sin tilknytning til mål i Læreplanverket

Som vi så i seksjon 6.2, gjennomføres det mange ulike *arbeidskvalifiserende kurs* og *andre kurs* ved de ulike fengselsavdelingene, og det varierer hvilke kurs som gjennomføres ulike steder. For å få mer inngående kjennskap til i hvilken grad og hvordan de ulike kursene kan knyttes til kompetansemål fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet og opplæring i grunnleggende ferdigheter, har vi derfor bedt alle skoleeiere om å redegjøre for hvert enkelt kurs som ble gjennomført ved de ulike fengselsavdelingene og oppfølgingsklassene i 2015.¹³³

Basert på tilbakemeldingene fra skolene/skoleeierne er det ikke mulig å beregne et nøyaktig anslag på hvor stor *andel* av opplæringen som er knyttet til kompetansemål i Læreplanverket for Kunnskapsløftet og opplæring i grunnleggende ferdigheter. Datamaterialet vi besitter gir ikke grunnlag for å telle ulike typer kurs og karakterisere disse som enten «knyttet til Læreplanverket» eller «ikke knyttet til Læreplanverket». Dette fordi tilbakemeldingene viser at det bak bruken av samme kurskategori i rapporteringen¹³⁴ i enkelte tilfeller kan være svært ulike kurs i praksis. Videre registrerer vi at tilsynelatende like kurs kan knyttes til ulike læreplanmål ved ulike skoler, i tillegg til at enkelte skoler tilsynelatende ikke har noen klar bevissthet rundt å knytte tilsvarende kurs opp mot læreplanmål.

¹³³ Vi har fått tilbakemelding fra alle skoleeierne. I flere fylker har skoleeierne delegert til den enkelte skole/skoleavdeling å svare på disse spørsmålene, derfor har vi fra flere fylker fått atskilte svar fra hver enkelt skole/skoleavdeling. Vi har bedt om svar knyttet til opplæringen i den enkelte fengselsavdeling/oppfølgingsklasse, og har fått svar vedrørende gjennomførte kurs i 57 av 58 fengselsavdelinger, og åtte av ni oppfølgingsklasser.

¹³⁴ Vi sikter her til de kategoriene som benyttes i rapporteringen til Fylkesmannen i Hordaland, som også er de kategoriene vi forholder oss til i denne sammenheng, siden det er disse vi har bedt skoleeierne om å redegjøre for.

En gjennomgang av de ulike kursene viser samtidig at alle kurs i større eller mindre grad *kan* knyttes opp mot kompetansemål i Læreplanverket for Kunnskapsløftet og opplæring i grunnleggende ferdigheter.¹³⁵ Når det gjelder enkelte kurs svarer skolene ulikt når det gjelder både om kurset er knyttet opp mot Læreplanverket, og eventuelt hvilke læreplaner det er knyttet til. Dette gjelder for eksempel Båtførerprøven, HMS og personløfter innenfor *arbeidskvalifiserende kurs*, og idrett/treningskurs og musikk og teater innenfor *andre kurs*. Dette er eksempler på kurs der det gis relativt ulike svar fra de ulike skolene som har rapportert at de i 2015 hadde deltakere/elever som tok disse kursene.

«Det er en selvfølge at vi skal følge læreplanene. Vi er lærere og vi jobber ved en videregående skole.»

-Lærere ved en skoleavdeling

Samtidig viser tilbakemeldingene at mange av skolene knytter de ulike arbeidskvalifiserende kursene til deler av yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Noen kurs er, basert på navnet på kurset, relativt åpenbart knyttet til grunnleggende ferdigheter (for eksempel datakortet, grunnleggende data, data, hverdagsmatematikk, alfabetisering), noe som bekreftes gjennom skolenes svar. Andre kurs er relativt åpenbart relatert til en spesifikk læreplan. *Norsk som andrespråk* er et eksempel på det, siden læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter er en læreplan i norsk som andrespråk.

Videre er det enkelte kurs som kun ut fra navnet ikke åpenbart er knyttet opp mot Læreplanverket, men det gis likevel relativt entydige svar fra skolene om at de er relatert til kompetansemål i Læreplanverket. Eksempler på dette er bridge, hobbykurs/håndverkskurs og livsmestringskurs.

På spørsmålet om hvor stor andel av kursene som *kan* knyttes til kompetansemål i Læreplanverket for Kunnskapsløftet kan man derfor si at svaret er 100 %, basert på at minst en skole har gitt en spesifikk beskrivelse av hvordan kurs innen hver kategori er knyttet til kompetansemål. Samtidig mener vi det bør bemerkes at det er forskjell på at kursene *kan* knyttes opp mot kompetansemål i Læreplanverket for Kunnskapsløftet, og hvorvidt de ulike skolene faktisk knytter alle kurs opp mot Læreplanverket *i praksis*. Som det går frem tidligere i dette kapittelet, viser dybdeundersøkelsene at bevisstheten rundt det å knytte kurs opp mot kompetansemål i Læreplanverket, og gi deltakerne dokumentasjon på hvilke kompetansemål de har arbeidet med innenfor hvilke læreplaner, varierer.

Basert på både den skriftlige informasjonen vi har mottatt fra skolene, og dybdeundersøkelsene, merker vi oss også at det synes å være noe ulik praksis ved skolene når det gjelder hvordan relativt like kurs blir registrert i rapporteringen til FMHO. Noen skoleavdelinger rapporterer tilnærmet all opplæring som *kan* knyttes opp mot kompetansemål innenfor ulike utdanningsprogrammer innenfor videregående opplæring som nettopp videregående opplæring innenfor det aktuelle utdanningsprogrammet. Ved noen skoler gjøres dette også når opplæringen er modulbasert, og opplæringen ikke dekker et helt programområde, men ett eller flere kompetansemål i læreplanene som gjelder for programområdet. Ved andre skoler rapporteres opplæringen som videregående opplæring stort sett bare dersom eleven deltar i et undervisningsopplegg som skal lede til eksamen eller standpunktkarakter, mens mer kortvarige opplegg/moduler rapporteres som enten *arbeidskvalifiserende kurs* eller *andre kurs*, også når disse kan knyttes konkret til enkelte kompetansemål innenfor en fagspesifikk læreplan. Dette medfører at rapporteringen kan gi et noe misvisende bilde av tilsynelatende ulikheter i opplæringen som blir gjennomført.

¹³⁵ Se tabeller i Vedlegg 3: Statistiske sammenstillinger og tabeller på side 194.

6.5 Årsaker til ulikheter i opplæringstilbudet

Som vist i seksjon 6.2, varierer opplæringstilbudet til dels mye mellom fengselsavdelingene. Basert på våre undersøkelser, finner vi at årsakene i noen grad henger sammen med fengselsavdelingenes profiler, forstått som sikkerhetsnivå og soningskapasitet. Andre forklaringer som peker seg ut, er de fysiske rammebetingelsene til skole- og fengselsavdelingene, hovedskolens opplæringstilbud, samt kvaliteten på samarbeidet mellom skoleavdeling og fengsel, og da særlig arbeidsdriften. I tillegg påvirker domslengde behovet for ulike opplæringstilbud. Disse forklaringene vil bli diskutert i egne avsnitt under.

6.5.1 Domslengde

Domslengde har en effekt på opplæringstilbudet. Ulik soningstid og overvekt av korte dommer, gjør at forskere og St.meld. nr. 27 (2004-2005) understreker viktigheten av kortere og mer yrkesrettede kurs som kan gi umiddelbar nytte for innsatte når de løslates.¹³⁶ Dette perspektivet har også blitt fulgt opp i senere rapporter. Blant annet finner Manger m.fl. at mer enn en femtedel av innsatte i deres undersøkelse oppgir at de ikke tar utdanning fordi soningstiden ikke passer med utdanningstilbudet i fengslet.¹³⁷ De finner også at innsatte med kortere dommer i mindre grad er motivert for utdanning. Forskerne påpeker at denne mangelen på motivasjon kan skyldes at disse innsatte ikke er bevisst at utdanning i fengsel kan organiseres som kortere kurs, eller er kjent med muligheten til å starte opp utdanning og videreføre denne etter endt soning. Rapporten viser også til at utdanningen i en del fengsel ikke er planlagt godt nok med tanke på innsatte med korte dommer.

Eikeland m.fl. påpeker at det relativt sett er flere med lang dom enn kort dom som deltar i utdanning.¹³⁸ De presenterer en todelt begrunnelse for hvorfor disse funnene dominerer. De innsatte kan på den ene siden ha en opplevelse av at det ikke er verdt innsatsen ved å starte på en utdanning når de vet at de snart skal tilbake til samfunnet. På den andre siden påpeker rapporten at kriminalomsorgen ikke legger godt nok til rette for utdanning ved korte dommer. Når det gjelder tilretteleggingen av opplæringen for innsatte med kortere dommer, er skoleårets oppbygning også sentralt. Det har vært pekt på at det er viktig at opplæringen i fengslet gis året rundt, og ikke tilpasses skoleruten ved de ordinære skolene.¹³⁹

Også andre, senere forskningsrapporter trekker frem sammenhengen mellom lengden på straffegjennomføringen og utdanning. Eikeland m.fl. peker blant annet på at selv om det er økning i antallet innsatte som tar utdanning er det fortsatt et misforhold mellom de som ønsker å ta utdanning og de som gjennomfører.¹⁴⁰ Forskerne argumenterer for at det må gjøres mer for å legge til rette for utdanning i starten av straffegjennomføringen, og oppfordrer blant annet til mer samarbeid mellom lærebedrifter i fengslene og skolene.¹⁴¹

¹³⁶ St.meld. nr. 27 (2004-2005), «Om opplæring innenfor kriminalomsorgen: 'Enda en vår'».

¹³⁷ Manger mfl., «Motiv for utdanning».

¹³⁸ Ole Johan Eikeland, Terje Manger, og Arve E. Asbjørnsen, «Nordmenn i fengsel: Utdanning, arbeid og kompetanse», Opplæring innfor kriminalomsorga (Bergen: Fylkesmannen i Hordaland, 2013); Terje Manger, Ole Johan Eikeland, og Arve E. Asbjørnsen, «Innsatte i norske fengsel: Motiv for utdanning under soning», Opplæring innfor kriminalomsorga (Bergen: Fylkesmannen i Hordaland, 2010); Ole Johan Eikeland, Terje Manger, og Åge Diseth, «Innsatte i norske fengsel: Utdanning, utdanningsønske og rett til utdanning», Opplæring innfor kriminalomsorga (Bergen: Fylkesmannen i Hordaland, 2006).

¹³⁹ Einar M. Skaalvik, Liv Finbak, og Tone Pettersen, «Undervisning i fengsel: på rett kjøl?», Evaluering av fengselsundervisningen (Bergen: Fylkesmannen i Hordaland, 2003).

¹⁴⁰ Eikeland, Manger, og Asbjørnsen, «Utdanning, arbeid og kompetanse».

¹⁴¹ Denne rapporten understreker også at opplæringen må legge bedre til rette for innsatte som ønsker å ta høyere utdanning, siden det er et økt antall innsatte som har fullført videregående utdanning.

De ovennevnte forskningsfunnene og styringssignalene er medvirkende årsaker til at opplæringstilbudet i fengslene til en stor grad er fokusert på arbeidskvalifiserende og andre kurs. Likevel merker vi oss at gjennomsnittlig soningstid har *økt* noe de senere årene.¹⁴² Følgelig er det nærliggende å anta at etterspørselen og behovet for slike kortere kurs har sunket, og at flere innsatte kan gjennomføre hele eller store deler av opplæringsløp. Dette har også blitt påpekt i intervjuer, der flere kommenterer at siden innsatte soner lenger, har de mulighet til å følge lenger og mer komplette opplæringsløp nå enn før.

Likevel finner vi fra våre dybdeundersøkelser at selv om soningslengden i snitt har økt, betyr ikke dette nødvendigvis at de innsatte soner hele dommen sin i samme fengsel. I flere intervjuer pekes det på at plutselig forflytning av innsatte tvinger frem en situasjon der skoleavdelingene fortsatt fokuserer på kortere kurs heller enn fulle opplæringsløp. Slik forflytning av innsatte skjer delvis som et resultat av at innsattebefolkningen oppleves som «hardere» i dag enn før, og delvis fordi det tidvis er et press på plasser i ulike fengsler. Sistnevnte resulterer i at dersom det er press i et gitt fengsel, og ledig i et annet, kan innsatte bli flyttet på kort varsel, ofte uten at det tas hensyn til om den innsatte deltar i et opplæringsløp eller ikke.¹⁴³

Oppsummert finner vi at det til tross for noe økt gjennomsnittlig lengde på straffegjennomføringen, sannsynligvis fortsatt er et stort behov for kortere kurs innenfor opplæringen i kriminalomsorgen. Som vi så av seksjon 6.4 over, har også enkelte skoler høy bevissthet når det gjelder å knytte ulike kurs til kompetansemål i Læreplanverket og opplæring i grunnleggende ferdigheter. Imidlertid er ikke denne bevisstheten like tydelig ved alle skolene, og det synes å være behov for å sette ekstra fokus på dette for å få en mer samstemt praksis der kompetansemål i Læreplanverket i større grad vektlegges uavhengig av hvilke opplæringstyper som tilbys. Da vil også innsatte med kortere dommer i økt grad få tilbud om opplæring som gir kompetanse man kan bygge videre på, uavhengig av hvor man gjennomfører straffen.

6.5.2 Fengselsavdelingens «profil»

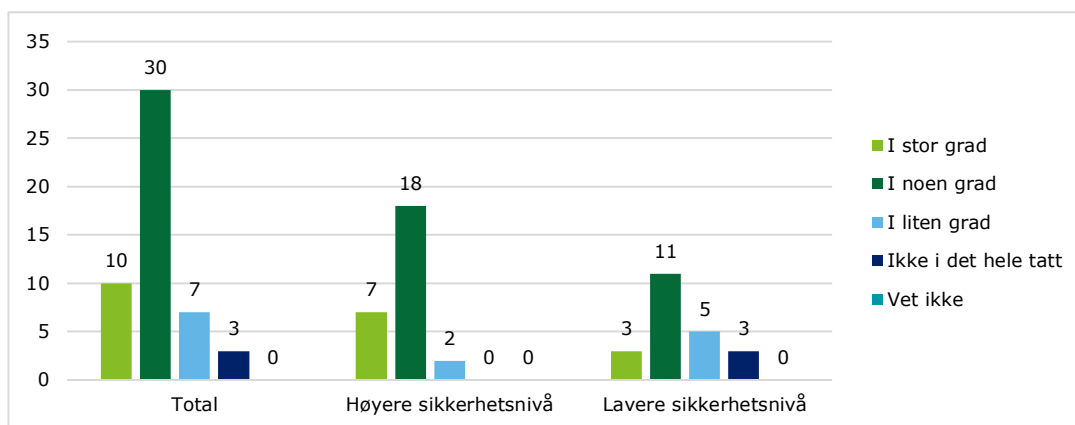
Som vi så i seksjon 6.2 over, er opplæringstilbudet til en viss grad påvirket både av sikkerhetsnivå og fengselsavdelingens størrelse (målt i antall soningsplasser). Imidlertid er det en rekke unntak fra disse tendensene, og i enkelte tilfeller kan man ikke se klare sammenhenger, eller bare svært svake sammenhenger. I denne forbindelse er det også viktig å være oppmerksom på ulikheter internt i kategoriene «lavere sikkerhetsnivå» og «høyt sikkerhetsnivå». Førstnevnte kategori omfatter for eksempel både fengsler med korte gjennomsnittlige dommer, og kort gjennomsnittlig soningstid på den ene siden, og såkalte «utslosingsfengsel» der innsatte med lange dommer soner mot slutten av straffegjennomføringen. Videre omfatter fengsler med høyt sikkerhetsnivå fengsler med høy andel varetektsinnsatte, fengsler med svært varierende domslengde, og fengsler med en viss andel innsatte med forvaringsdom. Det er også viktig å være oppmerksom på at gjennomstrømmingen kan være høy også i enheter med høyt sikkerhetsnivå, både på grunn av at innsatte flyttes mellom ulike fengsler, og på grunn av at det er en høy andel varetektsinnsatte i enkelte fengsler.

På spørsmål om *i hvilken grad sikkerhetsnivået ved soningsenheten påvirker opplæringstilbudet som gis*, svarer et klart flertall av avdelingslederne og koordinatorene som gjennomførte spørreundersøkelsen, at sikkerhetsnivået ved soningsenheten «i noen grad» påvirker hvilket opplæringstilbud som gis. Som man kan se av figur 33 nedenfor, er det flere avdelingsledere/koordinatorer ved skoler ved soningsenheter med høyt sikkerhetsnivå, enn ved skoler ved soningsenheter med lavere sikkerhetsnivå, som mener at opplæringstilbudet er påvirket av sikkerhetsnivået.

¹⁴² Tabell 4 på side 36

¹⁴³ Se også avsnitt 6.5.4.

Figur 33: I hvilken grad påvirker sikkerhetsnivået ved soningsenheten opplæringstilbudet som gis?¹⁴⁴



Vår gjennomgang av opplæringstilbudet i seksjon 6.2 viser at det er enkelte systematiske forskjeller mellom opplæringstilbudet i fengselsavdelinger med høyt sikkerhetsnivå og lavere sikkerhetsnivå, blant annet:

- Det gjennomføres flere *arbeidskvalifiserende* kurs ved fengselsavdelinger med lavere sikkerhetsnivå
- Det gjennomføres flere *andre kurs* ved fengselsavdelinger med høyt sikkerhetsnivå
- Enkelte kurs gjennomføres i hovedsak ved fengselsavdelinger med lavere sikkerhet, mens andre gjennomføres i hovedsak ved fengsler med høyere sikkerhet

Når det gjelder variasjoner i hvilke kurs som tilbys, basert på sikkerhetsnivå, kan dette ha flere forklaringer. Under har vi oppsummert de viktigste funnene fra våre undersøkelser knyttet til denne problemstillingen.

Høyt sikkerhetsnivå

Kort forklart vil opplæringsløp som kan gis i klasserom, være enklere å tilby på avdelinger med høyt sikkerhetsnivå. Opplæringstilbud som krever ulike typer utstyr, som verktøy, verksted, maskiner, kjøretøy, osv., stiller både krav til sikkerhet og romkapasitet, og kan dermed være mer utfordrende å gjennomføre innenfor rammene i et fengsel/en avdeling med høyt sikkerhetsnivå.¹⁴⁵ Enkelte viser også til at innsatte som soner på avdelinger med høyere sikkerhet, ikke har anledning til å delta på aktiviteter utenfor fengselet. Dette har konsekvenser for hvilke opplæringstilbud disse kan delta i.¹⁴⁶

Dette er med å forklare den store andelen innsatte på yrkesfaglige utdanningsprogram som tar fellesfagene; som vist i figurene i seksjon 6.2 tar de fleste innsatte som tar yrkesfag nettopp fellesfagene. Og som det går frem av figur 16, er denne tendensen noe sterkere blant fengselsavdelinger med høyt sikkerhetsnivå.

Videre er det en del opplæringstilbud som må foregå i friluft; dette gjelder for eksempel yrkesfagsretninger som hører inn under utdanningsprogram for naturbruk (anleggsgartner

¹⁴⁴ Fra spørreundersøkelse til avdelingsledere/koordinatorer. Nominelle tall. N=50

¹⁴⁵ Det stilles blant annet krav til ekstra sikkerhet, fordi innsatte ikke skal kunne stjele med seg farlig utstyr. I tillegg kan ofte innsatte i fengsler med lavere sikkerhetsnivå bevege seg mer fritt rundt på et større område, enn innsatte i fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Muligheten til å delta i utendørs opplæringsaktiviteter, og aktiviteter som krever bruk av større maskiner, vil kunne påvirkes av de innsattes bevegelsesfrihet.

¹⁴⁶ Det er for øvrig verdt å nevne at vi i våre dybdeundersøkelser finner at effektene av sikkerhetsnivå på opplæringstilbudet er sterkere på forvaringsanstalter; her er kravene til sikkerhet åpenbart strengere, og i tillegg blir det nevnt at de innsatte på forvaring ofte har behov for tettere – og dermed mer kostbar – oppfølging enn det som er tilfelle ellers.

og skogbruk). I tillegg kommer flere arbeidskvalifiserende kurs som ikke kan gis innendørs, som for eksempel gravemaskinkurs, maskinførerkurs, og truckførerkurs. Dette er typer kurs det kan være vanskeligere å tilby til innsatte som soner på høyere sikkerhet på grunn av begrensningene på bevegelsesfrihet som ligger til disse avdelingene.

De overnevnte faktorene er også med på å forklare hvorfor det gjennomføres flere *andre kurs* og færre arbeidskvalifiserende på avdelinger med høyere sikkerhet. Som vist i figur 17 og figur 18, er dette en relativt tydelig tendens. Og der det blant de arbeidskvalifiserende kursene som nevnt er flere som foregår utendørs, kan de fleste kursene i kategorien *andre kurs* gjennomføres inne (for eksempel musikk/teater, norsk som andrespråk, selvbiografi, skrivekurs, andre språkkurs, bridge og hverdagsmatematikk).

Det er også verdt å påpeke at det på grunn av bedre ressurstilgang på avdelinger med høyere sikkerhet, oppleves av en del lærere som enklere å drive skole på disse enn på avdelinger med lavere sikkerhet. Dette henger sammen med hvordan tilskuddsmidlene fordeles internt i fylker og mellom fengselsavdelinger. Og fordi langt de fleste soningsplassene hører med i kategorien høyere sikkerhet, er det en tendens til at disse får en større del av fylkets tilskudd enn de mindre avdelingene med lavere sikkerhet.¹⁴⁷

Endelig er det også slik at det innenfor avdelinger med høyt sikkerhetsnivå, oftere er gitt begrensninger på hvor store grupper som kan få undervisning samtidig, og det kan være enkeltinnsatte eller grupper av innsatte som ikke kan få undervisning samtidig i samme gruppe av sikkerhetshensyn. Dette påvirker også opplæringen som kan tilbys, blant annet gjennom at opplæring som i utgangspunktet er velegnet for gjennomføring i relativt store grupper, likevel må gjennomføres i små grupper i en avdeling med høyt sikkerhetsnivå. I tillegg er dette hensyn som kan variere med sammensetningen av innsattebefolkningen, og som kan bidra til å skape uforutsigbarhet i opplæringen.

Lavere sikkerhetsnivå

Faktorene som legger begrensninger på opplæringstilbudet på høyere sikkerhet, gjør seg mindre gjeldende på avdelinger med lavere sikkerhet; innsatte som gjennomfører straffen ved disse avdelingene har i reglene større bevegelsesfrihet. Dette gjør at det er enklere å gi opplæringstilbud som må skje utendørs, som for eksempel anleggsgartner og andre arbeidskvalifiserende kurs (maskinførerkurs, truckførerkurs, osv.).

Følgelig er tendensen i noen grad motsatt av det som er tilfelle ved avdelinger med høyere sikkerhet når det gjelder hvilke yrkesfaglige programmer som tilbys ved disse avdelingene, og hvorfor det tilbys flere arbeidskvalifiserende kurs på avdelinger for lavere sikkerhet.

Imidlertid er det aspekter ved avdelinger på lavere sikkerhet som legger begrensende føringer på hvilke opplæringstilbud det er aktuelt å tilby. Dette gjelder særlig soningslengde. Som nevnt er det ofte slik at soningslengden på avdelinger med lavere sikkerhet er kortere enn på avdelinger med høyere sikkerhet. Dette fører til at det for eksempel ikke er like aktuelt for innsatte å ta hele eller deler av programfag på videregående nivå.

Videre er det verdt å merke seg at det ved en del fengsler er slik at innsatte på høyere sikkerhet kan delta i opplæring på lavere sikkerhet, dersom fengselet (eller politiet ved varetekt) godkjenner dette. Men skolene kan ikke sende innsatte fra lavere sikkerhet til avdelinger med høyere sikkerhet for å delta i opplæringstilbud der.

Innsatte på frigang kan for øvrig ta opplæring andre steder enn i fengselet. I tillegg kan de i noen tilfeller også ha nettilgang slik at de selv kan kommunisere med lærere ved andre

¹⁴⁷ Se avsnitt 7.2.3.

skoler.¹⁴⁸ Slike ordninger gir helt andre muligheter for opplæring enn det som er tilfelle på høyere sikkerhet.

Oppsummert finner vi at det er noen svake tendenser til at fengselsavdelingenes profil, forstått her primært som sikkerhetsnivå, påvirker opplæringstilbudet. Det er likevel viktig å understreke at det er mange unntak fra disse tendensene.

6.5.3 Fysiske rammebetingelser og hovedskolens «profil»

Gjennom intervju har det blitt pekt på en rekke faktorer som er med på å påvirke opplæringstilbudet ved den enkelte fengselsavdeling, som ikke har direkte sammenheng med verken sikkerhetsnivå eller soningskapasitet. Blant annet blir det vist til at de fysiske rammebetingelsene er viktige, særlig med tanke på hvilke yrkesfaglige utdanningsprogram det er mulig å tilby.

For eksempel ligger Kristiansand fengsel i de tre øverste etasjene i Tinghuset i Kristiansand, noe som åpenbart legger helt andre begrensninger på hvilke opplæringstilbud det er mulig å gi der, enn i Åna fengsel med sine 1330 dekar dyrket jord.¹⁴⁹ Det vil også være forskjellig hvilke opplæringstilbud man kan gi ved Bastøy fengsel, som er en avdeling med lavere sikkerhet og som er lokalisert på en øy, og andre fengselsavdelinger uten uteområde. Ved Bastøy fengsel tilbys syv av ni yrkesfaglige utdanningsprogrammer, i tillegg til fellesfag som er skilt ut som en egen kategori innenfor yrkesfag. Dette er langt høyere enn snittet. Også ytterligere tre fengselsavdelinger med lavere sikkerhetsnivå har like mange ulike yrkesfaglige utdanningsprogrammer som Bastøy fengsel.

Generelt er en del av forklaringen på de ulike fysiske rammebetingelsene knyttet til fengslenes lokasjon; byfengsler vil ofte ha færre muligheter hva opplæringstilbud angår, enn det som er tilfelle i fengsler som ligger mer landlig til.

I tillegg vil alder ofte kunne spille en rolle; egnetheten til undervisningsrom kan antas å være dårligere i eldre fengsler enn nyere. Dette er imidlertid ikke en entydig effekt. I intervju med FMHO, blir de kommende modulfengslene beskrevet som utfordrende når det gjelder opplæringstilbudet; disse fengslene vil ifølge FMHO ha én dedikert etasje til importerte tjenester – inkludert skoleavdelingen – og denne er like stor for fengsler dimensjonert for 48 innsatte som i fengsler dimensjonert for 96 innsatte.¹⁵⁰

Fra dybdeundersøkelsene våre kommer det også frem at hvilke utdanningsprogram som tilbys ved hovedskolen som har ansvar for opplæringen ved den enkelte fengselsavdeling, påvirker opplæringstilbudet for de innsatte. Dette er hovedsakelig forklart med hvilke lærekrefter man har tilgang på ved skoleavdelingen i fengselet. Opplæringstilbudet er slik avhengig av profilen til hovedskolen.

I noen intervju kommer det frem at skoleavdelingene forsøker å tilpasse opplæringstilbudet til etterspørselen fra innsatte, uavhengig av hvilket opplæringstilbud de enkelt kan gi,

¹⁴⁸ Utfordringene knyttet til nettilgang spesielt og IKT generelt var et gjentakende tema i våre intervjuer. Temaet vil ikke dekkes spesifikt i denne evalueringen, men det er verdt å merke seg at det basert på våre dybdeundersøkelser fremstår som at det er en utbredt misnøye med den såkalte DFS-løsningen som per i dag skal gi innsatte som deltar i opplæring innenfor kriminalomsorgen tilgang til IKT.

¹⁴⁹ Fra fengselsledelsen på Åna fengsel blir det fortalt at de har planer om å få på plass perimetersikring av hele området sitt, noe som i praksis vil gjøre alt til høyere sikkerhet. Dette vil kunne gi dem helt andre og større muligheter når det gjelder opplæringstilbud som må foregå utendørs enn det som er tilfelle i dag.

¹⁵⁰ Fylkesmannen i Hordaland sier de som tilskuddsforvalter er redd for at arkitekturen og valgene tatt ifm. disse modulfengslene vil legge begrensninger på opplæringstilbudet, og sette ordningen tilbake 10-15 år.

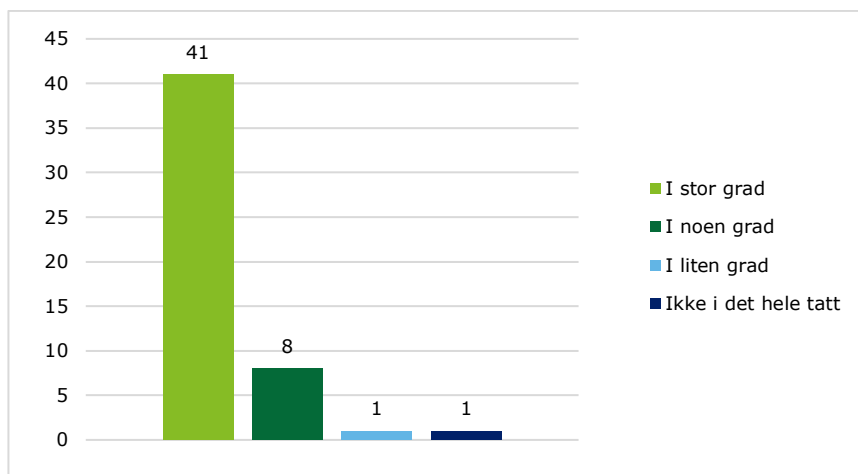
basert på tilgjengelige lærekrefter. I disse intervjuene kommenteres det imidlertid at det både er praktisk mer komplisert, og kostnadsdrivende, å hente inn eksterne lærekrefter.¹⁵¹

6.5.4 Samarbeid med fengslet og andre aktører

Kvaliteten på samarbeidet med fengslet, og særlig samarbeidet med arbeidsdriften i fengslet, blir trukket frem som en sentral faktor som påvirker hvilket opplæringstilbud som fins i den enkelte fengselsavdeling. Dette er også reflektert i ulike styringssignaler som tar sikte på å forbedre samarbeidet mellom skolen i fengslet, fengslet og andre aktører.¹⁵²

På overordnet nivå, tyder våre undersøkelser på at samarbeidet mellom skolen i fengslet og fengslet fungerer godt. Dette er hovedinntrykket fra intervjuene vi har gjort, og det blir understøttet også i svarene fra spørreundersøkelsen. For på spørsmål om *i hvilken grad ansvarsfordelingen mellom fengslet og skolen er tydelig*, svarte nesten alle respondentene enten «i stor grad» eller «i noen grad». Kun en respondent svarte «i liten grad» og en «ikke i det hele tatt». Svarene er gjengitt i figur 34 nedenfor:

Figur 34: I hvilken grad opplever du at ansvarsfordelingen mellom fengslet og skolen er tydelig?¹⁵³



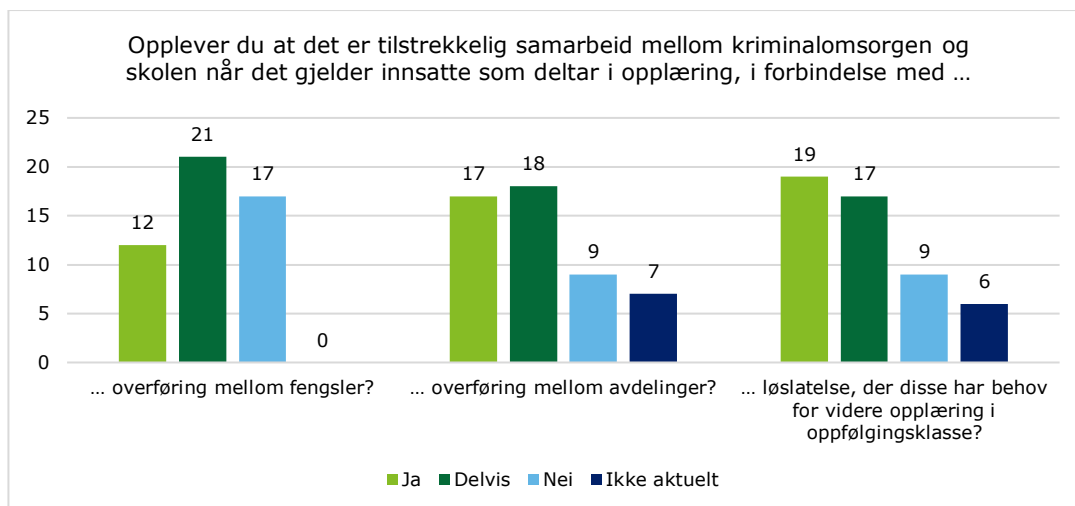
Som nevnt innledningsvis i denne seksjonen, er plutselig forflytning av innsatte som mottar opplæring en utfordring ved noen fengsler. Dette har vært et tilbakevendende tema i arbeidet med opplæring innenfor kriminalomsorgen. Vi inkluderte derfor spørsmål om *det er tilstrekkelig samarbeid mellom kriminalomsorgen og skolen når det gjelder innsatte som deltar i opplæring og overføringer mellom fengsler, avdelinger og løslatelse* i spørreundersøkelsen til avdelingsledere og koordinatorene. Som det går frem av figur 35, svarer en relativt stor andel av respondentene «delvis» eller «nei» på de to første spørsmålene.

¹⁵¹ Se også avsnitt 6.8.4.

¹⁵² Se Justis- og politidepartementet og Kunnskapsdepartementet, «Rundskriv G-1/2008 om forvaltningssamarbeid mellom opplæringssektoren og kriminalomsorgen»; Kriminalomsorgen, «Strategi for utvikling av kriminalomsorgens arbeidsdrift 2015-2018»; St.meld. nr. 37 (2007-2008), «Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn – (kriminalomsorgsmelding)».

¹⁵³ Kilde: spørreundersøkelse til avdelingsledere/koordinatorene. Nominelle tall. N=51.

Figur 35: Samarbeid mellom kriminalomsorgen og skolen¹⁵⁴



Dette tyder på at utfordringene knyttet til plutselig forflytning av innsatte som deltar i opplæring vedvarer. I tilknytning til dette er det verdt å merke seg at det i St.meld. nr. 27 (2004-2005) ble slått fast at «Justisdepartementet vil ha særlig oppmerksomhet for om mulig å redusere antall avbrudd [i opplæringen] ved overføringer [av innsatte].»¹⁵⁵

Samarbeid mellom skoleavdeling og arbeidsdrift

Godt samarbeid mellom arbeidsdrift og skole gir potensiale for samarbeid rundt kortere kurs, arbeidskvalifiserende kurs og ulike yrkesfaglige utdanningsprogram. Bredden i tilbudet kan økes ved å utnytte kompetanse og praksismuligheter både i skolen og arbeidsdriften på en god måte.

Både Kunnskapsdepartementet som tilskuddseier og Kriminalomsorgsdirektoratet anerkjenner viktigheten av samarbeidet mellom arbeidsdriften og skolen for opplæringstilbudet til innsatte. I Kriminalomsorgsdirektoratets *Strategi for utvikling av kriminalomsorgens arbeidsdrift 2015-2018*,¹⁵⁶ er skoleavdelingene omtalt i utstrakt grad. I strategien defineres en rekke tiltak der samarbeidet mellom arbeidsdrift og skole skal komme innsatte som elever til gode. Kunnskapsdepartementet på sin side har uttrykt at det er en målsetting at tilskuddsordningen skal bidra til å bedre samarbeidet i tråd med strategien fra Kriminalomsorgsdirektoratet. For å nå dette målet, ble det delt ut egne stimuleringsmidler til alle fylkeskommunene i 2015 av FMHO.¹⁵⁷

Et godt samarbeid mellom skoleavdeling og arbeidsdrift har potensial for gode synergieffekter, der for eksempel den praktiske delen av et opplæringstilbud kan gjøres som en del av aktivitetene ved arbeidsdriften, mens skoleavdelingen kan konsentrere seg om det teoretiske. Med et godt samarbeid, vil det også være mulig for arbeidsdriften å være lærebedrift i forskjellige yrkesfag. Dette er mulig blant annet i - restaurant- og matfag ved å ha lærlinger i kjøkkendriften, i byggfag og anleggsgartnerfaget ved å ha lærlinger i vedlikeholds- og reparasjonsarbeid, og i renholdsoperatørfaget ved å ha lærlinger i vaskeri- og renholdsarbeidet arbeidsdriften gjennomfører.

Det overordnede inntrykket fra våre dybdeundersøkelser, er at både ledelse og ansatte ved skole- og fengselsavdelinger er enige om viktigheten av et godt samarbeid mellom arbeidsdrift og skole. På spørsmål om det legges til rette for at yrkesopplæringen i fengslet

¹⁵⁴ Kilde: spørreundersøkelse til avdelingsledere/koordinatorer. Nominelle tall. N=50/51/51.

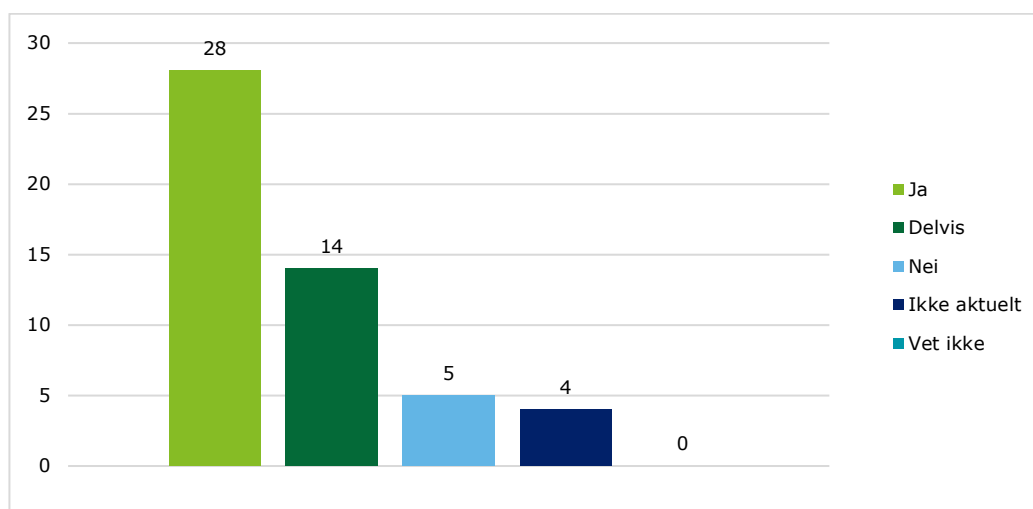
¹⁵⁵ St.meld. nr. 27 (2004-2005), «Om opplæring innenfor kriminalomsorgen: 'Enda en vår'», 31-32.

¹⁵⁶ Kriminalomsorgen, «Strategi for utvikling av kriminalomsorgens arbeidsdrift 2015-2018».

¹⁵⁷ Totalt ble det delt ut 4,8 millioner til dette formålet i 2015.

kan samordnes med arbeidsdriften, svarte respondentene i spørreundersøkelsen til avdelingsledere og koordinatore som vist i figur 36.

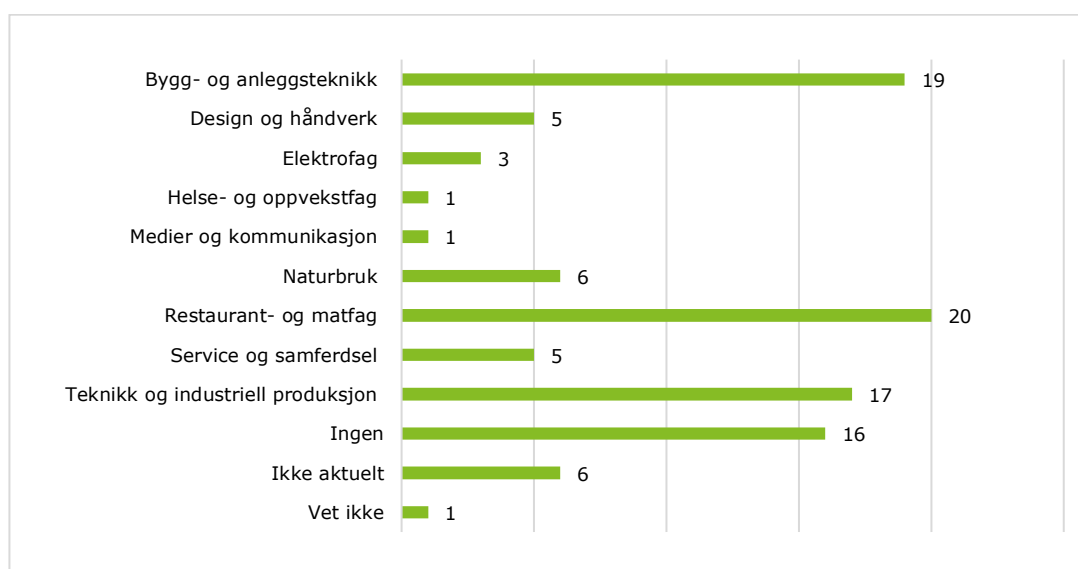
Figur 36: Legges det til rette for at yrkesopplæringen i fengslet kan samordnes med arbeidsdriften?¹⁵⁸



De fleste svarer «ja» på spørsmålet (28 av 51), og en anseelig andel svarer «delvis» (14 av 51). Kun fem svarer «nei», og fire svarer «ikke aktuelt».¹⁵⁹ Oppsummert viser svarene fra spørreundersøkelsen at det i utgangspunktet legges til rette for at yrkesopplæringen i fengslet kan samordnes med arbeidsdriften. Dette er i tråd med styringssignalene fra Kunnskapsdepartementet og *Strategi for utvikling av kriminalomsorgens arbeidsdrift 2015-2018*.¹⁶⁰

Som nevnt er en sentral effekt av et fungerende samarbeid mellom skolen og arbeidsdriften at det etableres lærebedrifter i fengslet. Og på spørsmål om *innen hvilke yrkesretninger det er mulig å få lære plass i fengslet*, svarte respondentene som vist i figur 37:

Figur 37: Innen hvilke yrkesretninger er det mulig å få lære plass i fengslet?¹⁶¹



¹⁵⁸ Kilde: spørreundersøkelse til avdelingsledere/koordinatorer. Nominelle tall. N=51.

¹⁵⁹ Dette forklares med at det i et mindre antall fengselsavdelinger ikke er arbeidsdrift.

¹⁶⁰ Kriminalomsorgen, «Strategi for utvikling av kriminalomsorgens arbeidsdrift 2015-2018».

¹⁶¹ Kilde: spørreundersøkelse til avdelingsledere/koordinatorer. Flere svar var mulig. Nominelle tall. N=50.

Som det går frem av figuren, er det mest utbredt med lære plasser innen restaurant- og matfag (20), bygg- og anleggsteknikk (19), og TIP (17). Det er også mulig å få lære plass i de resterende yrkesfaglige utdanningsprogrammene ved et mindre antall fengsler. Enkelte av disse er imidlertid helt marginale, ved at det bare er én fengselsavdeling der det blir opplyst at det er mulighet for lære plass innenfor det aktuelle utdanningsprogrammet. For øvrig svarte 16 at det var «ingen» mulig lære plass i deres fengsel, seks svarte «ikke aktuelt», og én svarte «vet ikke».¹⁶²

Mulighetene til lære plass innen ulike utdanningsprogram er stort sett ganske jevnt fordelt på fengselsavdelinger med lavere sikkerhetsnivå og fengselsavdelinger med høyt sikkerhetsnivå, for eksempel er det mulig å få lære plass innenfor bygg- og anleggsteknikk ved ti fengselsavdelinger med høyt sikkerhetsnivå, og ni med lavere sikkerhetsnivå. Når det gjelder restaurant- og matfag er det mulig å få lære plass ved ti fengselsavdelinger med lavere sikkerhetsnivå, og ti med høyt sikkerhetsnivå. Unntakene er design og håndverk og medier og kommunikasjon, der det kun er ved fengselsavdelinger med høyt sikkerhetsnivå det blir opplyst at det er mulig å få lære plass, og helse- og oppvekstfag der det kun er en respondent ved en fengselsavdeling med lavere sikkerhetsnivå som opplyser at det er mulig å få lære plass i fengslet.

Totalt viser svarene i spørreundersøkelsen at det ved 34 av fengselsavdelingene er mulighet for å få lære plass innenfor ett eller flere yrkesfaglige utdanningsprogram. Det reelle antallet kan være noe høyere, siden ansvarlig for opplæringen ved åtte fengselsavdelinger ikke har svart på dette spørsmålet.¹⁶³ Samtidig blir det altså oppgitt at 16 av fengselsavdelingene ikke er godkjent lærebedrift for noen yrkesfaglige utdanningsløp. Også dette tallet kan i realiteten være høyere, siden det mangler svar fra åtte av fengselsavdelingene.

Til tross for de relativt positive funnene fra spørreundersøkelsen, finner vi i våre dybdeundersøkelser at *kvaliteten* på samarbeidet mellom skole og arbeidsdrift varierer mye; der noen skoleavdelinger beskriver samarbeidet som godt og kan vise til velfungerende samarbeid knyttet direkte til opplæringen som gis, blir det i andre intervjuer sagt at det foruten på helt overordnet nivå, ikke er noe særlig samarbeid med arbeidsdriften.

Blant stedene det fungerer godt, blir særlig Bastøy trukket frem som et eksempel til etterfølgelse på hvordan et godt samarbeid mellom skole og arbeidsdriften fører til et bedre opplæringstilbud for de innsatte. Av skolene og fengslene vi besøkte, utmerket Ila fengsel og Rud vgs. seg som et sted der samarbeidet blir beskrevet som velfungerende; herfra blir det fortalt at flere innsatte blir rekruttert til skolen via arbeidsdriften. De innsatte starter i arbeidsdriften, der de ansatte prøver å vekke en interesse for opplæring. Dette er en bevisst strategi, særlig overfor innsatte med lite eller ingen fullført utdanning, og som gjerne har negative skoleerfaringer i tillegg (tidvis omtalt som «de svakeste» i rapporten).

Videre kommer det frem at skolen og arbeidsdriften ved Ila fengsel er samlokalisert. Dette understrekes som veldig viktig for at samarbeidet skal fungere godt i hverdagen. For eksempel betyr dette at det bare er mindre utfordringer med følging av innsatte mellom skole og verksted, og at innsatte kan kombinere skolegang med arbeidsoppgaver gjennom arbeidsdriften – begge deler deltid.¹⁶⁴ Skoleansatte ved andre fengsel viser også til Ila fengsel og Rud vgs. som et eksempel til etterfølgelse.

¹⁶² Det antas at de som svarte «ikke aktuelt» enten jobber ved skoleavdelinger tilknyttet fengsler uten arbeidsdrift, eller jobber ved skoleavdelinger som ikke tilbyr yrkesfaglig opplæring.

¹⁶³ Se avsnitt 3.3.2 for nærmere beskrivelse av spørreundersøkelsen.

¹⁶⁴ Ansatte fra arbeidsdriften sier også at de er veldig fornøyd med nytt verksted på Ila og nærheten til skolen. Dette ufarliggjør skolen for en del innsatte som egentlig ikke ønsker skole, men som kanskje har behov for det.

Også i Åna fengsel opplever ansatte fra arbeidsdriften og lærerne fra Bryne vgs at de får til et godt samarbeid. Fra arbeidsdriften blir det sagt at de i utgangspunktet har mulighet til å tilby veldig mye praksis for yrkesfagene. Fengselet har store områder og stor bygningsmasse. Også gårdsdriften kan knyttes til yrkesfagene, selv om denne er i ferd med å avvikles. Alt dette genererer muligheter til mye praksis i ulike yrkesfag. Og med økt samlokalisering av skolen og arbeidsdriften fremover er håpet at samarbeidet og synergieffektene kan bli enda bedre. En del av det etablerte samarbeidet består også i at arbeidsdriften utarbeider praksisrapporter for innsatte, som skolen legger til grunn ved utstedelse av kompetansebevis som er knyttet opp mot kompetansemål i Læreplanverket.

Andre steder forteller skoleledelsen at dialogen med arbeidsdriften er god i det daglige, men at det ikke er noe særlig samarbeid med arbeidsdriften når det kommer til opplæring. Også ansatte fra fengslet forteller at samarbeidet er greit, men at de ikke får til så mye når det kommer til opplæringstilbudet. Det blir imidlertid nevnt at skolen og fengselet har en del felles planer for opplæringstilbudet fremover. De planlegger for eksempel å samarbeide om å tilby vaktmesterfaget. Da kan de kombinere verkstedsdrift og skole. Også opplæring i renholds-faget har fengselet etterlyst. Innen dette faget er det gode muligheter for praksis i fengselet, og kompetansen er etterspurt på arbeidsmarkedet. Videre planlegger de det såkalte Verkstedshuset, der deler av arbeidsdriften og skolen kan samlokaliseres. Håpet er at en slik samlokalisering vil få positive ringvirkninger for opplæringstilbudet og de innsatte.

Årsaken som det oftest blir pekt på for å forklare manglende samarbeid om opplæring mellom skole og arbeidsdrift, er knyttet til penger og ressurser. Fra skoleavdelingene der det ikke, eller bare i liten grad, samarbeides om opplæring, blir det sagt at det er skolen som alene må ta ansvar og motivere for at noe skal skje. De ansatte ved disse skoleavdelingene forteller at de vet at dette i stor grad skyldes at det er skolen som har tilgang på midler, mens arbeidsdriften og fengselet generelt ofte har mye mer begrenset tilgang på ressurser.

Dette kommer også frem i intervjuer med fengselsledere, der det blir pekt på at forventningene til hva fengselet kan bidra med i samarbeidet er større hos skolen enn det fengselet kan innfri. Flere fengsler vil gjerne bidra til et bedre opplæringstilbud, for eksempel ved å spleise med skolen på utstyr til opplæring, men de opplever jevnt over å ha knapp ressurstilgang.

Oppsummert finner vi at kvaliteten på samarbeidet mellom skoleavdeling og arbeidsdrift er viktig for opplæringstilbudet, og det er sterke indikasjoner på at ytterligere innsats for å forbedre samarbeidet vil ha positive konsekvenser for opplæringstilbudet til innsatte.

Samarbeid med andre aktører

Andre importerte tjenester til fengslet som kan tenkes å ha en påvirkning på opplæringstilbudet inkluderer helsetjenesten, biblioteket, og NAV. Vi har i våre dybdeundersøkelser også intervjuet representanter fra noen av disse tjenestene, og forhørt oss om i hvilken grad disse samarbeider med skoleavdelingene.

Samarbeidet med NAV beskrives ganske ulikt i de forskjellige fengslene. Flere viser til at NAV er for lite til stede i fengselet, og at dette begrenser mulighetene til samarbeid. Det blir også pekt på flere eksempler der NAV tidligere bidro med midler til spesifikke opplæringstilbud, men at dette skjer i mindre grad i dag enn tidligere.

Helsetjenesten beskrives av flere som en viktig samarbeidspartner for skolen. Dette er mye fordi mange innsatte sliter psykisk, noe skolen kan være den første til å oppdage. Dette har imidlertid ikke direkte sammenheng med opplæringstilbudet eller den faktiske opplæringen å gjøre. Imidlertid kan tilbudet om helsetjenester til enkeltinnsatte være helt sentralt for å bidra til at disse personene klarer å delta i opplæringsaktiviteter og ha utbytte av disse.

Bibliotekstjenesten blir i intervjuer beskrevet som en tjeneste som ikke har noen påvirkning på opplæringstilbudet eller på annet vis påvirker skolens arbeid.

Kort oppsummert finner vi ingen sammenheng mellom samarbeidet mellom skoleavdelingene og andre importerte tjenester som i nevneverdig grad fremmer eller hindrer opplæringen eller opplæringstilbudet.

6.6 Hvem får opplæring?

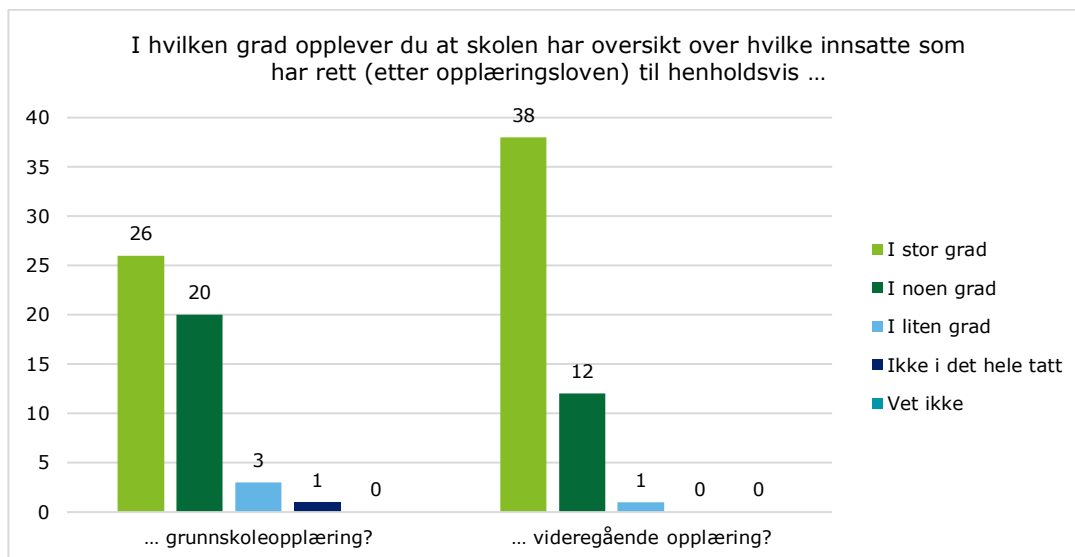
6.6.1 Innsatte med rett til opplæring

Som diskutert i kapittel 5, er målet med tilskuddsordningen at innsatte som ikke har fullført grunnskolen eller videregående skole, og som har rett til og ønsker slik opplæring, får det. Med andre ord er tilskuddsordningen en rettighetsbasert ordning. Det er følgelig viktig for evalueringen å kartlegge hvorvidt innsatte med rett på opplæring får tilbud om dette.

Da det ikke foreligger noen oversikt over rettighetselever i Norge, er det imidlertid ikke trivielt å fastslå hvor mange av de innsatte som har rett på opplæring. Det er derfor heller ikke enkelt å si noe om hvorvidt innsatte som har rett på opplæring, får det. Datagrunnlaget i denne seksjonen vil av denne grunn være forbundet med noe usikkerhet, og funnene må derfor også regnes som tentative.

Én relevant kilde til informasjon om rettighetselever blant innsatte, er skoleavdelingene som gir opplæring i kriminalomsorgen. I spørreundersøkelsen vi gjennomførte blant avdelingsledere og koordinatorene på alle disse skoleavdelingene, ble respondentene spurt om *i hvilken grad du opplever at skolen har oversikt over hvilke innsatte som har rett (etter opplæringsloven) til henholdsvis grunnskoleopplæring og videregående opplæring*. Svarene er gjengitt i figur 38 under.

Figur 38: Oversikt over innsatte med rett til opplæring¹⁶⁵



Som det går frem av figuren, er det kun unntaksvis at avdelingslederne og koordinatorene opplever at skolen i liten grad eller ikke i det hele tatt har oversikt over hvilke innsatte som har rett på opplæring. Når det gjelder rett til grunnskoleopplæring, svarer henholdsvis 26 respondenter «i stor grad» og 20 «i noen grad», mens 38 svarer «i stor grad» og 12 «i noen grad» når det gjelder rett til videregående opplæring.

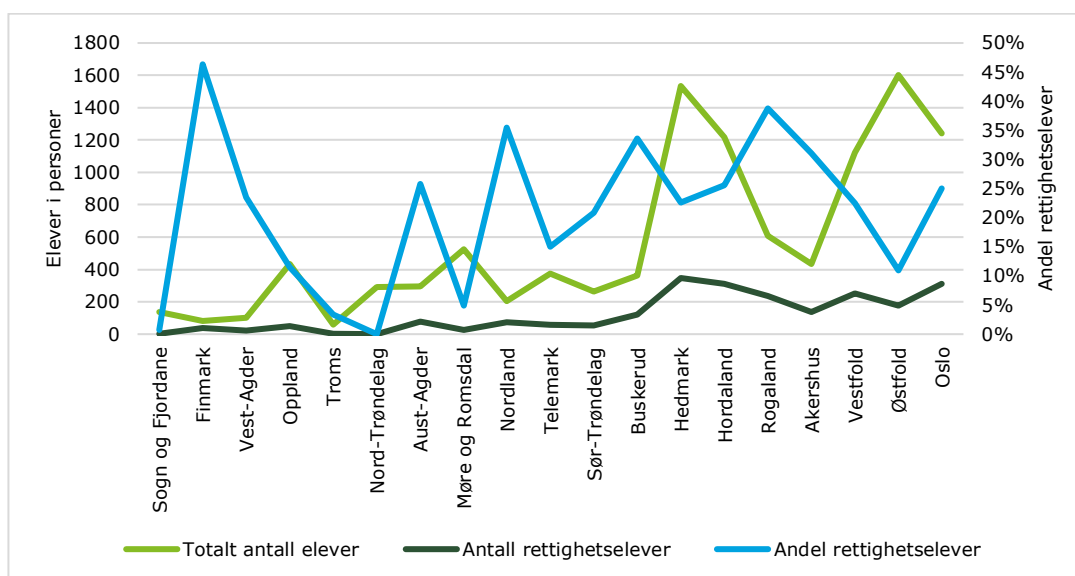
¹⁶⁵ Fra spørreundersøkelsen til avdelingsledere/koordinatorene. Nominelle tall. N=50

Med andre ord antyder svarene fra spørreundersøkelsen at skoleavdelingene opplever at de har relativt god oversikt over hvilke innsatte som har rett på opplæring. Opplevelsen av oversikt over hvem som er rettighets elever er imidlertid mindre når det gjelder rett til grunnskoleopplæring enn rett til videregående opplæring.

For å kartlegge hvorvidt innsatte med rett på opplæring får det, har vi sett hen til skoleavdelingenes rapportering. Det må imidlertid påpekes at skoleavdelingene rapporterer på antall *e/lever* med rett på opplæring. Dette er altså et uttrykk for hvor mange av dem som allerede mottar opplæring som også har rett til opplæring, ikke hvor mange av de *innsatte* som har rett på opplæring.

På nasjonalt nivå viser rapporteringen fra 2015 at om lag 21 % av innsatte som mottok opplæring hadde rett til enten grunnskole eller videregående opplæring.¹⁶⁶ Figur 39 viser totalt antall rapporterte elever per fylke i 2015 i lys grønn, antall av disse som er rettighets elever i mørk grønn, mens den blå linjen viser andelen av rapporterte elever som er rettighets elever i prosent. Som det går frem av figuren, varierer imidlertid andelen rettighets elever innenfor opplæringen i kriminalomsorgen mye; Finnmark rapporterer om høyest andel rettighets elever blant deltakerne/elevene i skolen i fengslet, med 46 %, mens Nord-Trøndelag ikke rapporterer om noen rettighets elever i 2015.

Figur 39: Andel rettighets elever¹⁶⁷

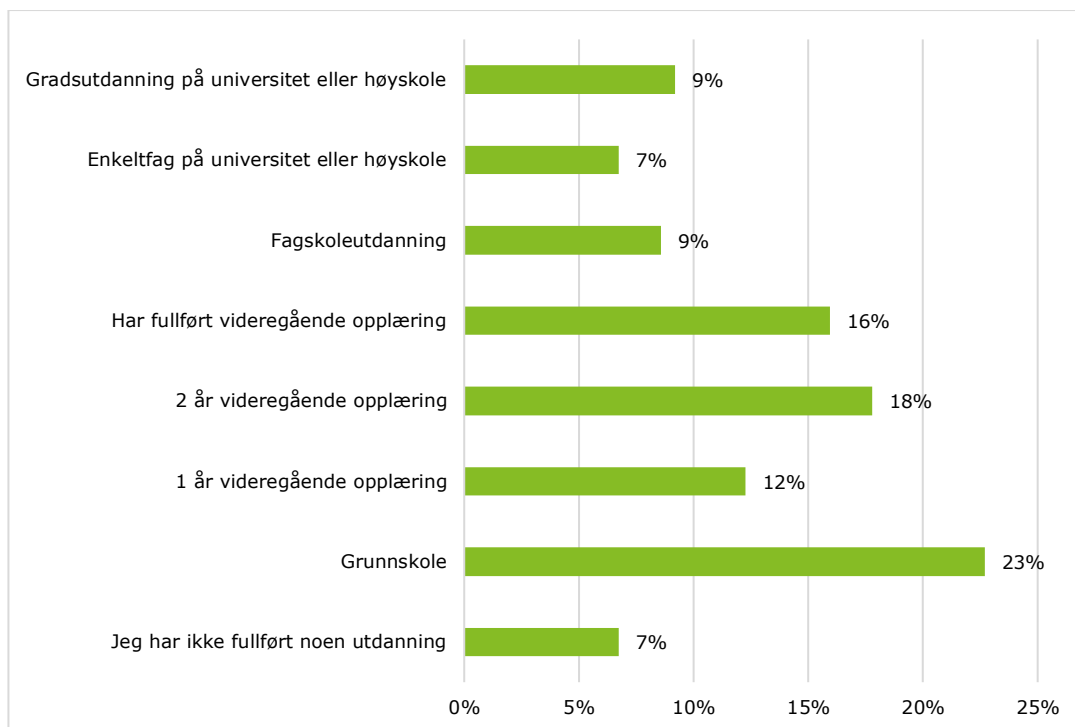


Også i spørreundersøkelsen vi gjennomførte blant innsatte som deltar i opplæring ved de syv utvalgte fengslene, ble respondentene bedt om å krysse av for høyest fullførte utdanning. Basert på dette, kan det antydes noe om andelen av elevene som har rett på opplæring. Som det går frem av figur 40, svarer 7 % av respondentene at de ikke har fullført noen utdanning, 23 % at grunnskolen er den høyeste fullførte utdanningen, og henholdsvis 12 % og 18 % at de har fullført 1 eller 2 år videregående opplæring. Dette betyr at 60 % av de som besvarte spørreundersøkelsen sannsynligvis er rettighets elever.

¹⁶⁶ Totalt rapporterte skoleavdelingene om 10887 elever/deltagere i 2015, og at 2289 av disse hadde rett på opplæring.

¹⁶⁷ Kilde: rapportering fra skoleavdelingene, 2015.

Figur 40: Høyeste fullførte utdanning¹⁶⁸



Vi merker oss at det er relativt stort avvik mellom andelen innsatte som mottar opplæring som skoleavdelingene rapporterer at har rett til opplæring (21 %), og andelen innsatte som mottar opplæring og som har besvart vår spørreundersøkelse som antyder at de har rett på opplæring (60 %). Likevel er det viktig å understreke at rapporteringen fra skoleavdelingene har flere feilkilder, og at tallene derfor ikke nødvendigvis er for reliable å regne, samt at vår spørreundersøkelse til innsatte neppe traff et representativt utvalg.

Oppsummert kan likevel rapporteringen fra skoleavdelingene og svarene fra spørreundersøkelsen tyde på at en betydelig andel av de som mottar opplæring i fengsel, også har rett på det.

Informasjonen gjennomgått over er ikke egnet til å si noe om hvorvidt det er innsatte med rett på opplæring som *ikke* mottar det. Dette blir imidlertid i noen grad belyst i rapportene om opplæring innenfor kriminalomsorgen som utarbeides av forskningsgruppen for kognisjon og læring ved UiB. Vi har satt sammen tallene fra de to siste rapportene knyttet til dette i tabell 7:

Tabell 7: Rettighetselever¹⁶⁹

	Grunnskole	Videregående	Total rett	Ikke rett
2012	6,7 %	59,1 %	65,8 %	34,2 %
2015	8,4 %	59,7 %	68,1 %	31,9 %

Tabellen gjengir prosentverdiene av innsatte som har rett til henholdsvis grunnskoleopplæring og videregående opplæring. I forbindelse med sistnevnte gruppe, skiller vi ikke her mellom de som har såkalt ungdomsrett og de som har voksenrett. Som

¹⁶⁸ Fra spørreundersøkelsen til innsatte ved utvalgte fengsler. N=163

¹⁶⁹ Tabellen er basert på tall fra Eikeland, Manger, og Asbjørnsen, «Norske innsatte: Utdanning, arbeid, ønske og planar»; Eikeland, Manger, og Asbjørnsen, «Utdanning, arbeid og kompetanse».

tabellen viser, hadde 68,1 % av norske innsatte rett til opplæring i 2015. Tallet var noe lavere i 2012 (65,8 %).

I rapportene går det også frem hvor mange av de som har rett til opplæring, som på undersøkelsestidspunktet mottok opplæring. Totalt 8,4 % hadde i 2015 rett på grunnskoleopplæring, mens kun 3,1 % mottok slik opplæring. Videre hadde totalt 59,7 % rett på videregående opplæring i 2015, mens 31,2 % mottok slik opplæring. Oppsummert hadde altså totalt 68,1 % rett på opplæring i 2015. 33,8 % hadde rett på opplæring, men mottok ikke dette. Med andre ord var om lag hver tredje norske innsatt i 2015 en rettighetselev som *ikke* mottok opplæring.

Det er viktig å understreke her at disse innsatte kan ha fått tilbud om opplæring, og takket nei. Det er dermed ikke sagt at skoleavdelingene ikke har oversikt over dem, eller at de ikke har blitt forsøkt rekruttert inn i skolen. Videre har vi i våre undersøkelser sterke indikasjoner på at innsatte med rett til opplæring prioriteres når de takker ja til tilbud om opplæring. Dette gjelder spesielt innsatte med ungdomsrett.¹⁷⁰

6.6.2 Rekruttering av innsatte til skolen

Vårt overordnede inntrykk er at skoleavdelingene rekrutterer bredt fra innsattebefolkningen, og strekker seg langt for å motivere innsatte til å delta i opplæringen.¹⁷¹ Det er imidlertid noe ulikt i hvilken grad skoleavdelingene har kapasitet og rammebetingelser til å gi et opplæringstilbud til alle som ønsker det.

På den ene siden vises det til Åna fengsel, der vi i intervju med ledere og ansatte fra både skoleavdeling og fengslet ble fortalt at alle innsatte får tilbud om opplæring, uavhengig av om de har rett på opplæring eller ikke.¹⁷² Det blir videre sagt at det sjeldent er noe kapasitetsproblem, og eventuelle prioriteringer dreier seg heller om hvem som er motivert for hvilken type opplæring. Skolen forteller at de jobber hardt for å finne de innsatte som er aktuelle som elever, og at også fengselsledelsen er opptatt av dette, noe som hjelper skolen til å få rekruttert flest mulig. Det pekes for øvrig på at en del ikke ønsker å gå på skolen, for eksempel på grunn av kort soning eller manglende motivasjon. I den forbindelse kan det også bemerkes at Åna fengsel de siste årene har hatt ca. 45 % varetektsinnsatte,¹⁷³ og at denne gruppen innsatte ikke omfattes av aktivitetsplikten i fengsel (se mer om varetektsinnsattes deltakelse i opplæringen i avsnitt 6.6.3 under).

På den andre siden finner vi skoleavdelinger der kapasiteten kan være noe begrenset, noe som fører til at kun et mindre antall innsatte har et reelt tilbud om opplæring. Blant disse finner vi for eksempel Verdal fengsel, som på grunn av plassproblemer på skoleavdelingen kun kan gi undervisning til seks innsatte i skolens lokaler i fengslet. Dette fører til at skolen ofte må prioritere hvem av de innsatte som ønsker det, som skal få et opplæringstilbud.¹⁷⁴ Det er de yngste som da prioriteres og får opplæring først. En del av disse er for øvrig rettighets elever. På grunn av manglende undervisningslokaler, forteller skolen at de har operert med ventetid på opplæring for innsatte.

¹⁷⁰ Skoleeier i Rogaland understreker i intervju at innsatte med rett på opplæring alltid prioriteres. Likevel kommenteres det at det ikke alltid er formålstjenlig at de helt yngste skal begynne å bruke av opplæringsretten dersom de sitter inne på kortere dommer. Da er det heller viktig at de blir motivert og får oppfølging slik at de kan begynne straks de slipper ut. For disse oppfattes det som viktigere å tette eventuelle hull i grunnskoleopplæringen mens de sitter inne.

¹⁷¹ Rekrutteringen av innsatte til skolen foregår primært gjennom inntakssamtale og rådgivningsfunksjonen. Dette er nærmere diskutert i seksjon 6.7.

¹⁷² Det bemerkes likevel at skoleeier i Rogaland var tydelig på at førsteprioritet er innsatte med rett på opplæring. Det er disse som er viktigst, og det er til opplæring av disse pengene blir brukt først. Det gjelder både elever med ungdomsrett og elever med voksenrett.

¹⁷³ Kilde: www.kriminalomsorgen.no

¹⁷⁴ Det fører også til at det er en relativt lav andel innsatte fra fengselet som går på skolen.

Også i Bergen fengsel kommer det frem at skolen må prioritere hvem som skal få delta i opplæringen. Også her er det primært lokalene som begrenser kapasiteten. Skoleledelsen forteller at det er større etterspørsel etter opplæring enn de har tilbud om. Også her prioriterer skolen de yngre og de med rettigheter.¹⁷⁵

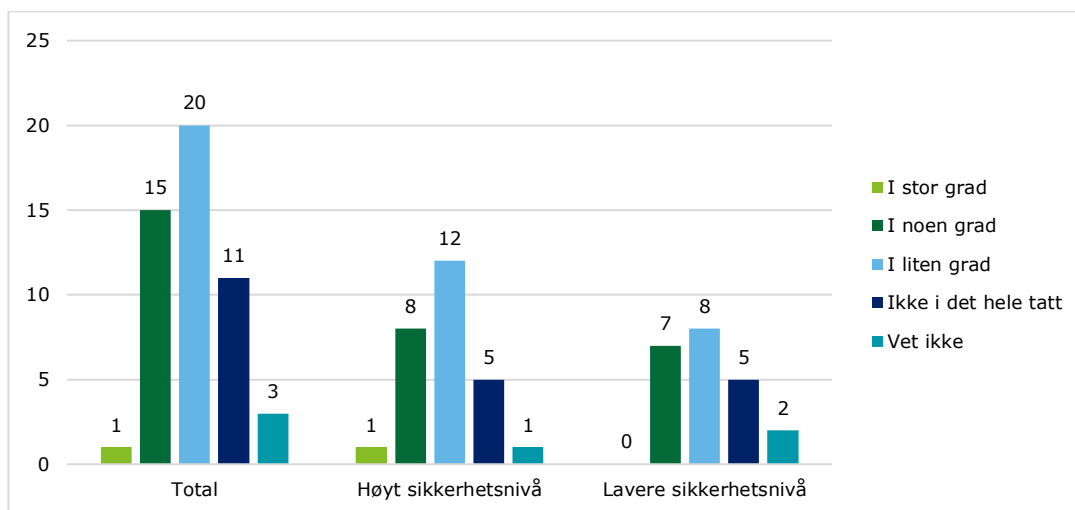
Lignende opplysninger kommer også frem fra andre skoleavdelinger. Flere steder har det vært operert med ventelister, enten fordi skolen har manglet ressurser til å ansette tilstrekkelig med lærere, eller, som i Verdal og Bergen, at kapasiteten er begrenset av tilgjengelige skolelokaler. Oppsummert inkluderer årsakene til manglende kapasitet på skoleavdelingene:

- For små, for få og dårlig egnede undervisningslokaler
- Ulik kapasitet i de forskjellige undervisningstilbudene
- Sikkerhetsbegrensninger på antall elever i en klasse

6.6.3 Grupper som faller utenfor

I spørreundersøkelsen til avdelingsledere og koordinatorene, ble respondentene spurt om *i hvilken grad de opplever at det er grupper av innsatte som systematisk ikke tar del i opplæringen*. Svarene er gjengitt i figur 41 nedenfor.

Figur 41: I hvilken grad opplever du at det er grupper av innsatte som systematisk ikke tar del i opplæringen?¹⁷⁶



Som det går frem av figuren, svarte totalt 15 «i noen grad», 20 «i liten grad» og elleve «ikke i det hele tatt». Kun én svarte «i stor grad», mens tre svarte «vet ikke». Dette tyder på at det er grupper innsatte som systematisk faller utenfor opplæringen.¹⁷⁷

Dette reflekteres i andre funn vi har gjort, særlig i forbindelse med dybdeundersøkelsene våre. Oppsummert har vi identifisert en rekke grupper innsatte som står i fare for å falle utenfor opplæringen i kriminalomsorgen. Disse inkluderer:

¹⁷⁵ Utover det har de ikke veldig klare kriterier for hvem som prioriteres. Likevel nevner de at også antatt utbytte teller; dårlige språkkunnskaper gir for eksempel lite utbytte av fullt årskurs. Ellers er det i noen grad individuelle hensyn som spiller inn på vurderingen av hvem som skal få ta del i opplæringen.

¹⁷⁶ Fra spørreundersøkelsen til avdelingsledere/koordinatorene. Nominelle tall. N=50

¹⁷⁷ Merk at vi ikke har noen holdepunkter for å hevde at det er noen sammenheng mellom sikkerhetsnivå e.l. som spiller inn på eventuelle grupper som står i fare for å falle utenfor opplæringen.

- De såkalt «svakeste», som beskrives som innsatte som mangler grunnleggende ferdigheter, som ofte ikke har fullført grunnskolen, og som ofte også har helse- og/eller rusproblemer
- De utagerende
- Kvinner
- Psykisk syke
- Tunge rusmisbrukere
- Minoritetsspråklige innsatte
- Sedelighetsdømte
- Varetektsinnsatte
- Innsatte med korte dommer
- Innsatte i isolat/sikring
- Eldre og yngre innsatte¹⁷⁸

Merk at det er ulikt fra skoleavdeling til skoleavdeling hvilke, og hvor mange, av disse gruppene som i intervjuer og samtaler blir identifisert som i risikogruppen til å falle utenfor opplæringstilbudet. Noen skoleavdelinger prioriterer de yngre, og vil følgelig ha mindre problemer med å rekruttere denne gruppen til opplæring, mens det antas at kvinnelige innsatte i rene kvinnefengsler oftere deltar i opplæringen enn de som soner i det som ellers primært er mannsfengsler. Dette begrunnes først og fremst med at enkelte vegrer seg for å delta i grupper sammen med mannlige innsatte, i tillegg til at opplæringstilbudet gjerne er tilpasset den største gruppen, som altså er mannlige innsatte.

De gruppene det hyppigst blir vist til at faller utenfor opplæringstilbudet, er minoritetsspråklige innsatte som mangler ferdigheter i norsk og ofte også i engelsk, de sedelighetsdømte og gruppen «de svakeste». I tillegg blir varetektsinnsatte og innsatte med korte dommer pekt på som store innsattegrupper som står i fare for å falle utenfor opplæringen. Disse gruppene vil bli diskutert kort i avsnittene under.

Minoritetsspråklige

Det er primært to årsaker til at minoritetsspråklige oftere faller utenfor opplæringen som tilbys i kriminalomsorgen. For det første er det flere innsatte i denne gruppen som skal utvises etter endt soning. I intervju informerer en del skoler om at disse derfor ikke får et opplæringstilbud. Merk likevel at noen skoler også gir dem med utvisningsvedtak et opplæringstilbud, og da primært *engelsk for fremmedspråklige* (om lag 17 % av deltagerne i opplæringskategorien «andre kurs» tok *engelsk for fremmedspråklige* i 2015).

For det andre kan det være vanskelig å rekruttere minoritetsspråklige innsatte inn i opplæringen, nettopp fordi det er begrenset hvilke opplæringstilbud som er aktuelle for dem. Språkbarrieren er en reell og vanskelig utfordring når det kommer til å gi opplæring til denne gruppen. Foruten det nevnte kurset *engelsk for fremmedspråklige*, er det få kurs som er egnet for innsatte som ikke snakker norsk eller engelsk. Selv kurset *norsk som andrespråk* fordrer ofte en basiskunnskap, i det minste i engelsk, noe flere av de innsatte i denne gruppen mangler.

Sedelighetsdømte

Sedelighetsdømte blir pekt på som en gruppe som det kan være særlig vanskelig å rekruttere til opplæringen ved flere av skoleavdelingene. Denne gruppen innsatte er «nederst på rangstigen» i fengslet, og blir ofte utsatt for både mobbing og trakassering av andre innsatte. Følgelig har innsatte i denne gruppen en tendens til å isolere seg, og det blir vanskelig å rekruttere dem til opplæring.

¹⁷⁸ Det bemerkes at gruppene ikke er gjensidig utelukkende, men ofte vil overlappe i noen grad. For eksempel kan de «svakeste» også være utagerende, mens psykisk sykdom og rusproblemer ofte henger sammen.

Det bemerkes likevel at det i ett av fengslene som inngår i dybdeundersøkelsen blir sagt at sedelighetsdømte deltar i opplæringen på lik linje med andre innsatte. Der soner sedelighetsdømte på en egen avdeling med mer velfungerende innsatte, og flere av dem deltar i opplæringen som tilbys. Med andre ord er det ikke nødvendigvis slik at sedelighetsdømte *må* være i risikogruppen for å falle utenfor opplæringstilbudet, men for å rekruttere dem må forholdene i det enkelte fengsel ligge til rette.

«De svakeste»

«De svakeste» blir utpekt i flere intervjuer som en gruppe innsatte skoleavdelingene ofte har utfordringer med å *rekruttere* til opplæringen, og å gi et godt *opplæringstilbud* til. Gruppen som av flere blir betegnet som «de svakeste» består av innsatte med ulik bakgrunn, men som har en del fellestrekk.

For det første mangler de ofte skolegang. I intervjuer blir det nevnt eksempler på innsatte som har «droppet ut» allerede tidlig i grunnskolen (for eksempel 4. klasse). Flere i denne gruppen har derfor *rett til opplæring*, og skal ifølge målformuleringen for tilskuddsordningen få et tilbud om opplæring.¹⁷⁹

For det andre mangler flere i denne gruppen grunnleggende ferdigheter. I flere intervjuer blir det nevnt eksempler på norske innsatte som knapt kan lese og skrive, og om de kan skrive, er det gjerne bare med blokkbokstaver. Også opplæring i *grunnleggende ferdigheter* er spesifikt nevnt i målformuleringen for tilskuddsordningen.

De «svakeste» innsatte er slik sett i målgruppen for tilskuddsordningen i dobbelt forstand; de har ofte rett til opplæring, og de mangler gjerne grunnleggende ferdigheter.

Når det da viser seg at dette er en gruppe det er knyttet store utfordringer til å rekruttere til opplæring, er det nødvendig å finne en forklaring på hvorfor dette er tilfelle. Særlig basert på informasjon som kommer frem i dybdeundersøkelsene, peker det seg ut to sentrale årsaker til hvorfor det er risiko for at nettopp disse skal falle utenfor opplæringen som tilbys:

- For det første er de ofte lite motivert til å ta opplæring selv. De har gjerne dårlige erfaringer med skolegang («skoletaper» var et begrep som ble brukt), og sliter gjerne med dårlig selvbilde og/eller angst i klasseroms- og læringssituasjoner. Følgelig er det utfordrende å rekruttere innsatte i denne gruppen til opplæring innenfor det regulære opplæringstilbudet.
- For det andre – og i forlengelsen av første forklaring – er det ofte veldig ressurskrevende å gjennomføre et opplæringsopplegg med innsatte fra denne gruppen når man først har lyktes med å rekruttere dem. Ofte kan de ikke delta i gruppeundervisning, men må ha én til én opplæring. Videre bruker flere av dem ofte lang tid og mye opplæring på å tilegne seg helt grunnleggende kunnskap.¹⁸⁰

Oppsummert er de «svake» en rettighetsgruppe med behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter, men som i utgangspunktet ikke alltid selv ønsker opplæring og som det er ressurskrevende å gi et tilbud til. Uten at vi her vil komme med noen forslag til hvordan denne gruppen bedre kan rekrutteres og gis et relevant opplæringstilbud, er det åpenbart at utfordringene skissert over er relevante for tilskuddsordningen, og bør analyseres og diskuteres ytterligere.

¹⁷⁹ Kunnskapsdepartementet, «Retningslinjer for forvaltning av tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen under statsbudsjettets kap. 225 post 68».

¹⁸⁰ I intervju med FMHO blir det også påpekt at «de svakeste» innsatte som har ungdomsrett, etter vedtak også kan ha rett til spesialundervisning. De tror ikke det er stort behov for det innenfor fengselsundervisningen, da opplæringen ofte er godt tilpasset, men dette er noe som kan skje, og som kan koste mye penger.

Varetekt og korte dommer

Også varetektsinnsatte blir trukket fram som en gruppe som i mindre grad enn andre deltar i opplæringstilbudet. Delvis forklares dette med at varetektsinnsatte ofte sitter inne på uvisst tid, noe som kan være demotiverende for å ta fatt på et opplæringsløp. Videre har ikke varetektsinnsatte aktivitetsplikt slik domfelte innsatte har; dette kan og vanskeliggjøre rekrutteringen av innsatte i denne gruppen til opplæring. I forlengelsen av den manglende aktivitetsplikten blir det også nevnt at varetektsinnsatte får dagpenger uavhengig av aktivitet. Med andre ord mangler et sentralt insitament til deltagelse i opplæringen for varetektsinnsatte.

I likhet med varetektsinnsatte vil gjerne innsatte med korte dommer selv velge å ikke delta i noe opplæring. På den ene siden vil en del av dem foretrekke å vente på løslatelse, og unngå å delta i opplæringsaktiviteter mens de soner. På den andre siden er det ikke alltid at skolen i fengslet kan gi et tilstrekkelig godt tilbud om opplæring med varighet som er egnet for innsatte med kortere dommer eller varetektsinnsatte.

At varetektsinnsatte og innsatte med korte dommer står i fare for å falle utenfor opplæringen, er et sentralt funn for evalueringen; i retningslinjene for tilskuddsordningen er innsatte med kort soningstid eller som sitter i varetekt spesifikt nevnt som en gruppe det er ønskelig at skal ha et opplæringstilbud. Det er derfor en målsetting at det skal tilbys kortere kurs, nettopp slik at disse kan rekrutteres til opplæringen.¹⁸¹

6.7 Informasjon om rett og mulighet til opplæring

Sammenhengen mellom formål, organisering og informasjon om undervisningen i norske fengsler har blitt behandlet i tidligere forskningsarbeider. Skaalvik m.fl. påpeker for eksempel at det kan være en sammenheng mellom ulike oppfatninger av formålet med undervisningen i fengslene, og uklarheter i forbindelse med informasjon om opplæringen til innsatte og opptak av elever ved skolene.¹⁸² Det blir trukket frem at i tillegg til at det ikke alltid er klare retningslinjer ved skoleavdelingene for hvem som skal tas opp til undervisningen, kan det også være en utfordring å nå målgruppen med informasjon om undervisningstilbudet som foreligger i fengslet.¹⁸³ På toppen av dette kommer en utfordring knyttet til at innsatte kan ha negative skoleerfaringer som preger deres oppfattelse av skolen og tro på egne ferdigheter i skolesammenheng. Og selv om skolen også blir trukket frem som viktig for å bygge selvtillit og skape tro på egne ferdigheter blant de innsatte,¹⁸⁴ må skolene og fengslene i flere tilfeller først overkomme en informasjons- og rekrutteringsutfordring.

Denne evalueringen viser at utfordringer knyttet til å nå ut med informasjon til målgruppen for opplæringen inne i fengslet fortsatt er reell. Samtidig jobbes det mye, og til dels systematisk, med informasjonsarbeidet om skoletilbudet i mange fengsler, og bevisstheten rundt viktigheten av å sikre god informasjonsformidling fremstår som stor. Skoleavdelingene i fengslene nyter også godt av at de er et populært tilbud, og innsatte snakker seg imellom positivt om skoletilbudet. Samtidig fremgår det også at fengslene og skolene har større utfordringer på informasjonssiden når det gjelder å nå frem til alle som

¹⁸¹ For øvrig viser vi til avsnitt 6.5.1, der vi kort diskuterer konsekvensene av at gjennomsnittlig soningstid har økt de senere årene, noe som altså fører til at flere innsatte har mulighet til å følge lenger og mer komplette opplæringsløp nå enn før. Se også tabell 4 på side 36.

¹⁸² Skaalvik, Finbak og Pettersen, «Undervisning i fengsel: på rett kjøp?»

¹⁸³ Skaalvik, Finbak, og Pettersen, «Undervisning i fengsel: på rett kjøp?»; Bodil Ravneberg, «Undervisning og opplæring i det moderne fengslet: dannende eller disiplinerende? : en undersøkelse av fengselsundervisningen i Bergen og Oslo fengsel», Evaluering av fengselsundervisningen (Bergen: Fylkesmannen i Hordaland, 2003).

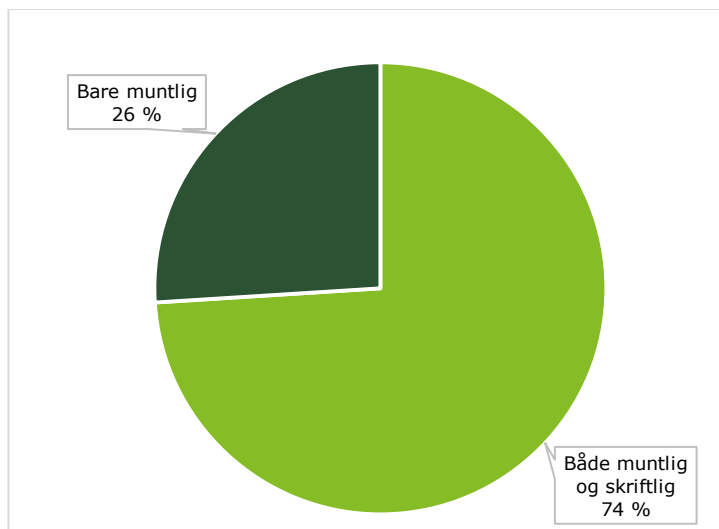
¹⁸⁴ Tone Viljugrein, «Skole, språk og fengsel: undervisning av mannlige minoritetsspråklige fanger i fire norske fengsler», Evaluering av fengselsundervisningen (Bergen: Fylkesmannen i Hordaland, 2002); Anne Berit Sandvik, «Hva passer for kvinner?: undervisning for kvinnelige fanger i fire norske fengsler», Evaluering av fengselsundervisningen (Bergen: Fylkesmannen i Hordaland, 2003).

har en opplæringsrett enn når det gjelder å formidle informasjon om hvilke opplæringsmuligheter som finnes ved fengslet.

6.7.1 Hvordan blir informasjonen formidlet?

I rapporteringen fra fylkeskommunene til FMHO, skal fylkeskommunene oppgi hvordan informasjonen om opplæringstilbudet ved fengslet blir formidlet til de innsatte. Figuren under viser at de fleste skoleavdelingene oppgir at det blir gitt både muntlig og skriftlig informasjon om opplæringstilbudet (74 %), mens det i 26 % av fengselsavdelingene kun blir informert muntlig om opplæringstilbudet.

Figur 42: Hvordan informeres det?¹⁸⁵



Det blir opplyst i evalueringen at skriftlig informasjon gis både gjennom at det henges opp oppslag om opplæringstilbud på ulike oppslagstavler, og at det blir utarbeidet brosjyrer om undervisningstilbudet ved skoleavdelingen i fengslet, som både kan bli utdelt og blir lagt frem på aktuelle steder i fengslet. Det blir også sendt ut informasjon til innsatte før soning, og det finnes informasjon om opplæringen på fengslenes nettsider. Ved ett fengsel lager skolen filmer som presenterer skolen i fengslet og opplæringstilbudet, og som sendes på infokanalen til de ulike avdelingene i fengslet.

Det gis ikke uttrykk for gjennom evalueringen at det er utarbeidet noen rutiner for hvordan den skriftlige informasjonen til innsatte skal utformes og distribueres, og det er også store variasjoner mellom de ulike fengslene når det gjelder hvor mye de distribuerer av skriftlig informasjon, og hvordan de distribuerer denne informasjonen. Det blir også påpekt fra ansatte i enkelte skoleavdelinger at deres avdeling har sluttet å utarbeide brosjyrer om opplæringstilbudet fordi de opplevde at disse ikke nådde frem. Blant annet blir det pekt på at innsatte, særlig når de nettopp har kommet til et fengsel, får veldig mye informasjon, kombinert med at for mange er overgangen til å bli en innsatt en stor psykisk påkjenning, så de har ikke kapasitet til å forholde seg til alt de mottar av skriftlig informasjon. Samtidig har det også blitt påpekt fra ansatte i kriminalomsorgen at de ikke alltid opplever at de har tilstrekkelig god informasjon om hva skolen kan tilby i fengslet, og at mer skriftlig informasjonsmaterieell kunne hjulpet i informasjonsformidlingen overfor de innsatte.

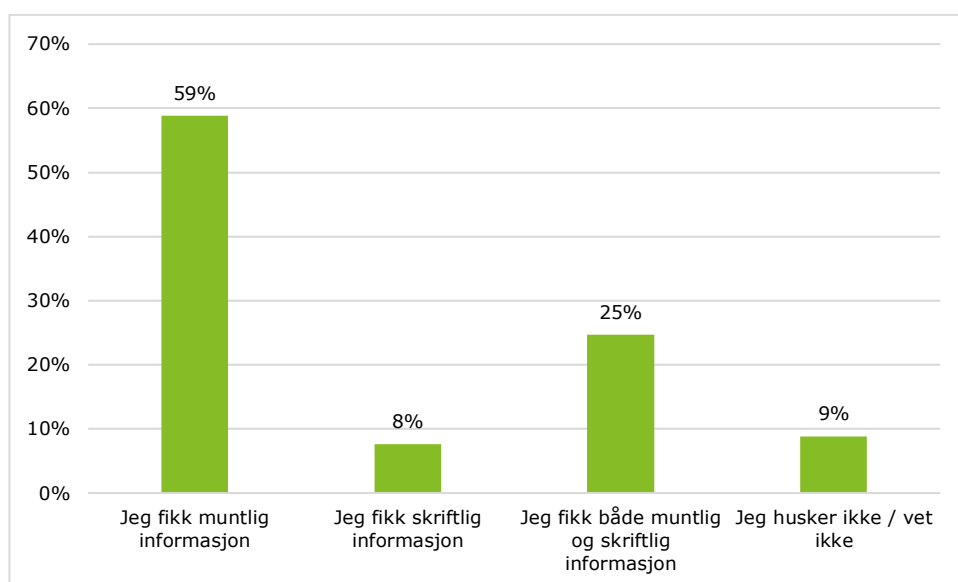
Sett under ett, fremstår graden av skriftlighet på informasjonen til innsatte som svært varierende, og lite systematisk fra skolens side. Dette gjenspeiler seg også i svarene fra de innsatte på spørsmål om de har fått muntlig eller skriftlig informasjon om

¹⁸⁵ Kilde: rapportering fra skoleavdelinger til Fylkesmannen i Hordaland, 2015.

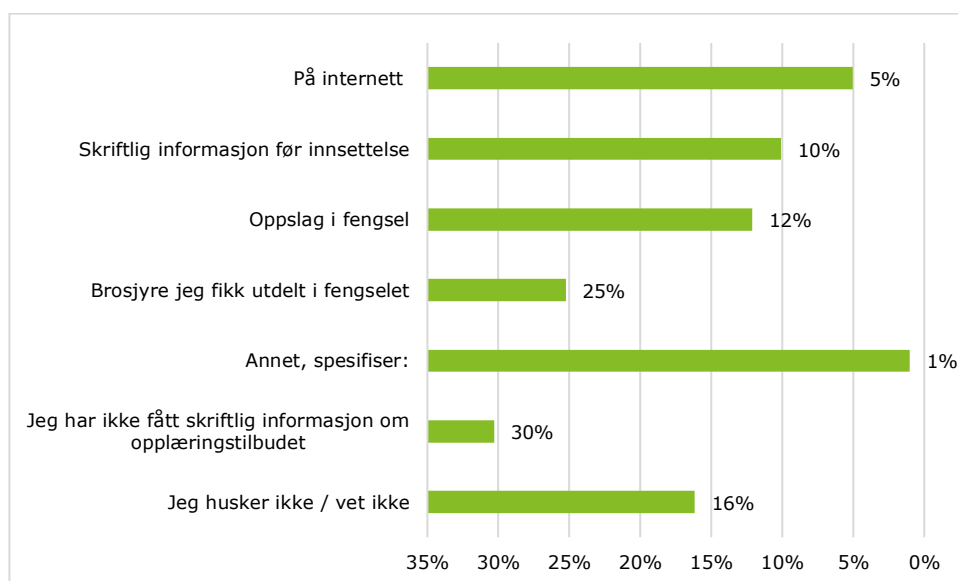
opplæringstilbudet ved fengslet. 33 % av de spurte opplyser at de har fått skriftlig informasjon, mens til sammen 84 % bekrefter at de har fått muntlig informasjon (figur 43).

25 % av de innsatte som svarte på vår spørreundersøkelse svarte at de hadde fått både skriftlig og muntlig informasjon om opplæringstilbudet. På oppfølgingsspørsmål om hvilke skriftlige kilder de har fått informasjon fra, nevnes de samme kanalene som ansatte oppgir i intervjuer; brosjyrer, oppslag, informasjon før innsettelse og informasjon fra internett (figur 44).

Figur 43: Hvordan mottok den innsatte informasjon om opplærings-/utdanningstilbud i fengsel?¹⁸⁶



Figur 44: Hvor leste den innsatte om opplærings-/utdanningstilbud i fengsel¹⁸⁷



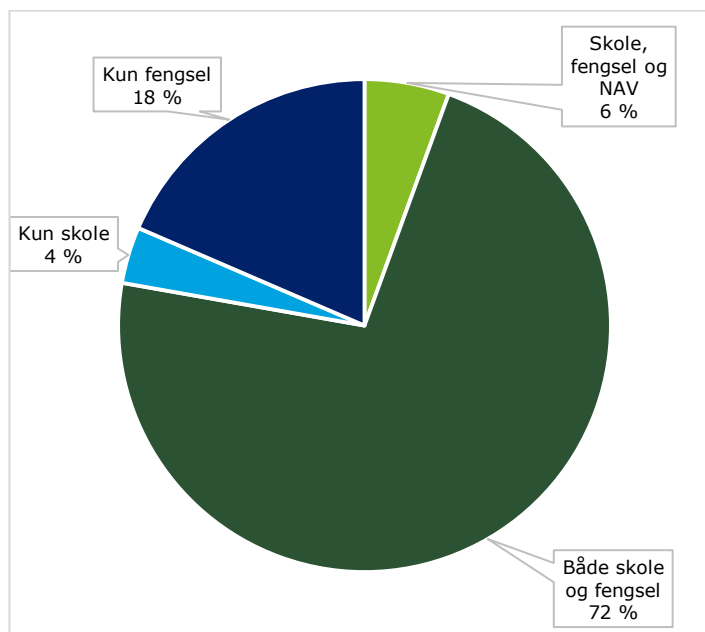
¹⁸⁶ Fra spørreundersøkelsen til innsatte ved utvalgte fengsler. N=158

¹⁸⁷ Fra spørreundersøkelsen til innsatte ved utvalgte fengsler. N=99

Det blir bekreftet også fra ansatte ved både skoler og fengsler at de opplever at det er den muntlige informasjonen som når best frem til de innsatte. Dette synliggjøres også i ulikhetene som fremgår av figurene over, der rapporteringen til FMHO viser at det ved de fleste fengsler gis både skriftlig og muntlig informasjon, mens de fleste innsatte som har besvart vår undersøkelse opplyser at de kun har fått muntlig informasjon om opplæringstilbudet. Mange påpeker også at enhetene er såpass små og oversiktlige at innsatte fort får oversikt over hvilke tilbud de har som innsatt. Det gjennomføres også systematiske kartlegginger av de innsatte ved de fleste fengsler, hvor opplæringen er ett av flere tema.

Når det gjelder hvem som formidler informasjon om opplæringstilbudet til innsatte, rapporterer skolene selv inn til Fylkesmannen at informasjonen i stor grad (72 %) formidles fra både fengsel og skole. Figuren under viser at det også fra noen skoler rapporteres om at det er kun fengslet (18 %) eller kun skolen (4 %) som informerer, mens de resterende 6 % også trekker frem at NAV formidler informasjon om opplæringsmulighetene sammen med fengsel og skole.

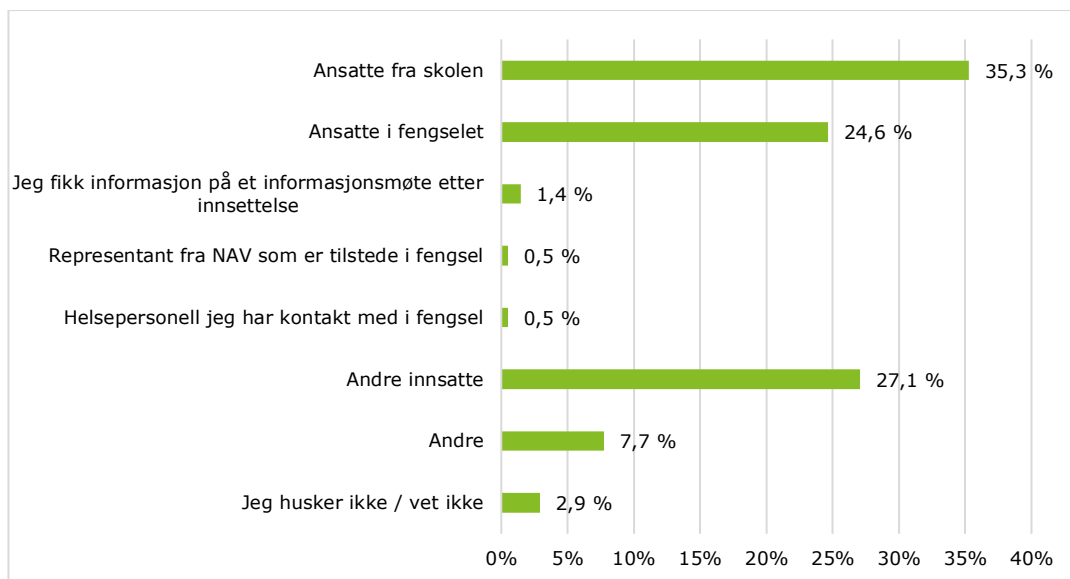
Figur 45: Hvem informerer om rett og mulighet til opplæring?¹⁸⁸



De innsatte som har svart på spørreundersøkelsen opplever i stor grad å ha fått informasjon om opplæringstilbudet fra skolen og fengslet. Men en betydelig andel svarer også at informasjonen har kommet fra andre innsatte. Informasjonsutvekslingen som skjer mellom innsatte blir også trukket frem i intervjuer vi har gjennomført som viktig for å gjøre skolens arbeid og tilbud kjent i fengslet. Det er slik at innsatte kan be om å få snakke med rådgiver eller andre ved skoleavdelingen i et fengsel ved å levere en «samtalelapp», altså en forespørsel om samtale med en ansatt ved skolen, for eksempel via sin kontaktbetjent, og det blir forklart i intervju at skoleavdelingene ofte mottar disse samtalelappene på bakgrunn av informasjon formidlet mellom innsatte.

¹⁸⁸ Kilde: rapportering fra skoleavdelinger til Fylkesmannen i Hordaland, 2015.

Figur 46: Hvem gav informasjon om opplærings-/utdanningstilbud i fengsel¹⁸⁹



På samme måte som det varierer mellom fengslene om informasjonen som blir gitt til innsatte er primært muntlig, skriftlig eller en kombinasjon av disse, varierer det også mellom fengslene og skoleavdelingene hvem det er som primært informerer om skolen, noe som også er tydelig fra figurene over. Gjennom intervjuer ved besøk i fengsler og tilhørende skoleavdelinger, blir det tydelig at det ikke er noe felles system på dette på tvers av fengsler og skoler. Ved enkelte fengsler er for eksempel alltid representanter fra skoleavdelingen med i inntakssamtaler med og/eller kartlegginger av nyinnsatte. Andre steder er det fengslet som gjennomfører de første møtene med innsatte og videreformidler de innsatte som de mener er aktuelle for skolen videre til samtaler med ansatte ved skolen.

Felles for alle vi har vært i kontakt med er imidlertid at det alltid blir gitt informasjon om skolen og opplæringstilbudet muntlig og relativt raskt etter at en innsatt har ankommet. Ansatte i arbeidsdriften i fengslet har også i mange tilfeller en viktig funksjon når det gjelder å informere innsatte som skoletilbud. Ved flere fengsler blir det trukket frem at de ansatte der har en viktig rolle både når det gjelder informasjonsformidling, men også når det gjelder å motivere innsatte for å starte på opplæring.

En utfordring når det gjelder informasjonsformidling om opplæringstilbudet ved fengslet, er at kontaktbetjentene, de som har daglig kontakt med alle innsatte, og særskilt ansvar for å følge opp bestemte innsatte, ser ut til ikke å ha tilstrekkelig kjennskap til opplæringstilbudet ved fengslet. Dette kan begrense deres mulighet til å informere innsatte de har ansvar for godt om tilbudet som finnes, og til å jobbe med motivasjon på samme måte som det gjøres flere steder i arbeidsdriften. Også på dette området er det variasjoner mellom fengslene imellom, men det blir flere steder påpekt både fra skolens side, og fra kontaktbetjentene selv, at kontaktbetjentene kunne hatt en mer sentral rolle i informasjonsarbeidet. Flere steder er kontaktbetjentenes rolle begrenset til å formidle kontakt mellom innsatt og skole. Vi mener denne evalueringen viser at et mer systematisk samarbeid om informasjonsarbeidet på tvers av roller, kunne bidratt til mer effektivt informasjonsarbeid, og mest sannsynlig også til at flere innsatte hadde fått informasjon fortløpende i soningen eller ved behov, og ikke slik som det fungerer flere steder i dag, at den primære informasjonen blir gitt ved ankomst fengslet, hvor den står i fare for å

¹⁸⁹ Fra spørreundersøkelsen til innsatte ved utvalgte fengsler. Det var mulig for hver respondent å velge flere svaralternativer. N=207

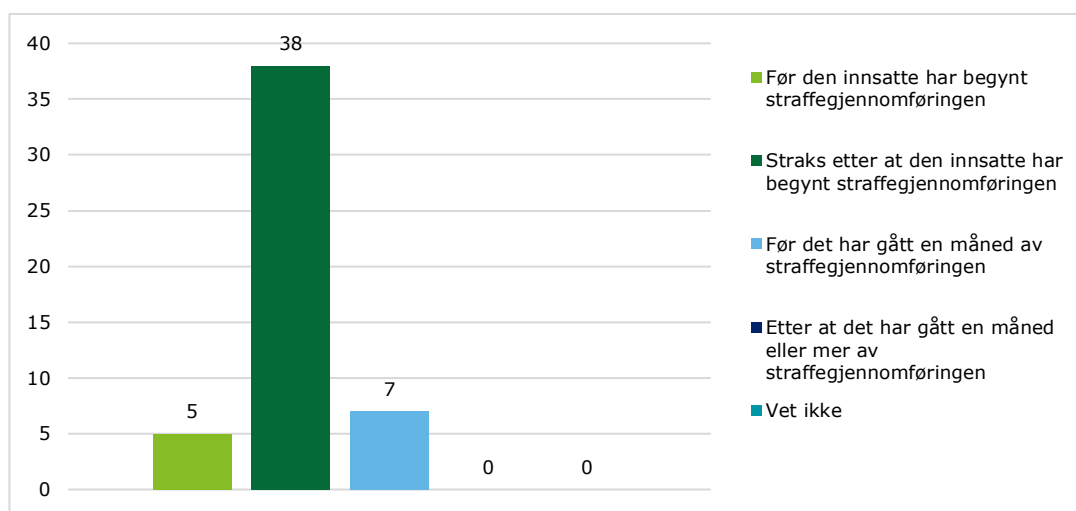
forsvinne i den store informasjonsmengden som gis da. Neste avsnitt omhandler når i soningsforløpet informasjon om opplæring primært blir gitt.

6.7.2 På hvilket tidspunkt i soningen blir det gitt informasjon?

På spørsmål i spørreundersøkelsene om når informasjonen om opplæringstilbudet blir gitt til de innsatte, viser figurene under at de ansatte ved skoleavdelingene og de innsatte har ulik oppfattelse av når det blir gitt informasjon om opplæringstilbudet ved fengslet. Mens størst andel av de ansatte ved skoleavdelingene svarte at informasjon først og fremst blir gitt umiddelbart etter at de innsatte har startet straffegjennomføringen, opplever de innsatte selv at de primært har fått informasjon etter at det har gått mer enn en måned av straffegjennomføringen. Dette samsvarer godt med inntrykket ansatte, både ved fengsler og skoler, har formidlet, nemlig at det er så mye informasjon å forholde seg til for de innsatte når de ankommer fengslet at de ikke klarer å absorbere alt.

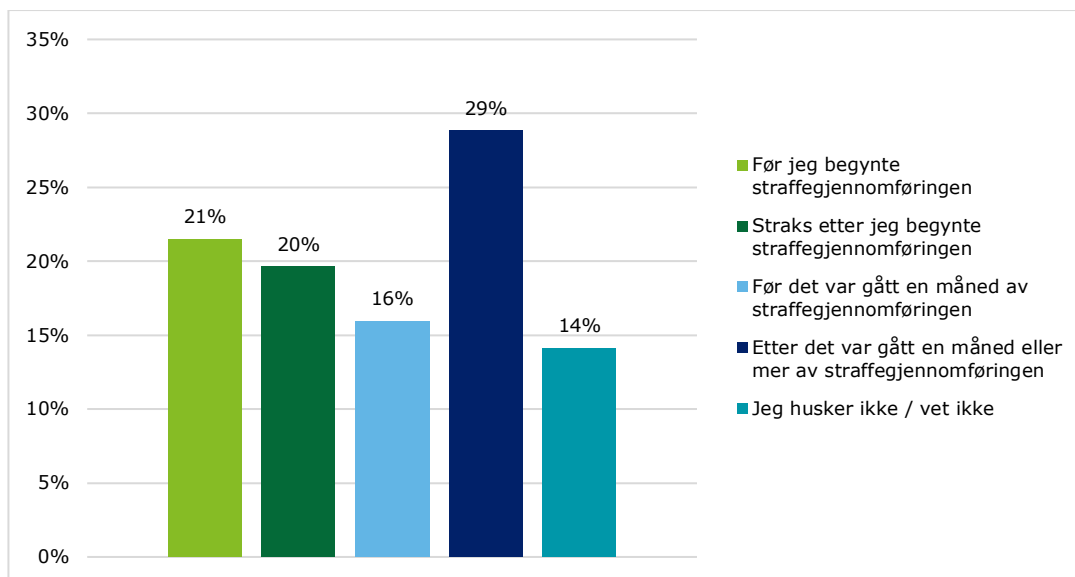
Samtidig er det også slik at ved mange fengsler har de innsatte en periode «innslosing» hvor de sitter på en avdelingen hvor de kartlegges og gjøres kjent med rutiner mv. i fengslet før de blir plassert ut på ordinære avdelinger. Det kan tenkes at innsatte når de skal overføres til ordinære avdelinger er mer mottakelige for informasjon om skoleaktiviteter. Ved en del fengsler er det også slik at skoleavdelingene er relativt fulle, slik at innsatte må vente noe tid før de får plass ved en skoleavdeling, og det kan hende de opplever at de har fått informasjon om tilbudet først når det er aktuelt å starte opplæringen.

Figur 47: På hvilket tidspunkt i straffegjennomføringen blir det vanligvis informert om opplæringstilbudet?¹⁹⁰



¹⁹⁰ Fra spørreundersøkelsen til avdelingsledere/koordinatorer. N=50

Figur 48: Tidspunkt for informasjon om opplærings-/utdanningstilbud i fengsel¹⁹¹



Blant rådgivere og avdelingsledere vi har snakket med i forbindelse med besøk i fengsler og tilhørende skoleavdelinger, vektlegger flertallet viktigheten av å møte nye innsatte tidlig med muntlig informasjon om skolen. Systematikken og hyppigheten i dette informasjonsarbeidet varierer imidlertid mellom fengsler. Ved enkelte fengsler deltar skolen på inntakssamtaler med nye innsatte ukentlig, og informerer dermed alle nyinnsatte om skolens tilbud, mens andre steder snakker kriminalomsorgen med de nyankomne, og har ansvaret for informasjonsarbeidet i denne fasen, og henviser dem de mener er aktuelle videre til skolen for mer omfattende samtaler.

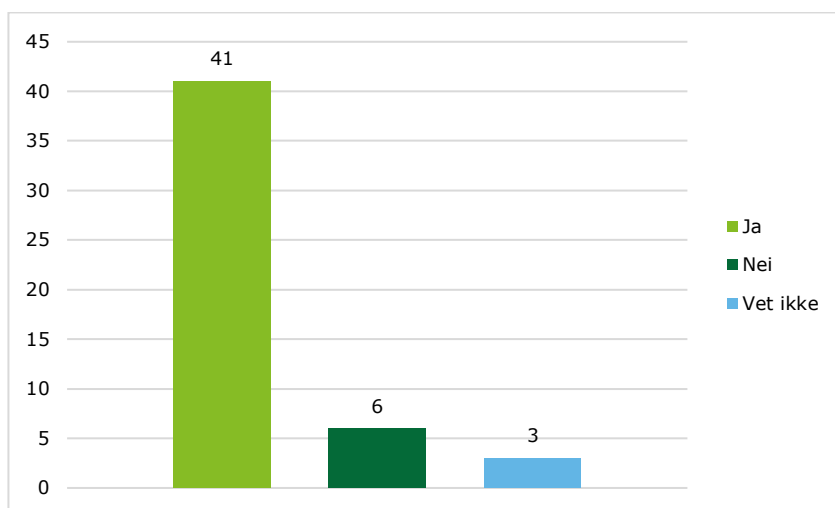
Når det gjelder variasjoner i informasjonsarbeidet mellom enheter med ulikt sikkerhetsnivå, viser undersøkelsene vi har gjennomført at ved enheter med høyere sikkerhet er den nevnte innsamlingsfasen gjerne lenger, og inneholder mer omfattende kartlegging enn ved enheter med lavere sikkerhet. Dette bidrar til at innsatte ved enheter med høyere sikkerhet har noe høyere sannsynlighet for å få mer informasjon, og mer omfattende informasjon, tidlig i soningsløpet enn innsatte ved enheter med lavere sikkerhet. Videre er det knyttet spesielle krav til ivaretagelse og oppfølging av forvaringsdømte. Dette fører til at på Ila, der det sitter innsatte på forvaring, er skolen alltid inne og både informerer og kartlegger denne innsattegruppen tidlig i straffegjennomføringen. Samtidig er det også slik at enkelte lavsikkerhetsavdelinger har inntakssamtaler med potensielle innsatte som skal overføres fra andre fengsler, hvor opplæring alltid er et tema. Det er også lavsikkerhetsfengsler som reiser ut og har «informasjonsstands» med informasjon om opplæringstilbudet sitt ved enheter med høyere sikkerhet hvor de pleier å få innsatte overført fra.

¹⁹¹ Fra spørreundersøkelsen til innsatte som mottar opplæring ved utvalgte fengsler. N=163

6.7.3 Informeres det tilstrekkelig?

Figuren under viser at flertallet av avdelingsledere og koordinatore (41 respondenter), mener at de innsatte får tilstrekkelig informasjon om rett og mulighet til opplæring mens de gjennomfører straff.

Figur 49: Opplever du at alle innsatte får tilstrekkelig informasjon om rett og mulighet til opplæring?¹⁹²



Inntrykket av at informasjon er viktig og noe som prioriteres, blir også bekreftet fra personene vi har intervjuet i forbindelse med besøk ved fengsler og skoleavdelinger. Skoleavdelingene jobber mye med informasjonsarbeid, spesielt i forbindelse med innsattes ankomst, men også underveis i soningsløpet jobber skoleavdelingen mer eller mindre systematisk med informasjonsarbeid. Dette blir også underbygget av at det ved alle skoleavdelingene vi har besøkt blir vist til stor etterspørsel etter opplæring, og de ansatte, både i fengsel og skole, har et inntrykk av at skolen er kjent blant de innsatte. Som nevnt over, er skolen et populært tilbud, og elevene snakker om den seg imellom.

Samtidig blir det trukket frem at det er utfordringer knyttet til å sikre et tilstrekkelig godt informasjonsarbeid. Det blir påpekt at dette arbeidet er ressurskrevende, og det er ofte stor utskifting av innsatte, slik at fra enkelte skoleavdelinger blir det opplyst at de ikke opplever at de har kapasitet til å nå ut med tilstrekkelig god informasjon til alle innsatte.

Det blir også trukket frem at det kan være en utfordring å nå frem med informasjon til de aller svakeste, under dette informasjon om deres rettigheter til opplæring. Her blir den manglende systematikken i noe av informasjonsarbeidet tydelig; for selv om en innsatt blir informert ved ankomst, er det ikke slik at en innsatt der det for eksempel er avdekket, eller overveiende sannsynlig, at vedkommende har en opplæringsrett, følges opp systematisk for å sikre at han eller hun får tilstrekkelig informasjon om både mulighetene til opplæring og rettighetene vedkommende har til dette. Ved enkeltfengsler (eller skoleavdelingene i enkeltfengsler) følges dette opp mer systematisk, men det gjøres ikke alle steder. Og det er som nevnt et forbedringspotensial når det gjelder å involvere kriminalomsorgen, og spesielt kontaktbetjentene, i dette informasjonsarbeidet. Det blir påpekt av flere vi har snakket med ved besøk i ulike fengsler, at de mest ressurssterke innsatte, tar kontakt med skolen på eget initiativ selv om de kanskje ikke har blitt tilstrekkelig informert om alle mulighetene som finnes. De svakeste, derimot, gjør ofte ikke det, og manglende opplysninger om hvilke rettigheter de har, og hva de kan få tilbud om gjennom skolen, kan føre til at denne gruppen ikke nås, og dermed ikke starter med opplæring.

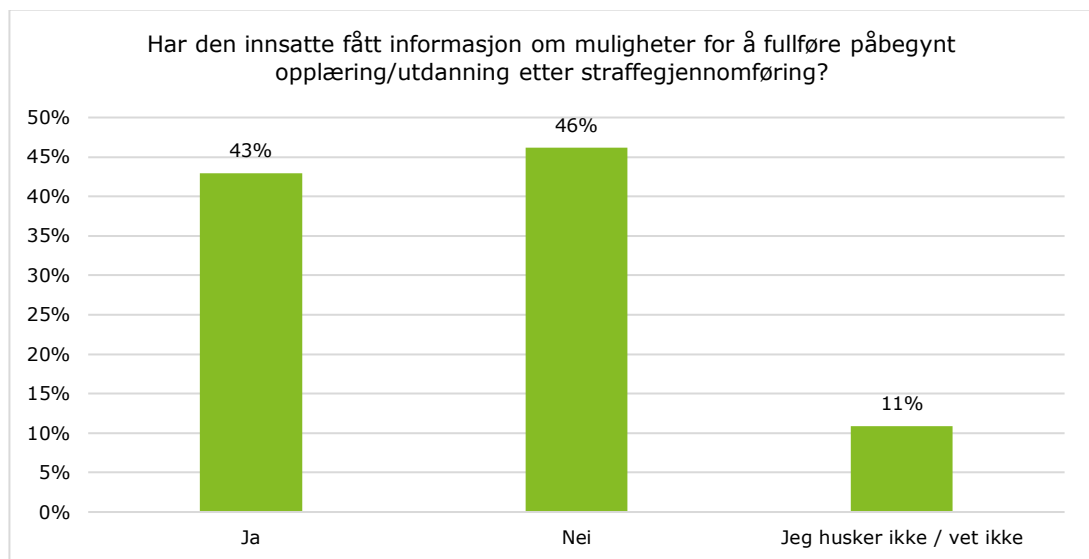
¹⁹² Fra spørreundersøkelsen til avdelingsledere/koordinatore. N=50

Informasjonsarbeidet knyttet til opplæring i forbindelse med overføring mellom fengsler, er heller ikke alltid godt systematisert. En del overflyttinger er ikke planlagte, og i de tilfellene er det selvsagt umulig å være i forkant med informasjon. Men en betydelig andel overflyttinger mellom fengsler er også planlagt i god tid, og i flere tilfeller også del av et planlagt soningsløp, for eksempel fra et fengsel med høyere sikkerhet til ett med lavere sikkerhet. Det blir påpekt fra flere at det er utfordringer knyttet til kommunikasjon og overføring av dokumentasjon på opplæring mv. mellom ulike enheter, og dette gjelder også informasjonen til innsatte i noen grad. I enkelte tilfeller er skoleavdelingene i forkant, og bistår for eksempel med å søke overføring for innsatte til fengsler der de kan fortsette et påbegynt utdanningsløp, men det blir påpekt at informasjonen kan svikte i denne fasen, og det er ikke etablert noen systemer for å sikre at innsatte får informasjonen de har behov for ved overflytting mellom fengsler.

6.7.4 Informasjon om oppfølgingsklasser

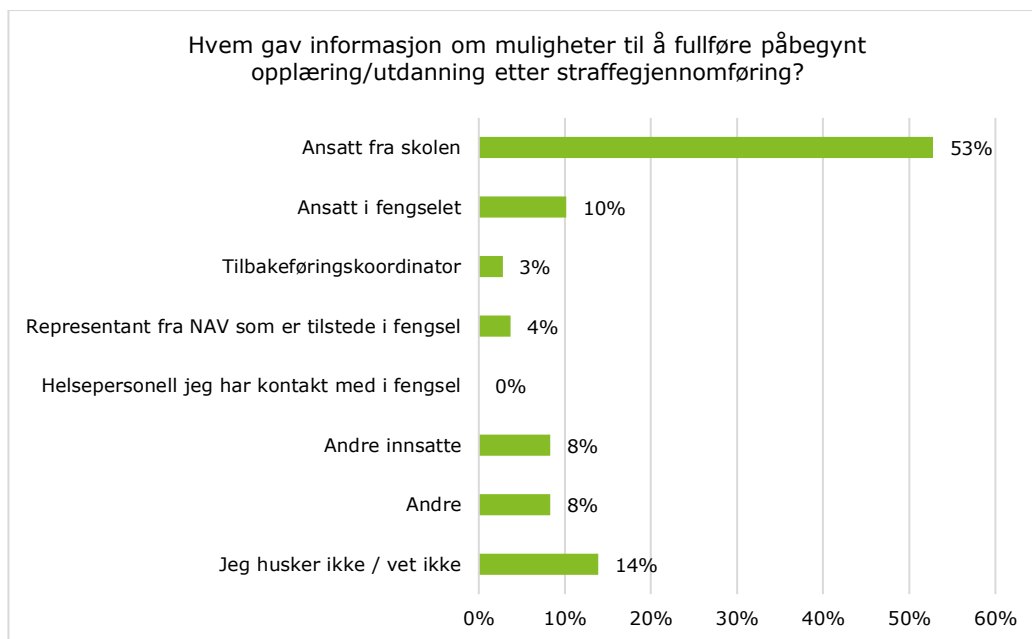
Når det gjelder informasjon om opplæringen innsatte kan få etter endt soning, viser både spørreundersøkelsen til innsatte ved utvalgte fengsler og gjennomførte intervjuer, at dette er et område der det er stort forbedringspotensial. I figuren under går det frem at flertallet av de innsatte som svarte på undersøkelsen, enten ikke husker at de har fått informasjon om dette, eller ikke har fått denne informasjonen. I de tilfellene der det er gitt opplysninger om dette, har den i størst grad kommet fra skolen (jf. figur 51 under).

Figur 50: Informasjon om muligheter for å fullføre påbegynt opplæring¹⁹³



¹⁹³ Fra spørreundersøkelsen til innsatte ved utvalgte fengsler. N=156

Figur 51: Hvem gav informasjon om muligheter til å fullføre påbegynt opplæring¹⁹⁴



Personer vi har snakket med, trekker frem at det er lite systematikk i hvordan det informeres om tilbudet innsatte kan få fra oppfølgingsklasser etter endt soning. Dette henger til dels sammen med at de ansatte selv også har for liten kjennskap til opplæringsklassene, og hva som tilbys ved ulike oppfølgingsklasser. Det er kun ti oppfølgingsklasser i landet, og det er heller ikke alle ansatte, selv ikke ved skoleavdelingene i fengslene, som har oversikt over hvor disse ligger. En ansatt ved en skoleavdeling refererte til oppfølgingsklassene som «et sort hull». Når det gjelder informasjon om tilbudet som finnes i disse klassene, er det ikke tilstrekkelig godt (se mer om oppfølgingsklasser i seksjon 6.3).

6.8 Tilpasning til innsattes behov og ønsker

6.8.1 Elevenes rettigheter

I seksjonene over har vi blant annet beskrevet selve opplæringstilbudet, hvem som deltar i opplæringen og hvordan informasjon om opplæringstilbudet formidles. Innsatte som har rett på enten grunnskoleopplæring eller videregående opplæring har også rett på å få en opplæring som er tilpasset deres evner og forutsetninger, jf. opplæringsloven § 1-3 første ledd. De som har rett på grunnskoleopplæring kan også ha rett på spesialundervisning etter opplæringsloven, dersom dette blir vurdert som nødvendig for at de skal kunne få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dette gjelder også innsatte som har ungdomsrett til videregående opplæring, mens de som kommer inn under voksenretten ikke har rett til spesialundervisning. Med andre ord legger opplæringsloven relativt klare føringer for viktigheten av at opplæringen skal tilpasses de innsattes *behov*.

Når det gjelder videregående opplæring, er det etablert en nasjonal tilbudsstruktur som skoleåret 2016/17 omfatter totalt tretten utdanningsprogram. Personer som har ungdomsrett til videregående opplæring, skal kunne søke på tre ulike utdanningsprogram, og har da rett på skoleplass innenfor ett av disse. Voksne med rett til videregående

¹⁹⁴ Fra spørreundersøkelsen til innsatte ved utvalgte fengsler. På dette spørsmålet hadde hver respondent mulighet til å velge flere svaralternativer. N=108

opplæring skal vanligvis få et opplæringstilbud som gir den sluttkompetansen hun eller han ønsker, innenfor den nasjonale tilbudsstrukturen.¹⁹⁵

Innsatte i fengsel har samme rettigheter til opplæring som befolkningen for øvrig, men samtidig medfører blant annet rammebetingelsene enkelte begrensninger når det gjelder opplæringstilbudet i fengsel. I St.meld. nr. 27 (2004-2005) ble viktigheten av å arbeide for å forsterke den tilpassede opplæringen, og i enda større grad å kunne oppfylle den enkelte innsattes behov og ønsker om utdanning presisert.¹⁹⁶ Også i St.meld. nr. 37 (2007-2008) presiseres det at «Den enkeltes behov for og ønsker om utdanning skal så langt det er mulig være utgangspunktet for hva skolen tilbyr.»¹⁹⁷

6.8.2 Faktorer som kan begrense skolenes muligheter til å tilpasse opplæringstilbudet

I avsnitt 6.2.3 over så vi hvilke opplæringsaktiviteter, under dette blant annet hvilke yrkesfaglige utdanningsprogrammer, som i 2015 ble tilbudt ved de ulike fengselsavdelingene,¹⁹⁸ og variasjonen er stor. I seksjon 6.5 drøftet vi årsaker til ulikheter i opplæringstilbudet, og disse henger til dels nært sammen med skoleavdelingenes muligheter til å tilpasse opplæringen til den enkelte elev/deltakers ønsker og behov. Særlig dreier dette seg om muligheter til å gi en opplæring som er tilpasset den enkeltes ønskede sluttkompetanse. Både sikkerhetsnivå, soningskapasitet, fengselets fysiske rammebetingelser og hovedskolens utdanningstilbud, kan påvirke den enkelte skoleavdelings mulighet til å oppfylle ulike ønsker hva gjelder sluttkompetanse (for mer om disse faktorene se seksjon 6.5).

Også kultur og tradisjoner ved den enkelte skole og skoleavdeling blir nevnt som faktorer som kan påvirke opplæringstilbudet. Nedenfor vil vi både gå nærmere inn på enkelte av disse faktorene som kan påvirke mulighetene til å tilpasse opplæringstilbudet til innsattes behov og ønsker, se nærmere på hvilken kunnskap som foreligger om innsattes ønsker og behov, samt i hvilken grad og ev. hvordan opplæringstilbudet tilpasses og justeres i tråd med foreliggende ønsker og behov. Videre vil vi si noe om hvorvidt det gjøres særskilte tilpasninger både med tanke på ulike grupper av innsatte og innsatte med spesielle behov.

6.8.3 Informasjon om innsattes ønsker og behov

På nasjonalt nivå blir det hvert tredje år gjennomført undersøkelser som blant annet omfatter innsattes ønsker og behov for opplæring, i regi av Forskningsgruppe for kognisjon og læring ved Universitetet i Bergen i samarbeid med Fylkesmannen i Hordaland.¹⁹⁹ Kort oppsummert viser forskningsrapporter basert på den sist gjennomførte undersøkelsen at utdanningsnivået blant innsatte i norske fengsler øker, samtidig som utdanningsaktiviteten reduseres. Prosentandelen som holder på med utdanning/opplæring i fengsel har gått ned fra 54 % i 2012 til 43 % i 2015.²⁰⁰ Fremdeles er imidlertid prosentandelen som har grunnskoleopplæring som høyeste fullførte utdanning langt høyere blant innsatte i fengsel enn blant befolkningen for øvrig. Behovet for opplæring er dermed fremdeles stort, gitt at en betydelig andel av innsatte i fengsel vil ha rett på opplæring. Samtidig er det et stort

¹⁹⁵ Jf. Forskrift til opplæringslova § 6-45 tredje ledd.

¹⁹⁶ St.meld. nr. 27 (2004-2005), «Om opplæring innenfor kriminalomsorgen: 'Enda en vår'».

¹⁹⁷ St.meld. nr. 37 (2007-2008), «Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn – (kriminalomsorgsmelding)».

¹⁹⁸ Siden det ikke foreligger informasjon om hva som potensielt kan tilbys, baserer vi oss her på faktisk rapporterte opplæringsaktiviteter i 2015.

¹⁹⁹ Som det er referert til tidligere i rapporten, ble siste undersøkelse gjort høsten 2015, og så langt er det publisert to rapporter basert på denne undersøkelsen; Eikeland, Manger, og Asbjørnsen, «Norske innsette: Utdanning, arbeid, ønske og planar»; Manger, Eikeland, og Asbjørnsen, «Utdanningsmotivasjon og hinder for utdanning i fengsel».

²⁰⁰ Eikeland, Manger, og Asbjørnsen, «Norske innsette: Utdanning, arbeid, ønske og planar».

avvik mellom prosentandelen innsatte som ønsker å ta utdanning i fengsel (73 %) og prosentandelen innsatte som faktisk holder på med utdanning i fengsel (43 %).

Både i Eikeland m.fl. og Manger m.fl. blir det vist til mulige årsaker til dette.²⁰¹ Blant annet pekes det på at flere enn tidligere ønsker høyere utdanning, samtidig som det ikke er lagt tilstrekkelig til rette for dette i alle fengsler. Det at utdanningsnivået har steget, og at færre har rett på opplæring (selv om de gjerne ønsker ytterligere opplæring), kan også være en del av forklaringen. Samtidig peker Eikeland m.fl. på at det særlig blant innsatte uten noen utdanning har vært en nedgang i andelen som deltar i opplæring til tross for at de ønsker dette. Det vises derfor til et behov for å legge til rette for opplæringsaktiviteter tilpasset denne gruppen som helt mangler utdanning.

Ifølge Eikeland m.fl. er det innsatte som tar grunnskoleopplæring eller videregående opplæring som mest fornøyde med opplæringsaktiviteten.²⁰² Minst fornøyde er de som tar høyere utdanning. Videre fremgår det at fire av ti innsatte selv rapporterer om at de har læringsvansker knyttet til lesing, en av to sier at de har læringsvansker knyttet til skriving, og to av tre knyttet til regning. Dette medfører at en betydelig andel av innsatte kan ha behov for særskilt tilrettelegging i en opplæringssituasjon. Forekomsten av psykiske lidelser er også høy blant innsatte i fengsel, og også dette er en faktor som bidrar til at en god del innsatte trenger særlige tilpasninger for å kunne nyttiggjøre seg et opplæringstilbud. Ifølge Cramer har 78 % av innsatte i norske fengsler symptomer på en eller flere personlighetsforstyrrelser.²⁰³ Videre viste Cramers undersøkelser at 65 % var rusmiddelavhengige før innsettelse, 42 % hadde symptomer på angstlidelse og 23 % på stemningslidelse. Alle disse prosentandelene er langt høyere enn blant befolkningen for øvrig.²⁰⁴

De gjennomførte dybdeundersøkelsene viser at skoleavdelingene har høy bevissthet om det å innhente informasjon om innsattes ønsker og behov hva gjelder opplæring. Måten dette gjøres på henger til dels sammen med hvilke rutiner det er for å sikre at informasjon om opplæringstilbudet når ut til alle innsatte (se seksjon 6.7). Ved flere fengsler er det etablert rutiner for at rådgiver, koordinator og/eller avdelingsleder fra skolen gjennomfører samtaler med de innsatte, i hovedsak kort tid etter innsettelse. Hvorvidt det er etablert systemer som sikrer at representanter fra skolen snakker med *alle* innsatte, varierer. I en del tilfeller er det fengselet som har ansvar for å formidle informasjon om skolen, i tillegg til skriftlig informasjon, og deretter er det opp til den enkelte innsatte å be om en samtale med en representant fra skolen. Slike samtaler, enten det er på konkret forespørsel fra den innsatte eller det er en rutinemessig samtale som gjennomføres med alle innsatte, beskrives i dybdeundersøkelsene som viktige med tanke på å kartlegge den enkelte innsattes behov og ønsker.

Avdelingsledere og koordinatorene ble i spørreundersøkelsen spurt i hvilken grad de opplever at skolen har oversikt over hvilke innsatte som har rett til henholdsvis grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Som det går frem av figur 38 i avsnitt 6.6.1, opplever koordinatorene og avdelingsledere ved skoleavdelingene at de har relativt god oversikt over hvilke innsatte som har rett på opplæring. Opplevelsen av oversikt over hvem som er rettighetselever er imidlertid mindre når det gjelder rett til grunnskoleopplæring enn rett til videregående opplæring.

²⁰¹ Eikeland, Manger, og Asbjørnsen, «Norske innsatte: Utdanning, arbeid, ønske og planar»; Manger, Eikeland, og Asbjørnsen, «Utdanningsmotivasjon og hinder for utdanning i fengsel».

²⁰² Eikeland, Manger, og Asbjørnsen, «Norske innsatte: Utdanning, arbeid, ønske og planar».

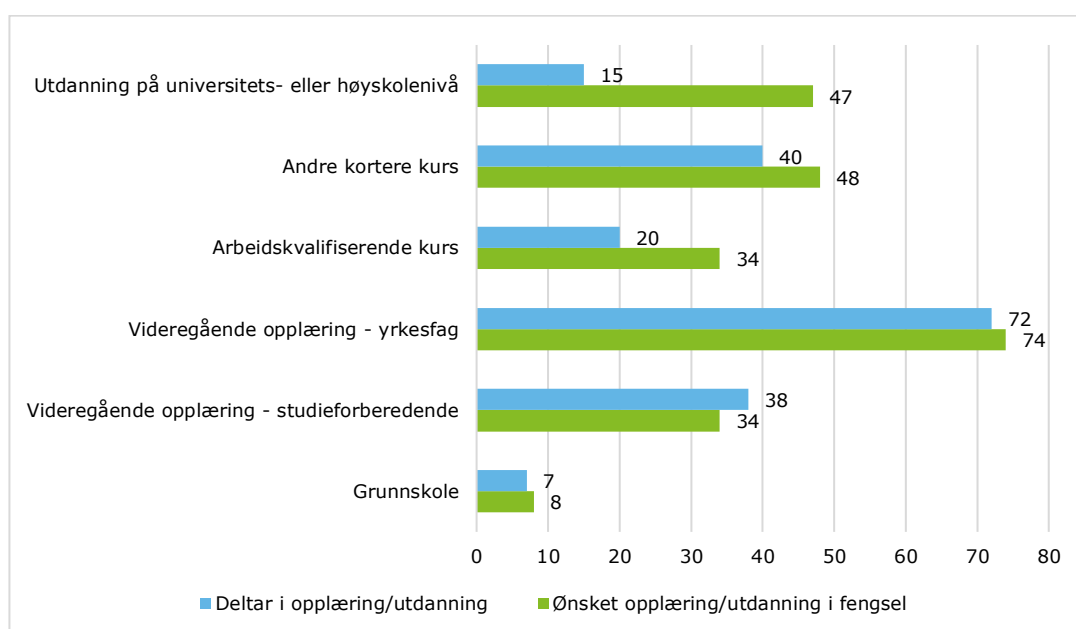
²⁰³ Victoria Cramer, «Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsler», Kompetansesenterets Prosjektrapport (Oslo: Oslo universitetssykehus HF Ullevål, 2014).

²⁰⁴ Cramer, «Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsler».

6.8.4 Tilpasning av opplæringen til innsattes ønsker og behov

I spørreundersøkelsene som er gjennomført, både til innsatte som deltar i opplæring, og til koordinatorene/avdelingsledere ved skolene, er det stilt noen spørsmål for å kartlegge i hvilken grad opplæringen blir tilpasset innsattes ønsker og behov. Figur 52 under viser innsatte som deltar i opplæring sine svar på hvilken opplæring/utdanning de ønsker mens de er i fengsel, sammenstilt med hvilken opplæring/utdanning de får. Når det gjelder grunnskole, videregående opplæring i form av studieforberedende utdanningsprogram og videregående opplæring i form av yrkesfaglige utdanningsprogram, er det relativt godt samsvar mellom antallet som har svart at det er denne opplæringen de ønsker, og antallet som har svart at det er denne opplæringen de deltar i. Når det gjelder de andre alternativene - arbeidskvalifiserende kurs, andre kortere kurs og utdanning på universitets- eller høyskolenivå - synes det å være en del innsatte som ønsker mer utdanning fremover, ut over den de deltar på i dag. Respondentene hadde mulighet til å sette flere kryss, og en del respondenter benyttet seg av denne muligheten. Svarene synliggjør at mange har ønsker om opplæring fremover, ut over det de deltar på per i dag. Særlig tydelig er det at mange ønsker å ta høyere utdanning.

Figur 52: Ønsket utdanning/opplæring og mottatt utdanning/opplæring²⁰⁵

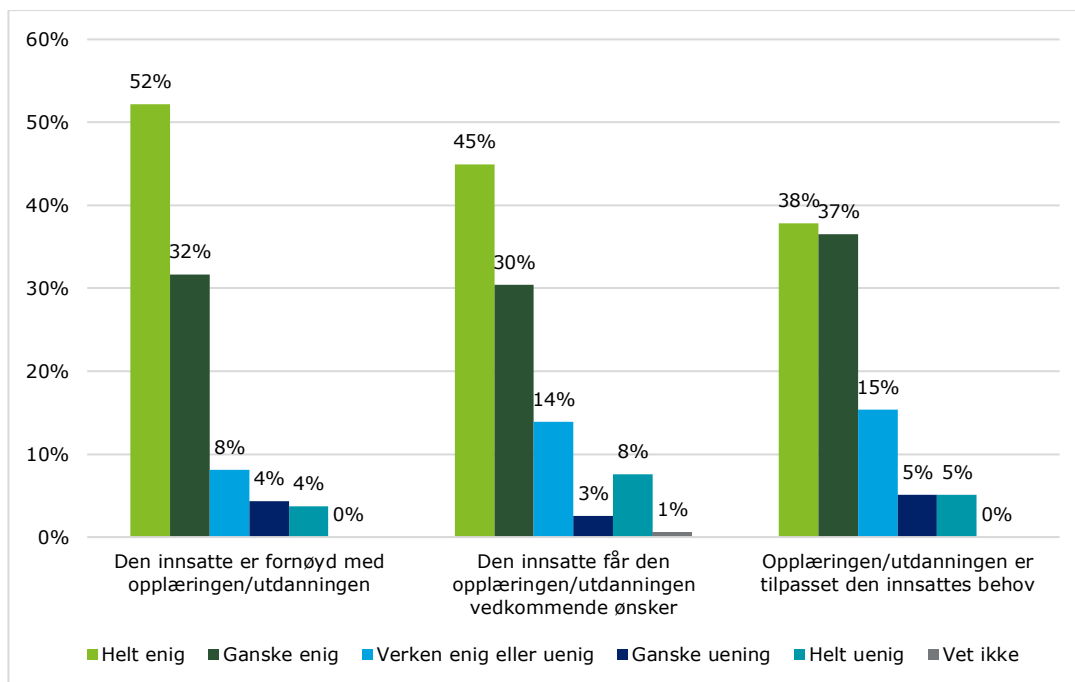


Innsatte som deltar i opplæring ble i spørreundersøkelsen også spurt hvordan de opplever opplæringen/utdanningen i fengsel. Spørsmålet var tredelt, og respondentene ble bedt om å ta stilling til påstander om at de er fornøyd opplæringen/utdanningen, at de får den opplæringen/utdanningen de ønsker, og at opplæringen/utdanningen er tilpasset deres behov.

Figur 53 under viser at de innsatte som har besvart spørreundersøkelsen i all hovedsak er svært fornøyd med opplæringstilbudet. Det er stor grad av enighet både i at de er fornøyd med opplæringen, at de får det tilbudet de ønsker, og at opplæringen er tilpasset deres behov.

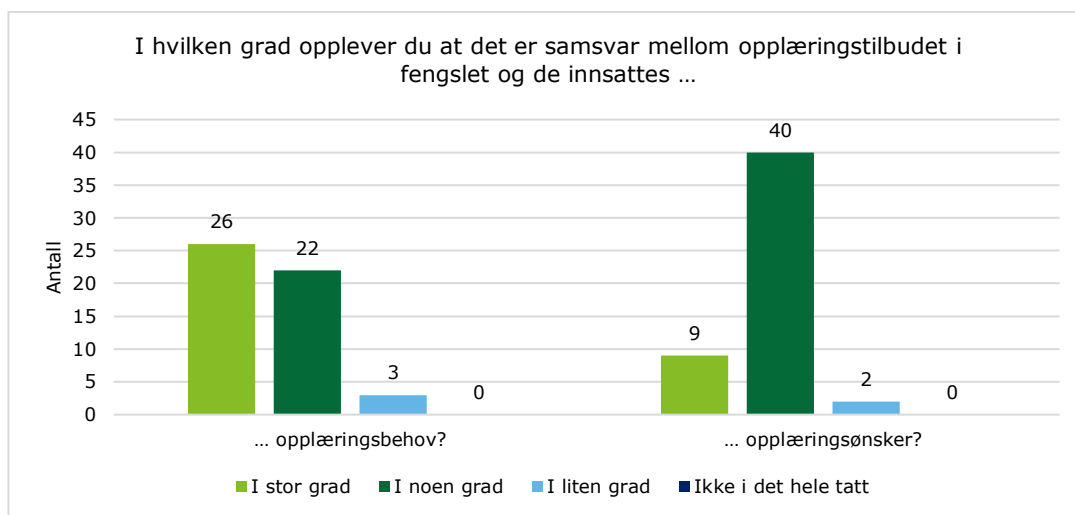
²⁰⁵ Fra spørreundersøkelsen til innsatte ved utvalgte fengsler. Nominelle tall. N = 165 (det var mulig å velge flere svaralternativer)

Figur 53: Hvordan de innsatte opplever opplæringen/utdanning i fengsel²⁰⁶



Også avdelingslederne og koordinatorene ble spurt i hvilken grad det er samsvar mellom opplæringstilbudet og de innsattes opplæringsbehov og -ønsker. Figur 54 under viser at det oppleves å være større grad av samsvar mellom *behov* og tilbud enn mellom *ønsker* og tilbud. De fleste mener at det i stor grad er samsvar mellom behov og tilbud.

Figur 54: Samsvar mellom tilbud og henholdsvis behov og ønsker²⁰⁷



Det at det bare i noen grad oppleves å være samsvar mellom innsattes opplæringsønsker og tilbudet, kan ha sammenheng med det flere i dybdeundersøkelsene viser til som urealistiske ønsker. Gjennomgående vises det til viktigheten av god rådgivning og karriereveiledning, for å bistå innsatte med å finne frem til hva som kan være realistisk og mulig. Ved en skole blir det blant annet vist til at skolen generelt satser tungt på yrkesutdanning, og i endel tilfeller er skeptisk til studiespesialiserende selv om en del

²⁰⁶ Fra spørreundersøkelsen til innsatte ved utvalgte fengsler. N = 161/158/156

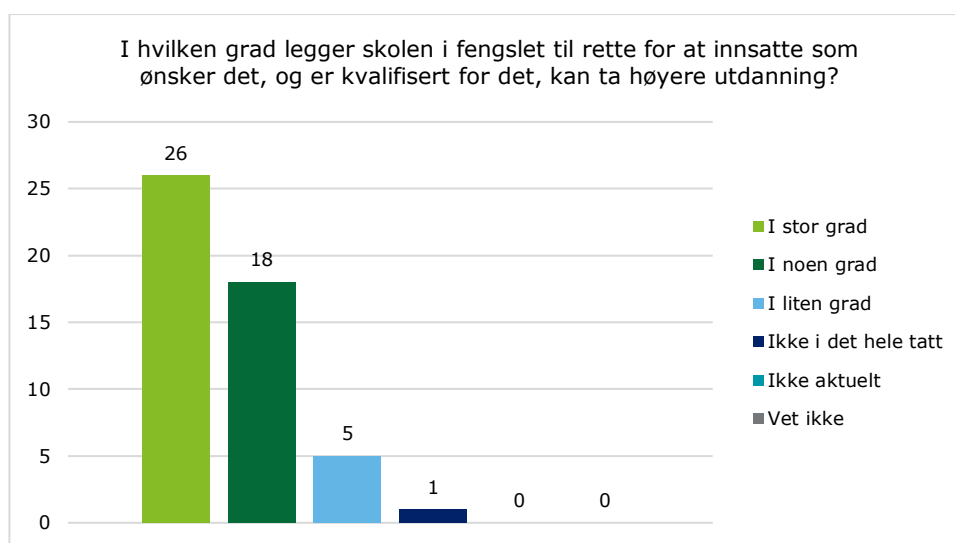
²⁰⁷ Fra spørreundersøkelsen til avdelingsledere/koordinatorene. Nominelle tall. N = 51

innsatte ytrer ønske om det siste. Dette fordi en del innsatte ikke egentlig vet hva de vil, men har en idé om at de ønsker å «studere» i flere år. Fra skolen blir det vist til at de i veiledningen vektlegger jobbmuligheter, og at de har fokus på kompetanse som gir jobb, altså yrkesrettede utdanningsløp. Ved flere av skolene vises det også til at det er viktig å realitetsorientere innsatte med hensyn til mulig resultatoppnåelse. Videre kan det være behov for å «bremse» enkelte innsatte med svært lange dommer. Denne gruppen innsatte har god tid, og det har ingen hensikt å intensivere opplæringen selv om den innsatte kan være motivert for det. Da risikerer vedkommende bare å være ferdig med et fagbrev flere år før han eller hun er ferdig med straffegjennomføringen.

Når det gjelder tilrettelegging for høyere utdanning, som det er stadig flere innsatte som ønsker og er kvalifisert for, blir det gjennomgående i dybdeundersøkelsene vist til at dette er noe som blir gjort, men som de fleste skoler ikke prioriterer dersom det er knapt med ressurser. Slik tilrettelegging består ofte i å veilede, og å legge til rette for en arbeidsplass der den innsatte har tilgang til PC og kan drive selvstudie og skrive oppgaver. Videre er det vanlig at ansatte ved skolene bistår den innsatte med kontakt med utdanningsinstitusjoner og oppgaveinnleveringer, siden de innsatte selv som oftest ikke har mulighet til å kommunisere med forelesere, veiledere mv. Dette er med andre ord ikke en veldig ressurskrevende del av skolens arbeid, men i dybdeundersøkelsene er det likevel flere som viser til at det går med en del tid til dette arbeidet. Flere stiller spørsmål ved hva som ligger i de føringer som er gitt om at skolen skal «legge til rette for» høyere utdanning, og mener det bør avklares hvor mye arbeid skolene skal legge i dette.

Som det går frem av figur 55 under svarer de fleste avdelingslederne og koordinatorene som har besvart spørreundersøkelsen at skolen i stor grad legger til rette for høyere utdanning. Kun én respondent svarer at dette ikke blir gjort i det hele tatt.

Figur 55: Mulighet til å ta høyere utdanning²⁰⁸



6.8.5 Spesielle tilpasninger i opplæringen

I dybdeundersøkelsene blir det gjennomgående vist til at det er stor grad av individuell tilrettelegging og tilpasning. Opplæringen foregår som oftest i små grupper, og det blir opplyst at også når man får undervisning i en gruppe kan det være at alle deltakerne i gruppen har sitt eget, individuelt tilpassede opplegg.

²⁰⁸ Fra spørreundersøkelsen til avdelingsledere/koordinatorer. Nominelle tall. N=50

Spesielle tilpasninger kan være tilpasninger til særskilte grupper av innsatte, eller særskilte tilpasninger for den enkelte basert på individuelle behov. Når det gjelder førstnevnte, har vi i spørreundersøkelsen til avdelingsledere og koordinatorene spurt om tilpasninger til unge innsatte og til minoritetsspråklige innsatte med manglende norskkunnskaper. Når det gjelder minoritetsspråklige innsatte kan tilpasninger både bestå av tilpasning på gruppenivå i form av særskilte tilbud tilpasset denne gruppen, og av mer individuelle tilpasninger blant annet i form av særskilt språkopplæring. Voksne med rett til videregående opplæring har imidlertid ikke rett til særskilt språkopplæring etter opplæringsloven, selv om det ikke kan stilles krav om norskferdigheter for å få rett til videregående opplæring. Voksne med rett til grunnskoleopplæring og innsatte med ungdomsrett til videregående opplæring (de under 25 år), kan imidlertid også ha en formell rett til særskilt språkopplæring. Tilpasninger basert på individuelle behov kan ofte også dreie seg om å tilpasse opplæringen til innsatte med ulike typer lære vansker, negative skoleerfaringer mv. Når det dreier seg om grunnskoleopplæring eller innsatte med ungdomsrett til videregående opplæring kan dette også dreie seg om å vurdere hvorvidt en elev har rett på spesialundervisning.

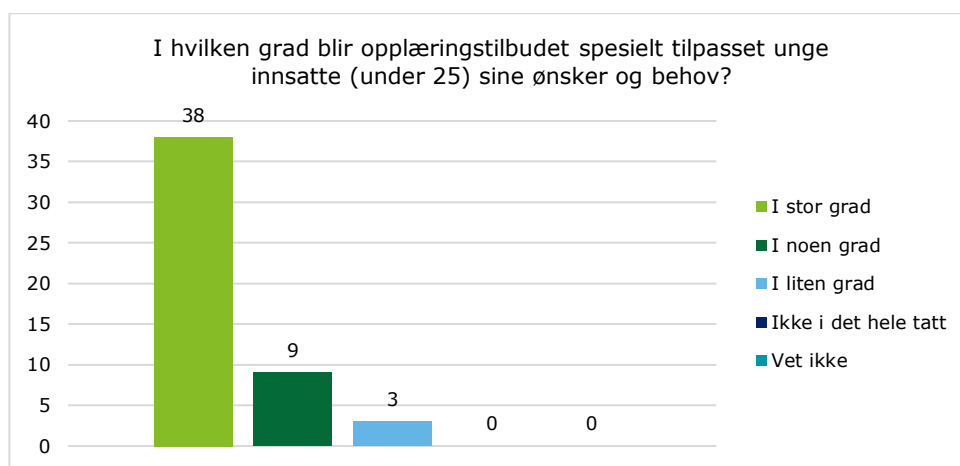
Ulike former for spesielle tilpasninger er nærmere beskrevet i avsnittene under.

Unge innsatte

I dybdeundersøkelsene blir det gjennomgående vist til at det er stort fokus på å ivareta de unge innsatte når det gjelder behov for, og ønsker om, opplæring. Dette er en prioritert gruppe i tilfeller der skolens kapasitet gjør det nødvendig å prioritere hvem som skal få et opplæringstilbud, og det blir vist til at denne gruppen også følges spesielt tett opp for å bidra til å sikre at de lykkes med å gjennomføre opplæring. Flere presiserer i denne sammenheng det rehabiliterende fokuset, og at det å bidra til at en ung person kommer ut av en kriminell løpebane på et tidlig tidspunkt anses som en høyt prioritert oppgave. I Akershus og Bergen har kriminalomsorgen også etablert egne ungdomsenheter for de yngste innsatte, og her legges det til rette for et opplæringstilbud som beskrives som svært tilrettelagt og med tett individuell oppfølging.

Avdelingslederne og koordinatorene bekrefter dette inntrykket gjennom sine svar i spørreundersøkelsen. Som figur 56 under viser, svarer et klart flertall av respondentene at opplæringstilbudet i stor grad blir spesielt tilpasset unge innsatte sine ønsker og behov.

Figur 56: Tilpasning til unge innsatte (under 25) sine ønsker og behov²⁰⁹



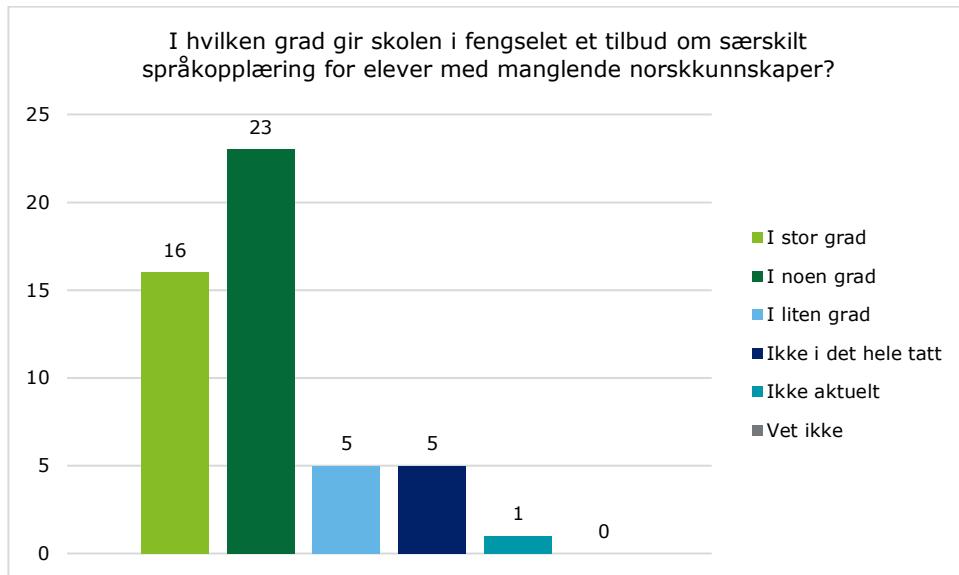
²⁰⁹ Fra spørreundersøkelsen til avdelingsledere/koordinatorene. Nominelle tall. N=50

Innsatte med minoritetsspråklig bakgrunn

En høy andel innsatte i norske fengsler er ikke norske statsborgere. I 2015 var i snitt om lag 33 % av de innsatte ikke-norske statsborgere.²¹⁰ En høy andel av disse er heller ikke fra nordiske land. I dybdeundersøkelsen blir det pekt på at det er mange i denne gruppen som både har behov for, og rett til, opplæring, men at det kan være krevende å finne et tilbud som kan passe, særlig i tilfeller der den innsatte verken snakker norsk eller engelsk (se avsnitt 6.6.3 over for mer om grupper av innsatte som systematisk står i fare for å ikke få et opplæringstilbud). I seksjon 6.2 over så vi også at to av de kursene som gjennomføres ved flest fengselsavdelinger er Norsk som andrespråk og Engelsk for fremmedspråklige. Begge disse kursene er særskilt rettet mot minoritetsspråklige innsatte med dårlige eller ingen norskkunnskaper, og ofte heller ikke engelskkunnskaper.

Som det går frem av figur 57 under, svarer den største andelen av avdelingslederne og koordinatorene at skolen «i noen grad» gir et tilbud om særskilt språkopplæring for elever med manglende norskkunnskaper. Omtrent en av tre respondenter svarer også «i stor grad» på dette tilbudet.

Figur 57: Tilbud om særskilt språkopplæring for elever med manglende norskkunnskaper²¹¹



Samtidig kommer det frem i dybdeundersøkelsene at tilbudet til minoritetsspråklige innsatte som ikke behersker norsk eller engelsk gjerne begrenses til de to kursene som er nevnt over. Som det blir pekt på i avsnitt 6.6.3 er det ut over dette vanskelig å gi denne gruppen et tilpasset opplæringstilbud, både på grunn av språkbarrierne i seg selv, og på grunn av at det vil være ressurskrevende.

Innsatte med lærevansker

Som det går frem av avsnitt 6.8.3 over er det en betydelig andel av innsatte som selv oppgir å ha ulike former for lærevansker.²¹² Det bekreftes gjennom dybdeundersøkelsene at det er mange som har lese- og skrivevansker, og som i tillegg gjerne preges av negative erfaringer med tidligere skolegang. For å lykkes med opplæring, blir det vist til at denne gruppen både trenger mye motivering for å gå i gang med opplæring. De trenger ofte en

²¹⁰ Med andre ord var 67 % norske statsborgere (2551 av 3769 innsatte i snitt). Andelen ikke-norske statsborgere blant nyinnsatte var totalt 27,8 %, mens andelen ikke-nordiske nyinnsatte var 25,5 %. Se Kriminalomsorgen, «Kriminalomsorgens årsstatistikk - 2015».

²¹¹ Fra spørreundersøkelsen til avdelingsledere/koordinatorene. Nominelle tall. N=50

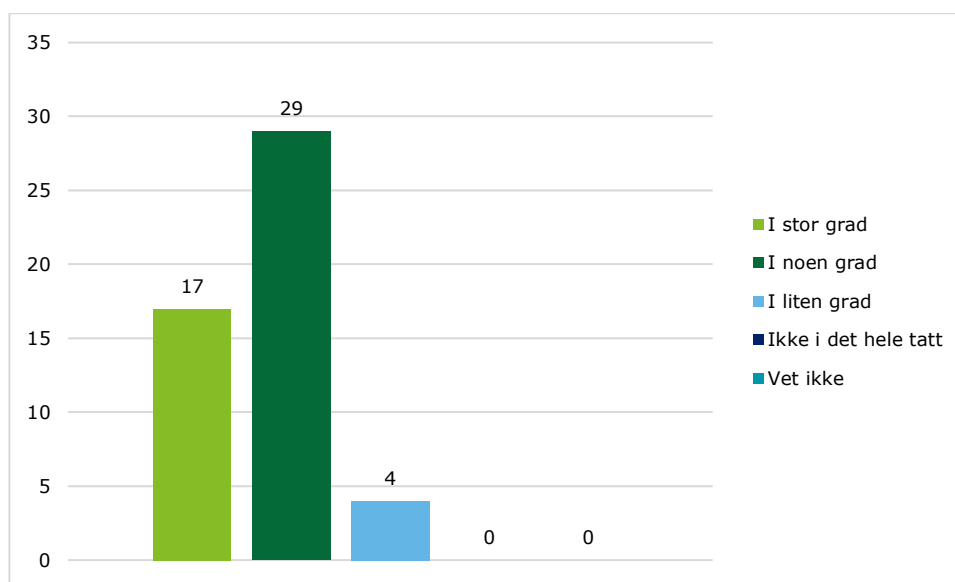
²¹² Jf. Eikeland, Manger, og Asbjørnsen, «Norske innsette: Utdanning, arbeid, ønske og planar».

«myk start» for å venne seg til opplæringssituasjonen og opparbeide seg positive erfaringer fra skole og opplæringssituasjoner, og de trenger tett, individuell oppfølging i opplæringen (se avsnitt 6.6.3 der «de svakeste» nevnes som en av gruppene som systematisk står i fare for å «falle utenfor» opplæringstilbudet).

Det blir vist til at små undervisningsgrupper gjør det mulig å følge opp den enkelte, og å ha individuelt tilrettelagt opplæring innenfor det som regnes som den ordinære opplæringen i fengslet. En del personer har imidlertid så store behov for individuell oppfølging at de får opplæring én-til-én. Samtidig blir det pekt på at denne typen tilpasning i hovedsak er et ressursproblem; det er begrenset hvor mange lærere som kan gi én-til-én undervisning, fordi dette kan bidra til å redusere tilbudet til øvrige innsatte.

Som det går frem av figur 58 under mener flertallet av avdelingslederne og koordinatorene som har besvart spørreundersøkelsen at opplæringstilbudet «i noen grad» blir spesielt tilpasset innsatte med lærevansker.

Figur 58: I hvilken grad blir opplæringstilbudet spesielt tilpasset innsatte med lærevansker?²¹³



I dybdeundersøkelsene kommer det frem at spesialundervisning sjelden blir brukt innenfor opplæringen i kriminalomsorgen. De fleste vi har intervjuet viser til at opplæringen generelt innenfor kriminalomsorgen foregår i så små grupper, og er så individuelt tilpasset, at det ikke er behov for spesialundervisning. Imidlertid blir det ved en av skolene vist til at de den senere tid har hatt en relativt utstrakt bruk av spesialundervisning ved det aktuelle fengslet, og at rundt 10 % av elevene ved skolen i fengslet har enkeltvedtak om spesialundervisning.

Det blir bekreftet at bruken av spesialundervisning er spesiell ved dette fengslet, og at det ved andre fengsler ikke er vanlig at skolene benytter spesialundervisning etter enkeltvedtak. Avdelingsleder ved den aktuelle skoleavdelingen begrunner praksisen med at det er til dels svært omfattende individuelle behov, og peker på at «et sted går grensen for hva de skal kunne ivareta uten enkeltvedtak og spesialundervisning.» Videre blir det pekt på at spesialundervisning er aktuelt i tilfeller der selv den vanlige gruppestørrelsen på fem elever er for stor for enkelte. I de tilfellene det er behov for spesialundervisning, opplyses det at opplæringen i all hovedsak består i opplæring i grunnleggende ferdigheter.

²¹³ Fra spørreundersøkelsen til avdelingsledere/koordinatorene. Nominelle tall. N=50

Grunnleggende ferdigheter

I avsnitt 6.4.2 omtaler vi opplæring i grunnleggende ferdigheter ved fengslene. Som blant annet figur 32 viser, gis det i relativt stor grad opplæring i grunnleggende ferdigheter ved fengslene, men det er også noen avdelingsledere og koordinatorene som svarer at dette i liten grad tilbys. Gjennom dybdeundersøkelsene bekreftes inntrykket av at det er noe variasjon når det gjelder i hvilken grad de ulike skolene tilbyr spesifikk opplæring i grunnleggende ferdigheter. Til dels kan dette ha med behov å gjøre, for eksempel gis det i et lavsikkerhetsfengsel med innsatte med korte dommer uttrykk for at behovet for opplæring i grunnleggende ferdigheter ikke er så stort, mens det i fengsel med høyere sikkerhet, og mange innsatte som soner lange dommer, gis uttrykk for at behovet for opplæring i grunnleggende ferdigheter er betydelig.

Mange skoler har kurs som helt konkret dreier seg om opplæring i grunnleggende ferdigheter (se mer om dette i avsnitt 6.4.2 over). Videre vises det til at også mange andre kurs i større eller mindre grad inneholder elementer av opplæring i grunnleggende ferdigheter. Blant annet gjelder dette i mange tilfeller for *Norsk som andrespråk* og *Engelsk for minoritetsspråklige*. Imidlertid kommer det gjennom dybdeundersøkelsene også frem at det ved flere fengsler er betydelig større behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter enn det skolen har kapasitet til å dekke. Det blir også pekt på at det er sannsynlig at det er store mørketall, siden mange innsatte ikke oppsøker skolen, og heller ikke sier noe om at de har store utfordringer for eksempel med å lese og skrive. Dette kan være tabubelagt, og selv om mange av disse innsatte kan være rettighetsselever, kan det være vanskelig å nå dem så lenge de ikke selv ber om å bli satt i kontakt med skolen. Flere peker på at det generelt er ressurskrevende å identifisere kandidater som har behov for grunnleggende ferdigheter; de har ofte negative skoleerfaringer, og kan derfor i mange tilfeller vegre seg mot å delta i noen form for opplæringsaktivitet. Videre bekrefter representanter fra flere skoler at dersom man først klarer å motivere disse innsatte til å ta noe opplæring, vil det ofte være svært ressurskrevende å gjennomføre selve opplæringen. Mange trenger én-til-én opplæring.

Gjennom dybdeundersøkelsene blir det også pekt på utfordringer med å klare å ivareta retten til opplæring i IKT som grunnleggende ferdighet (digital kompetanse). Det tilbys ulike kurs som vektlegger digital kompetanse, men særlig sikkerhetsmessige faktorer legger begrensninger på nettilgang og dermed på hvilken opplæring det er mulig å gi. Flere viser til at dette medfører at innsatte som soner lange dommer blir løslatt som «digitale analfabeter».

Kompetanse Norge²¹⁴ ga i perioden 2009 – 2012 støtte til 12 prosjekter med fokus på praksisnær opplæring i grunnleggende ferdigheter innenfor opplæring i kriminalomsorgen. Opplæringen ble gjennomført i regi av skolene, og i samarbeid med arbeidsdriften i fengslene. Nordlandsforskning gjennomførte i 2014/2015 en evaluering som omfattet syv av prosjektene, fordelt på fem fengsler.²¹⁵ Av arbeidsnotatet som oppsummerer evalueringen, går det frem at arbeidsmetoden har blitt videreført i forlengelsen av et fåtall av prosjektene, mens de andre prosjektene ikke, eller kun i liten grad, har blitt videreført. Dette til tross for at det fremgår av evalueringen at det er bred enighet om at prosjektene har hatt mange positive resultater. Det blir pekt på ulike årsaker til at noen av prosjektene ikke har blitt videreført. Blant disse er utfordringer i samarbeidet mellom skole og arbeidsdrift, uegnede lokaler, og manglende forankring i ledelsen både i fengslet og i skolen.

²¹⁴ Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk. Etat underlagt Kunnskapsdepartementet. Tidligere Vox.

²¹⁵ Annelin Gustavsen og Hege Gjertsen, «'det er de små skrittene som teller.' Økt kunnskap om praksisnær opplæring i grunnleggende ferdigheter i kriminalomsorgen», Arbeidsnotat nr.:1003/2015 (Bodø: Nordlandsforskning, 10. februar 2015).

Ved enkelte av fengslene vi besøkte i forbindelse med evalueringen, jobber skolen med praksisnær opplæring i grunnleggende ferdigheter. Det gis flere eksempler på at dette blir gjort ved at en lærer gir opplæring til enkeltelever i forbindelse med aktiviteter i arbeidsdriften. Det blir videre vist til eksempler der innsatte med betydelig skolevegring på denne måten kan få noe opplæring i grunnleggende ferdigheter nesten uten å vite at de får opplæring. Dette er noe som kommenteres også i arbeidsnotatet fra Nordlandsforskning. Det blir pekt på at ikke alle innsatte som får praksisnær opplæring i grunnleggende ferdigheter er bevisste på at de får opplæring, og at opplæringen til dels «snikes inn» i de innsattes arbeidshverdag.

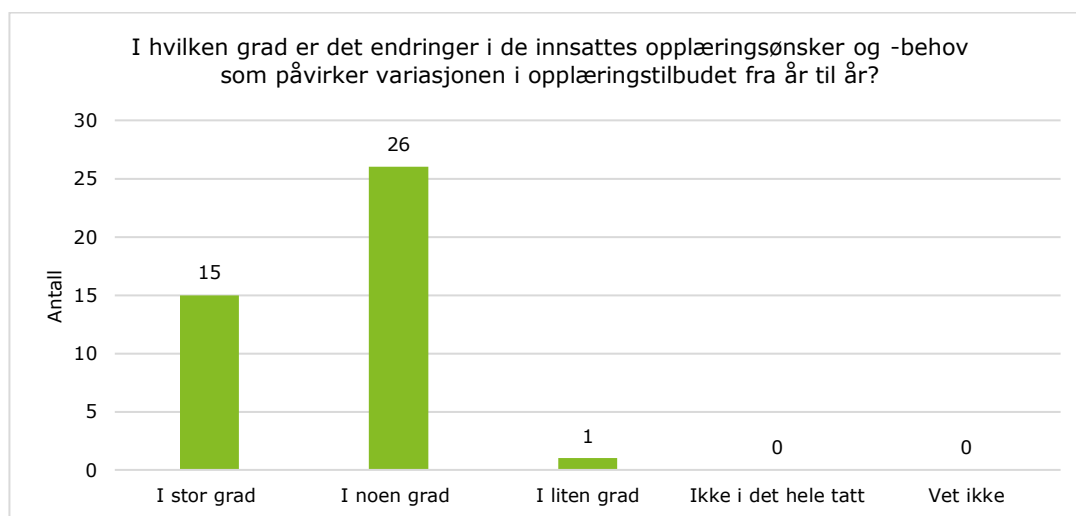
I intervjuer er det flere som kommenterer at dette er veldig ressurskrevende undervisning, og at det kan dreie seg om innsatte som egentlig ikke ønsker å gå på skolen, men som på denne måten likevel kan få et tilpasset opplegg som bidrar til å øke deres grunnleggende ferdigheter. Det framgår av intervjuer at dette ikke er en undervisningsmetodikk som benyttes av skolen i alle fengsler, og at det i de fengslene der skolen gir praksisnær opplæring i grunnleggende ferdigheter er et fåtall innsatte som får denne formen for opplæring.

6.8.6 Endringer i opplæringstilbudet basert på ønsker og behov

I spørreundersøkelsen til avdelingsledere og koordinatorene spurte vi i hvilken grad opplæringstilbudet jevnlig evalueres og justeres, blant annet basert på eventuelle endringer i innsattes ønsker og behov. Så godt som samtlige respondenter opplyser at opplæringstilbudet ved skolen i fengselet jevnlig blir evaluert, og på spørsmål om hvorvidt opplæringstilbudet ved skolen i fengselet varierer fra år til år, svarer et klart flertall (38 av 51 respondenter) at dette «i noen grad» er tilfelle. Ni respondenter svarer at opplæringstilbudet «i liten grad» varierer fra år til år, mens fire svarer at det «i stor grad» varierer.

Videre ble de som svarte «i stor grad» eller «i noen grad» på spørsmål om hvorvidt opplæringstilbudet varierer fra år til år, spurt i hvilken grad slike endringer i tilbudet er basert på endringer i de innsattes ønsker og behov vedrørende opplæring. Figur 59 under viser at de fleste svarer at dette «i noen grad» er tilfelle, mens det også er relativt mange som svarer at det «i stor grad» er endringer i innsattes ønsker og behov som ligger til grunn for justeringer av opplæringstilbudet.

Figur 59: Variasjoner i opplæringstilbudet fra år til år²¹⁶



²¹⁶ Fra spørreundersøkelsen til avdelingsledere/koordinatorene. N=42

I dybdeundersøkelsene blir det bekreftet at skolene i mange tilfeller tilpasser opplæringstilbudet etter de innsattes ønsker. Skolene har gjerne et basistilbud basert på hvilke lærekrefter de normalt har tilgjengelig, hvilke lokaler de har tilgjengelig, hvilken arbeidsdrift som fins i fengselet mv. I tillegg henter imidlertid skolen inn faglærere på timebasis fra hovedskolen eller andre skoler i tilfeller der det for eksempel er behov for faglærere innenfor et utdanningsprogram som til vanlig ikke tilbys ved skolen i fengselet. Samtidig peker enkelte på at det ikke er mulig å ha mange slike spesialtilpassede løp på samme tid, da det blir for ressurskrevende.

Fra en skole blir det vist til at de er opptatt av å tilpasse opplæringstilbudet ikke bare etter de innsattes ønsker og behov, men også etter behov i samfunnet. I den forbindelse har de blant annet valgt å legge ned opplæringstilbudet innenfor design og håndverk, fordi skolen vurderte at dette var et utdanningsprogram som i for liten grad kunne føre til at innsatte får jobb etter løslatelse. Dette er heller ikke et programområde som inngår i hovedskolens utdanningstilbud.

Når det gjelder kurs, blir det vist til at det gjerne er mange ønsker om kurs, men at skolen må vurdere både hva som er relevant, og hvilke kurs som kan være aktuelle for en større gruppe av innsatte slik at ressursene blir best mulig utnyttet. Dermed er det ikke alle kursønsker som nødvendigvis blir fulgt opp.

6.8.7 Faktorer som påvirker skolenes tilpasninger til innsattes ønsker og behov

Forskningsrapportene som dannet grunnlaget for St.meld. nr. 27 (2004-2005) peker blant annet på at organiseringen av fengselsundervisningen skaper utfordringer med tanke på å tilpasse innholdet i opplæringen til den enkeltes ønsker og behov. Skaalvik m.fl. trekker frem at de fleste lærerne som underviser i fengslene jobber utelukkende i fengslene og ikke ved skolen der de er ansatt.²¹⁷ Dette medfører en begrensning i hvilke fag som tilbys elevene. Det begrenser også muligheten til å trekke på bredere kompetanse fra andre lærere ved skolen. Det blir påpekt at fellesundervisning i faste fag reduserer valgfriheten for elevene, og forskerne mener skolene må vurdere bruken av klasseundervisning, og sikre bedre individuell tilpasning. Viktigheten av tilpasning av undervisningen, både på individ- og gruppenivå, blir trukket frem i flere av evalueringsrapportene i grunnlaget for St.meld. nr. 27 (2004-2005).²¹⁸ Viljugrein med henvisning til Christie påpeker også at en hensikt med importmodellen som ligger til grunn for organiseringen av undervisningen i norske fengsler er at organiseringen også skal inneholde et element av «eksport».²¹⁹ Fagpersonene skal kunne holde kontakt med sitt fagmiljø utenfor fengslet for å sikre at oppleggene er faglig oppdaterte. St.meld. nr. 27 (2004-2005) følger opp dette med blant annet å slå fast at elevene i opplæringen i kriminalomsorgen må omfattes av satsningen på tilpasset opplæring.²²⁰ Ikke minst vises det til at kartlegginger har vist at det er en høy andel innsatte som oppgir at de har lese- og skrivevansker og vansker i matematikk; selv om kartleggingene ikke avdekker om årsakene til vanskene skyldes kognitive begrensninger eller mangelfull opplæring og trening, har nivået til den enkelte betydning for læringsutbytte. Viktigheten av å legge til rette for innsatte med lærevansker gjentas også i senere rapporter.²²¹

Våre undersøkelser tyder på at opplæringen har utviklet seg i retning av å tilpasses i større grad enn før til den enkelte innsattes ønsker og behov. Det blir fremdeles pekt på en del

²¹⁷ Skaalvik, Finbak, og Pettersen, «Undervisning i fengsel: på rett kjøp?»

²¹⁸ Sandvik, «Hva passer for kvinner?»; Skaalvik, Finbak, og Pettersen, «Undervisning i fengsel: på rett kjøp?»; Viljugrein, «Skole, språk og fengsel: undervisning av mannlige minoritetsspråklige fanger i fire norske fengsler».

²¹⁹ Viljugrein, «Skole, språk og fengsel: undervisning av mannlige minoritetsspråklige fanger i fire norske fengsler»; Nils Christie, «Modeller for fengselsorganisasjoner», i *I stedet for fengsel* (Oslo: Pax, 1970).

²²⁰ St.meld. nr. 27 (2004-2005), «Om opplæring innenfor kriminalomsorgen: 'Enda en vår'».

²²¹ Se for eksempel Eikeland, Manger, og Asbjørnsen, «Utdanning, arbeid og kompetanse».

begrensninger, men gjennomgående blir det vist til at skolene gjør «så godt de kan» for å tilpasse både tilbudet og selve opplæringen til de innsattes ønsker og behov.

Dybdeundersøkelsene tyder også på at de senere årene har pågått – og fremdeles pågår – en prosess med å knytte skolen i fengselet tettere opp mot hovedskolen. Flere skoler har gått fra å ha fast ansatte lærere i fengselet, til å ha lærere som både jobber ved hovedskolen og ved skolen i fengselet. Det finnes ulike måter dette i praksis blir løst på, og de fleste ser både fordeler og ulemper ved å ha lærere som jobber flere steder. Imidlertid peker de fleste på viktigheten av å ha tilknytning til hovedskolen, både for å sikre at lærerne i fengselet er faglig oppdatert, har fokus på kompetansemål i Læreplanverket, og at opplæringen de innsatte får er fullverdig og gir et like godt grunnlag som dersom de hadde vært elever ved en vanlig videregående skole. Det blir også vist til viktigheten av fleksibel bruk av lærerressurser for å kunne tilpasse tilbudet til de ønsker og behov som til enhver tid foreligger, i den grad ønskene vurderes å være realistiske.

Samtidig fremgår det i undersøkelsene våre at opplæringstilbudet fremdeles ofte er mer *tilbudsstyrt* enn *etterspørselsstyrt*. Det legges til rette for individuelle løp, og hentes i noen tilfeller inn ekstra faglærere, men ved de fleste fengsler er det likevel et relativt fast «basistilbud» som ligger til grunn. De fysiske rammebetingelsene begrenser mulighetene til å variere tilbudet, og særlig enkelte yrkesfaglige utdanningsprogrammer trenger utstyr som kan være en betydelig investering for skolen. I tillegg er det funn som tyder på at den pedagogiske kompetansen og fokuset til avdelingsleder og ansatte lærere kan påvirke opplæringstilbudet. Identiteten som videregående skole kan legge føringer – og dermed også enkelte begrensninger – på omfanget og kvaliteten på tilbudet om arbeidskvalifiserende kurs og andre kurs som tilbys. Også grunnskoleopplæring og opplæring i grunnleggende ferdigheter kan nedprioriteres dersom kjerneoppgaven defineres – eller forstås – som å tilby videregående skole i fengsel.

6.9 Andre involverte i opplæringen og alternative finansieringskilder

I all hovedsak viser våre undersøkelser at det er slik at opplæringstilbudet som gis i norske fengsler gjennomføres av skoleavdelingen ved fengslet og finansieres gjennom tilskuddsordningen til opplæringen i kriminalomsorgen. I tillegg blir det oppgitt fra enkelte skoleeiere at fylkeskommunen bidrar noe ekstra inn i opplæringen i kriminalomsorgen gjennom at de dekker hele eller deler av administrasjonskostnadene for arbeidet som gjøres fra skoleeier og/eller hovedskolen.

Skoleavdelingene benytter i varierende grad eksterne tilbydere av enkelttjenester knyttet til opplæring og kurs finansiert gjennom tilskuddsmidlene. Det er utbredt at avdelingsleder setter av en del av tilskuddsmidlene for å ha fleksibilitet til å kunne leie inn lærekrefter eller kursholdere for spesielt aktuelle kurs eller fag skoleavdelingen ikke kan tilby ved hjelp av egne, og hovedskolens, lærekrefter.

Men det fremgår av undersøkelsene at det i svært liten grad mottas *finansiering* fra andre kilder enn tilskuddsordningen til selve opplæringen. Det forekommer noen unntak fra dette, men det er ikke slik at det systematisk er andre inne og finansierer opplæringen i omfattende grad. I de tilfellene det har vært gitt tilbud om opplæring fra eksterne tilbydere, er dette først og fremst enkeltprosjekter eller enkeltstående tilbud. I tillegg er det noen enkeltstående eksempler på at skoleavdelingene finansierer noe av egen opplæring gjennom salg av varer som produseres i undervisningen, og at dette fremgår i regnskapet som rapporteres til FMHO.

I de tilfellene det har vært eksterne tilbydere inne med opplæringstilbud, enten med kun finansiering eller med både finansiering og gjennomføring, har dette i all hovedsak vært tiltak gjennom NAV eller VOX.

Det er for eksempel tilfeller der VOX har vært inne i fengslene og finansiert prosjekter hvor det har blitt jobbet med praksisnær opplæring i grunnleggende ferdigheter blant en gruppe innsatte.

NAV har vært involvert i flere ulike fengsler, og har for eksempel tilbudt og gjennomført arbeidskvalifiserende kurs der de også stiller med eksterne kursholdere. Flere fengsler oppgir at NAV har tilbudt truckførerkurs. Det blir også vist til at NAV i noen tilfeller betaler semesteravgift/studieavgift og bøker for innsatte som ønsker å ta høyere utdanning. Det blir også nevnt at noen benytter lokale karrieresentre til yrkesveiledning av innsatte, men dette er ikke utbredt.

Generelt blir det imidlertid trukket frem fra flere vi har snakket med at NAV er mindre involvert i å arrangere og finansiere kurs nå enn tidligere.

Det er også eksempler på at andre enn NAV og VOX har finansiert eller bidratt med gjennomføring av enkeltprosjekter, men dette er enkelttilfeller og ikke noe fylkeskommunene som skoleeier eller skolene selv kan basere opplæringstilbudene på. For eksempel har enkelte fengsler og skoler hatt samarbeid med familievernkontor for ulike typer kurs (blant annet kurs i sinnemestring), lokale brannstasjoner for obligatoriske brannøvelser ved sveisekurs, den kulturelle skolesekken, skatteetaten (for kurs i personlig økonomi og skatt), BUP mv.

Når det gjelder oppfølgingsklassene er det også slik at i og med at det ikke alltid er entydig avklart hvem som skal få dette tilbudet, er det også tilfeller der oppfølgingsklassen har hatt kapasitet til å ta inn elever/deltakere utover primærgruppen, og hvor disse plassene har blitt finansiert av eksterne aktører, som for eksempel fylkeskommunen selv eller NAV. Men dette er ikke en utbredt løsning.

Enkelte har også trukket frem at det finnes ulike stipender, og også internasjonaliseringsmidler fra SIU, som er tilgjengelige for skoleavdelingene i fengslene på lik linje med det som kan søkes på av ordinære videregående skoler. Dette vil for skolene i fengslenes del primært omfatte kompetanseheving for lærere. Det har blitt påpekt fra flere at det nok ligger et uutnyttet mulighetsrom i et mer systematisk samarbeid med eksterne, som for eksempel NAV og VOX. Det er også slik, at spesielt i samarbeidsforholdet til NAV, kan det i noen tilfeller være nødvendig med en avklaring av hva som er skolens ansvar og hvilke tjenester som kan og bør tilbys gjennom NAV. Involveringen av NAV ved ulike fengsler og samarbeidet med ulike skoleavdelinger fremstår som noe personavhengig slik det er i dag.

6.10 Oppsummering og konklusjon

I dette kapittelet har vi i noe detalj kartlagt ulike aspekter ved opplæringen innenfor kriminalomsorgen slik denne praktiseres i dag, og fortløpende vurdert dette opp mot tilskuddsordningens mål og målgrupper.

6.10.1 Oppsummering og vurderinger

Vi har kartlagt hvilken type opplæring som blir gjennomført i fengslene og oppfølgingsklassene, og finner at opplæringstilbudet varierer til dels mye. Når vi ser nærmere på hva som er årsakene til variasjonen, finner vi at dette i noen grad henger sammen med fengselsavdelingenes profil (sikkerhetsnivå og soningskapasitet). Også andre faktorer er med å forklare variasjonen i opplæringstilbudet, og av disse er særlig de fysiske rammebetingelsene til skole- og fengselsavdelingene, hovedskolens opplæringstilbud, samt kvaliteten på samarbeidet mellom skoleavdeling og fengsel, og da særlig arbeidsdriften, relevant. I tillegg finner vi at også domslengde påvirker variasjonen i opplæringstilbudet.

Vi har også undersøkt i hvilken grad opplæringen som blir gitt er knyttet til mål i Læreplanverket for Kunnskapsløftet og/eller opplæring i grunnleggende ferdigheter. Her

har vi særlig vektlagt de ulike *arbeidskvalifiserende kursene* og de *andre kursene* som tilbys ved de ulike fengselsavdelingene. Basert på tilbakemeldinger fra skoleavdelingene, finner vi at alle kursene som tilbys *kan* knyttes til kompetansemål i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Likevel er det verdt å merke at ikke alle skoleavdelingene gjør dette i praksis; bevisstheten rundt det å knytte kurs opp mot kompetansemål i Læreplanverket, og gi deltakerne dokumentasjon på hvilke kompetansemål de har arbeidet med innenfor hvilke læreplaner, varierer mellom skoleavdelingene, og følgelig varierer også *praksis* når det gjelder dette.

Som en del av kartleggingen av skoleavdelingenes opplæringstilbud, har vi også gjennomgått bruken av realkompetansevurderinger innenfor opplæringen i kriminalomsorgen. Her finner vi at skoleavdelingene har ulik, og til dels mangelfull, forståelse av hva en realkompetansevurdering er. Dette gjelder også med hensyn til hva som er hensikten med slike vurderinger. Vi mener derfor at det er behov for å sette bruken av realkompetansevurderinger på agendaen igjen, og gjøre en felles vurdering av i hvilken grad og hvordan realkompetansevurderinger kan benyttes som et hensiktsmessig verktøy innenfor opplæringen i kriminalomsorgen.

Også oppfølgingsklassene har vært gjenstand for kartlegging og vurdering. Vi har undersøkt både hvem som blir rekruttert til oppfølgingsklassene, og hvilket opplæringstilbud som gis. Med hensyn til hvem som får opplæring i oppfølgingsklassene, finner vi at brukergruppen i praksis er bredere enn det som er definert i tilskuddsordningens retningslinjer; en betydelig andel av deltagerne i oppfølgingsklassene er personer som gjennomfører straff utenfor fengsel. Disse er ikke definert som målgruppe for oppfølgingsklassene. Også med hensyn til opplæringstilbudet i oppfølgingsklassene, finner vi at praksis i noen grad skiller seg fra retningslinjene. Selv om oppfølgingsklassene er ment å gi tidligere innsatte anledning til å fullføre opplæring påbegynt i fengsel, viser våre undersøkelser at en betydelig andel av opplæringstilbudet i oppfølgingsklassene er i kategoriene *arbeidskvalifiserende kurs* og *andre kurs*, og fungerer som lavterskeltilbud for både tidligere innsatte og andre som ikke ønsker eller klarer å gjennomføre ordinære skolefag, og som trenger tett oppfølging, sosial trenging mv.

Vi har også undersøkt hvilke innsatte som blir rekruttert til opplæring i kriminalomsorgen, og hvilke grupper som står i fare for å falle utenfor. Her finner vi at en betydelig andel av dem som mottar opplæring, er – eller kan gjennom søknad bli – rettighetsselever. Vurdert mot rettighetsperspektivet til tilskuddsordningen, er med andre ord en høy andel av dem som mottar opplæring i målgruppen.

Samtidig viser også undersøkelsen at en relativt stor andel innsatte som *ikke* mottar opplæring, sannsynligvis har rett på det. Flere av disse kan finnes i grupper denne evalueringen viser at står i fare for å falle utenfor opplæringen. Særlig gjelder dette gruppen benevnt som «de svakeste», en gruppe som ofte faller utenfor, men som er i målgruppen for tilskuddsordningen i dobbel forstand. Siden de sjeldent har fullført noe opplæring, er de ofte rettighetsselever. I tillegg mangler de ofte grunnleggende ferdigheter. Det viser seg imidlertid at dette er en gruppe det er knyttet utfordringer til når det gjelder å gi et opplæringstilbud, både fordi de ofte mangler motivasjon og fordi de er en ressurskrevende gruppe å undervise.

I forlengelsen av spørsmålene knyttet til rekruttering, har vi undersøkt hvorvidt de innsatte i tilstrekkelig grad blir informert om rett og mulighet til opplæring. Her finner vi at det er sterkt fokus på viktigheten av informasjonsarbeidet blant de involverte aktørene, men samtidig at det er utfordringer knyttet til dette. Delvis er utfordringene relatert til at arbeidet er ressurskrevende, delvis mangler det systematikk i hvordan informasjonsarbeidet gjennomføres, og delvis er det rett og slett vanskelig å nå frem med informasjon til dem som trenger det mest. For der sterkere grupper innsatte rekrutterer seg selv til opplæring, er som nevnt «de svakeste» en primær målgruppe for tilskuddsordningen, og det er ofte disse man ikke når frem til med informasjonsarbeidet.

Vi har også undersøkt hvordan, og i hvilken grad, skoleavdelingene tilpasser opplæringen og opplæringstilbudet til de innsattes ønsker og behov. Her finner vi indikasjoner på at opplæringen har utviklet seg i retning av å tilpasses til den enkelte innsattes ønsker og behov i større grad enn før. Likevel finner vi at opplæringstilbudet fremdeles ofte er mer *tilbudsstyrt* enn *etterspørselsstyrt*. Rett nok legges det til rette for individuelle løp, og det hentes i noen tilfeller inn ekstra faglærere, men ved de fleste fengsler er det likevel et relativt fast «basistilbud». Dette kommer delvis av de fysiske rammebetingelsene som begrenser mulighetene til å variere tilbudet. I tillegg er det funn som tyder på at den pedagogiske kompetansen og fokuset til avdelingsleder og ansatte lærere kan påvirke opplæringstilbudet. Identiteten som videregående skole kan legge føringer – og dermed også enkelte begrensninger – på omfanget og kvaliteten på tilbudet om arbeidskvalifiserende kurs og andre kurs som tilbys. Også grunnskoleopplæring og opplæring i grunnleggende ferdigheter kan nedprioriteres dersom kjerneoppgaven defineres – eller forstås – som å tilby videregående skole i fengsel.

Endelig har vi sett nærmere på hvilke andre aktører som er involvert i opplæringen innenfor kriminalomsorgen, og hvilke andre finansieringskilder som benyttes. Kort fortalt viser gjennomgangen vår at tilskuddsordningen i all hovedsak fullfinansierer opplæringen som gis i kriminalomsorgen i dag, med noen få unntak. Unntakene er enkelttilfeller der NAV eller VOX har finansiert hele eller deler av enkeltkurs, noen få tilfeller der NAV også har stilt med kursholdere, samt enkelte lokale initiativ med brannvesenet eller Røde Kors.

6.10.2 Konklusjon – måloppnåelse

Som et utgangspunkt for å kunne vurdere måloppnåelsen i tilskuddsordningen, utgjør kapittel 5 en gjennomgang og vurdering av målformuleringen for tilskuddsordningen. For ordens skyld gjentar vi hovedfunnet knyttet til målformuleringen for tilskuddsordningen her.

Kort oppsummert finner vi at målene med tilskuddsordningen – slik de blir presentert i ulike styringsdokumenter – ikke er identiske, selv om de i overveiende grad er sammenfallende. Hovedfokuset er stadig på *rett til opplæring etter opplæringsloven*. Likevel har for eksempel de siste budsjettproposisjonene lagt til føringer når det gjelder prioritering, og gjennom dette tilført tilskuddsordningen et visst *rehabiliterende* fokus, samt et element av *effektmål*.

Vi registrerer også at det per i dag er slik at flere av aktørene – inkludert ansatte i skolene – i noen grad har redusert fokus på rettighetsperspektivet som ligger til grunn for tilskuddsordningen, og heller tillegger det rehabiliterende elementet med opplæringen større vekt. Disse perspektivene står ikke nødvendigvis i noe motsetningsforhold, men da aktørene i liten grad demonstrerer bevissthet om at målene med opplæringen i kriminalomsorgen og målsettingene med tilskuddsordningen ikke fullt ut sammenfaller, kan dette få konsekvenser for tilskuddsordningens måloppnåelse. I utgangspunktet er målsettingene med tilskuddsordningen betydelig mer avgrenset enn det som oppleves som målet med opplæringen innenfor kriminalomsorgen; tilskuddsordningen er siktet inn mot en avgrenset målgruppe, og det er definert hvilken opplæring som skal finansieres gjennom tilskuddsordningen.

Dette kapittelet har på sin side vist at uklarhetene knyttet til forholdet mellom *rettighetsperspektivet* til tilskuddsordningen og det *rehabiliterende perspektivet* som tillegges opplæringen, har ført til en situasjon der både målgruppen og opplæringsaktivitetene har blitt utvidet ut over det som er definert i tilskuddsordningen. Dette trenger som nevnt tidligere ikke være feil i et samfunnsøkonomisk perspektiv, men spørsmålet i denne sammenheng er hvordan tilskuddsmidlene blir benyttet, og i hvilken

grad de blir brukt til å finansiere opplæring til den definerte målgruppen og innenfor de rammene som er definert i retningslinjer for tilskuddsordningen.²²²

Sett i sammenheng er det derfor vår overordnede vurdering at selv om tilskuddsordningen *bidrar* til måloppnåelse, er graden av måloppnåelse lavere enn det som er mulig. Opplæringen innenfor kriminalomsorgen favner i dag om en større gruppe innsatte enn det som er spesifisert i retningslinjene, og dette går mest sannsynlig på bekostning av dem som har rett på opplæring, men som i dag ikke får det. Dette mener vi kan ha sammenheng med at prioriteringer når det gjelder opplæringstilbudet og deltakere/elever som er basert på et mål om å oppnå best mulig rehabiliterende effekt, ikke nødvendigvis sammenfaller full ut med prioriteringer gjort med grunnlag i målet om å sikre at innsatte med rett på opplæring etter opplæringsloven får ivare tatt sine rettigheter.

Vi mener at en tydeliggjøring av målformulering for tilskuddsordningen, blant annet ved at den er likelydende i ulike styringsdokumenter, vil bidra til at det dannes en felles oppfattelse hos de involvert aktørene om hva som er målet med tilskuddsordningen, og slik bidra til en felles forståelse med hensyn til hvilke grupper som skal prioriteres og hvordan tilbudet skal utformes.

²²² Det er også viktig å understreke at de ulike aktørene ikke nødvendigvis har sprikende forståelse av målet med tilskuddsordningen eller målet med opplæringen, men at disse to altså ikke nødvendigvis er overlappende.

7. Forvaltning av tilskuddsordningen

7.1 Innledning

Et sentralt element i enhver evaluering av statlige tilskuddsordninger er å undersøke hvorvidt *tilskuddsforvaltningen* blir ivaretatt på en god måte.²²³ Dette er fordi hvordan tilskuddsforvalter utfører sine oppgaver har betydning for både tilskuddsordningens *virkninger* og *måloppnåelse*. Videre er ofte tilskuddsforvalter den aktøren som først vil bli oppmerksom på eventuelle utfordringer knyttet til tilskuddsordningens utforming, målsettinger, og faktisk måloppnåelse.

Tilskuddsforvalters tre viktigste oppgaver er å sikre at:

1. Tilskuddet når frem til de riktige brukerne (korrekt målgruppe)
2. Tilskuddsmottakerne tildeles tilskuddsbeløp i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier (korrekt beløp)
3. Tilskuddsmottaker anvender midlene slik disse er ment å bli anvendt, og i samsvar med formålet (korrekt anvendelse)²²⁴

Kunnskapsdepartementet har som *eier* av tilskuddsordningen delegert det *overordnede* forvaltningsansvaret til Utdanningsdirektoratet, og delegert ansvar for den *praktiske forvaltningen* til FMHO.²²⁵ Dette kapittelet vil i hovedsak kartlegge og evaluere den løpende forvaltningen av tilskuddsordningen, altså de oppgavene som er lagt til FMHO.

Oppsummert har FMHO ansvar for kunngjøring av tilskuddsordningen, de skal motta og behandle søknader om tilskudd, beregne og fordele tilskudd, foreta kontroll av tilskudd, og rapportere til Utdanningsdirektoratet.²²⁶

Dette kapittelet er inndelt i fire underkapitler. Først gis en oversikt over fordelingen av tilskuddsmidler på nasjonalt nivå, før fordelingen av tilskuddsmidler både fylkesvis og internt i fylkene beskrives og vurderes. Deretter følger en gjennomgang og vurdering av saksbehandlingen i tilskuddsordningen, før tilskuddsordningens vilkår og rapporteringsregime diskuteres. Avslutningsvis følger en oppsummering og konklusjon, som også inneholder våre vurderinger av de gjennomgåtte temaene.

²²³ Senter for statlig økonomistyring, «Evaluering av statlige tilskuddsordninger», 10.

²²⁴ Målformuleringen for forvaltningen er hentet fra kapittel 5 i Senter for statlig økonomistyring, «Evaluering av statlige tilskuddsordninger».

²²⁵ Kunnskapsdepartementet, «Retningslinjer for forvaltning av tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen under statsbudsjettets kap. 225 post 68».

²²⁶ Utdanningsdirektoratet er på sin side ansvarlig for å utarbeide fullmaktsbrev og foreta en generell formalia- og rimelighetskontroll av innsendt materiale fra Fylkesmannen i Hordaland, ref. Kunnskapsdepartementet, «Retningslinjer for forvaltning av tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen under statsbudsjettets kap. 225 post 68».

7.2 Fordeling av tilskuddsmidler

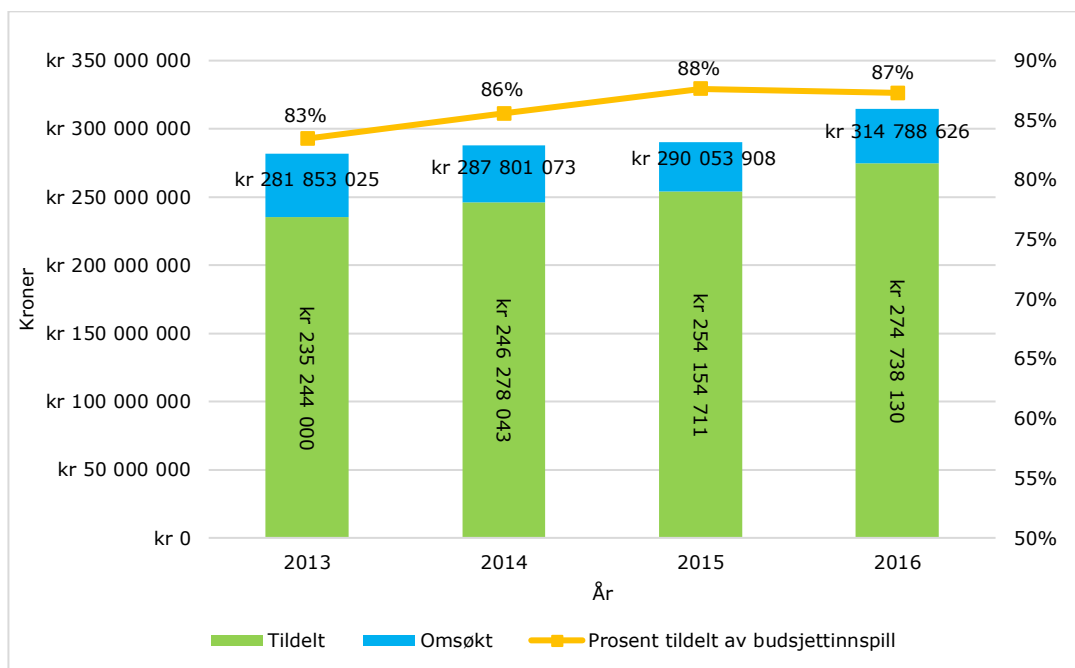
Tilskudd blir utbetalt fra FMHO til fylkeskommunene som eiere av de videregående skolene. I fylker der det er flere skoler som er involvert i opplæring i kriminalomsorgen, er det fylkeskommunene som skoleeier som står for fordelingen av tildelte midler mellom disse.²²⁷

Nedenfor beskrives først størrelsen på tildelingen sett i sammenheng med omsøkte midler på både nasjonalt nivå og fylkesnivå. Deretter skildres tildelingen per fylke sett i sammenheng med antall innsatte²²⁸ og antall elever/deltagere²²⁹. Statistikken bygger på tallmateriale tilsendt fra FMHO.²³⁰ I avsnitt 7.2.3 følger en skriftlig redegjørelse for de ulike prinsippene for fordeling av tilskuddsmidler internt i fylkene.

7.2.1 Omsøkt og tildelt – nasjonalt og per fylke

I løpet av de fire tildelingsårene evalueringen har gått igjennom (2013, 2014, 2015 og 2016), har det totale tilskuddet til opplæring i kriminalomsorgen økt fra 235 millioner i 2013, til 274 millioner i 2016, en økning på om lag 16 %. I samme periode har *omsøkte* midler – altså det samlede budsjettframlegget fra fylkeskommunene – økt fra 281 millioner til 314 millioner, ca. 11 %. Andelen tildelte midler av totalt omsøkt midler økte fra 83 % i 2013 til 86 % i 2014, nådde en foreløpig topp på 88 % i 2015, og endte på 87 % i 2016. Figur 60 gjengir disse tallene grafisk:

Figur 60: Omsøkt og tildelt – nasjonalt nivå



²²⁷ Ifølge Fylkesmannen i Hordaland legger ikke de noen føringer på hvordan tildelingen internt i fylkene blir gjort; dette er opp til skoleeierne selv som tilskuddsmottakere, og ikke forvalter av tilskuddsordningen. Se for øvrig avsnitt 7.2.3 for nærmere diskusjon og beskrivelse av tildeling per skoleavdeling/fengsel.

²²⁸ Vi forholder oss til soningskapasitet per fengsel som oppgitt i statistikken fra Kriminalomsorgsdirektoratet som uttrykk for antall innsatte; vi har ikke gått nærmere inn i de faktiske tallene på innsatte i de ulike fengslene for årene vi har sett nærmere på. Vi er klar over at disse kan variere mye, avhengig av ulik profil på fengslene (varetekt, forvaring, etc.), men finner det ikke formålstjenlig å gå nærmere inn i dette, da vi har mottatt signaler på at også forvalter av tilskuddsordningen forholder seg til soningskapasitet ifm. utregning av tilskudd til hver fylke.

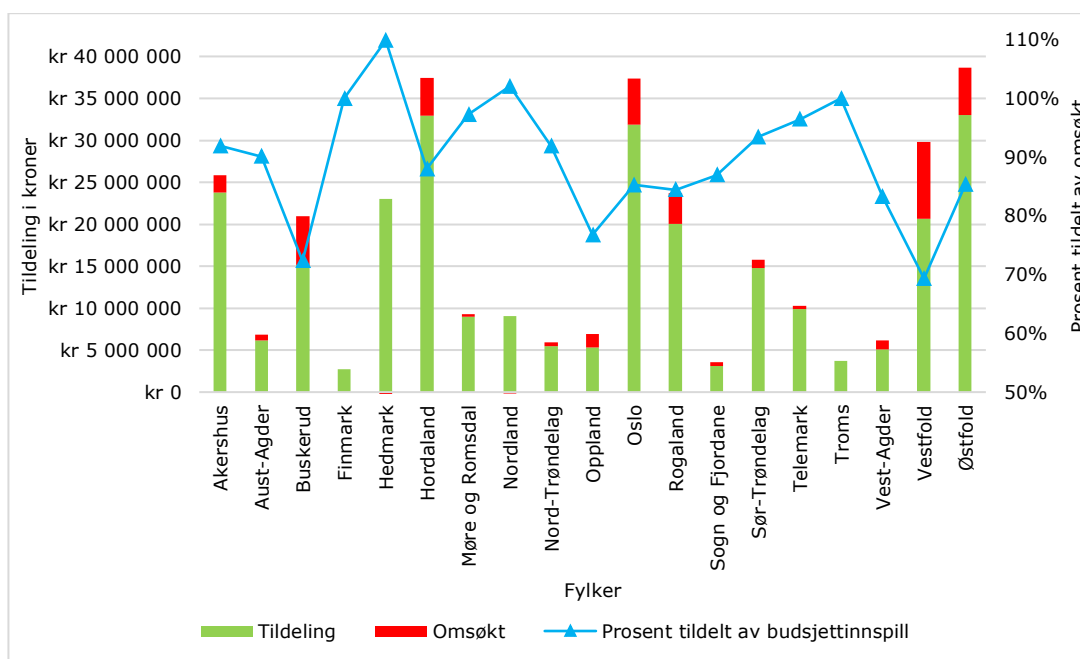
²²⁹ Vi har valgt å bruke gjennomsnittsuttrykket i rapporteringen fra skoleavdelingene som uttrykk for elever/deltagere. Dette er praksis også hos Fylkesmannen i Hordaland.

²³⁰ Vi har fått tilgang til Fylkesmannen i Hordaland sine egne tildelingsberegninger, budsjettframlegg fra fylkene, foreløpige tildelingsbrev, faktiske tildelingsbrev, samt regnskaper fra fylkene.

I figuren er den totale tildelingen farget i grønt, summen på omsøkte midler i blått, og den prosentmessige tildelingen av omsøkte midler i den oransje linjen øverst. Som det går frem av figuren, varierer den prosentmessige tildelingen for de fire siste årene mellom 83 % (i 2013) og 88 % (i 2015). Oppsummert er med andre ord avviket mellom omsøkte og tildelte midler på nasjonalt nivå relativt stabilt.

Figur 61 viser avviket mellom omsøkte og tildelte midler på fylkesnivå for 2016. Som det går frem av denne, er det relativt stor forskjell mellom de ulike fylkene med hensyn til avviket mellom omsøkte og tildelte midler.

Figur 61: Omsøkt og tildelt 2016 - per fylke



Som vist i figuren, var det Vestfold som fikk lavest tildeling sett i forhold til søknadssum for 2016 (68 %), mens både Hedmark og Nordland fikk mer enn de søkte om, med tildelinger på henholdsvis 109 % og 102 % av budsjettframleggene.²³¹ De fleste fylkeskommuner fikk noe mindre enn det de søkte om. Oppsummert er det noe variasjon mellom omsøkte og tildelte midler på fylkesnivå.

Den prosentmessige tildelingen av søknadssum avhenger naturlig nok blant annet av hvor mye hvert fylke har søkt om. Selve søknads- og tildelingsprosessen blir nærmere diskutert i avsnitt 7.2.2. Det bemerkes likevel her at FMHO påpeker at de innsendte budsjettforslagene fra fylkeskommunene legger seg på ulike nivåer hva gjelder nøkternhet og realisme, noe som følgelig er med å forklare variasjonen i avviket mellom omsøkte og tildelte midler.²³²

²³¹ Både Nordland og Hedmark fikk ytterligere tilskudd i 2016 fordi det i disse fylkeskommunene ble etablert nye soningsplasser. Bevilgningen til nye soningsplasser ble gjort etter at de opprinnelige budsjettforslagene ble utformet og sendt FMHO. For øvrig fikk også andre fylkeskommuner ytterligere tilskudd dette året, men for disse var avviket mellom budsjettframlegg og den opprinnelige tildelingen for 2016 før påslag så store at tildelte midler sett i forhold til omsøkte midler fortsatt ble under 100 %.

²³² I samtaler med Fylkesmannen i Hordaland ble det nevnt at de fleste fylkeskommunene får noe mindre enn de søker om, mens Finnmark, Troms og Sør-Trøndelag stort sett får det de søker om, «da de er nøkterne i sine opprinnelige budsjettframlegg».

7.2.2 Fordeling av tilskuddsmidler til fylkeskommunene

Figurene under er sammenstillinger av den fylkesvise fordelingen av tilskuddsmidler for 2015, sett i forhold til soningsplasser og rapporterte elever/deltagere i opplæringen.²³³ Fordeling per innsatt og per elev er oppgitt for 2015, da dette er det siste året hvor det p.t. er tilgjengelig tall på både soningsplasser og antall elever. For at sammenstillingene skal gi et så korrekt bilde som mulig av den faktiske situasjonen, har vi valgt å bruke dette året som referansepunkt i statistikkene under.²³⁴

Figur 62 viser den fylkesvise tildelingen for 2015 sett i forhold til soningskapasitet.²³⁵ Som det går frem av figuren, samvarierer tildeling og soningskapasitet relativt godt; med andre ord er tildelingen til et fylke større, desto flere soningsplasser fylket har.²³⁶

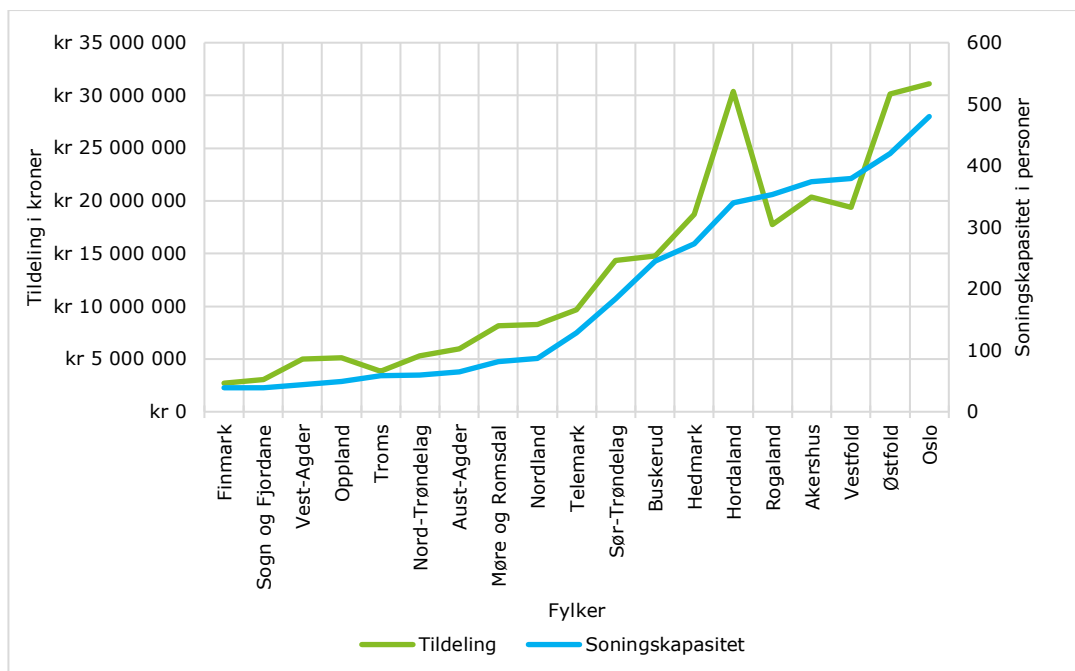
²³³ I bestillingen fra Utdanningsdirektoratet ble vi også bedt om å undersøke i hvilken grad fordeling av tilskuddsmidler til fylkeskommunene samvarierer med hvilke typer fengsler som er i fylket. Disse sammenstillingene er lagt i Vedlegg 3: Statistiske sammenstillinger og tabeller på side 192, da vi ved nærmere ettersyn ser at sammenstillingen ikke gir relevant informasjon.

²³⁴ Det bemerkes i denne forbindelse at tallene i figurene under skiller seg noe fra tallene tilskuddsmottakere mottar i tildelingsbrevene fra FMHO. Dette er fordi tallene som brukes her ikke var tilgjengelig på tildelingstidspunktet. Når FMHO viser til tildeling per fylke sett i forhold til soningsplasser og rapporterte elever/deltagere, er disse summene regnet ut mot henholdsvis soningsplasser i fylket for foregående år og gjennomsnitt registrerte elever/deltagere i opplæring innenfor kriminalomsorgen for året før der igjen. Så for tildelingen for 2014 er det soningsplassene registrert per september 2013 som utgjør grunnlaget for utregningen av snittsum per soningsplass, mens det er gjennomsnittet av elever/deltagere i opplæring innenfor kriminalomsorgen for 2012 som utgjør basisen for utregningen av snittsum per elev/deltager. Dette etterslepet gir en viss unøyaktighet i tallfremstillingene; der en gjennomsnittlig tildeling per soningsplass for 2014 i tildelingsbrevet blir oppgitt til kr 67 289 (sannsynligvis egentlig kr 68 754, men feil utregnet pga. for få oppførte soningsplasser i statistikken), var den faktiske snittprisen per soningsplass kr 67 677, altså ca. kr 1 000 mindre eller et avvik på om lag 1,5 %. Og der snittprisen per elev er oppgitt til NOK 182 930 i 2014 tildelingen er den faktiske tildelingen per elev i 2014 kr 172 796, eller ca. kr 10 000 mindre.

²³⁵ Evalueringen benytter gjennomsnittstallene for elever/deltagere slik disse rapporteres til FMHO. Disse er utregnet basert på fire rapporteringstidspunkt i året. Se seksjon 7.4 for nærmere detaljer om rapporteringsregimet i tilskuddsordningen.

²³⁶ Vi har ikke gjort noen kvantitative analyser av årsaksforholdet til tildelingsstørrelsene, men heller brukt de deskriptive sammenstillingene her som grunnlag for videre analyse. Det bemerkes likevel at korrelasjonskoeffisienten for variablene soningskapasitet og tildelingsstørrelsen er høy (for 2015 er $r=0,95$).

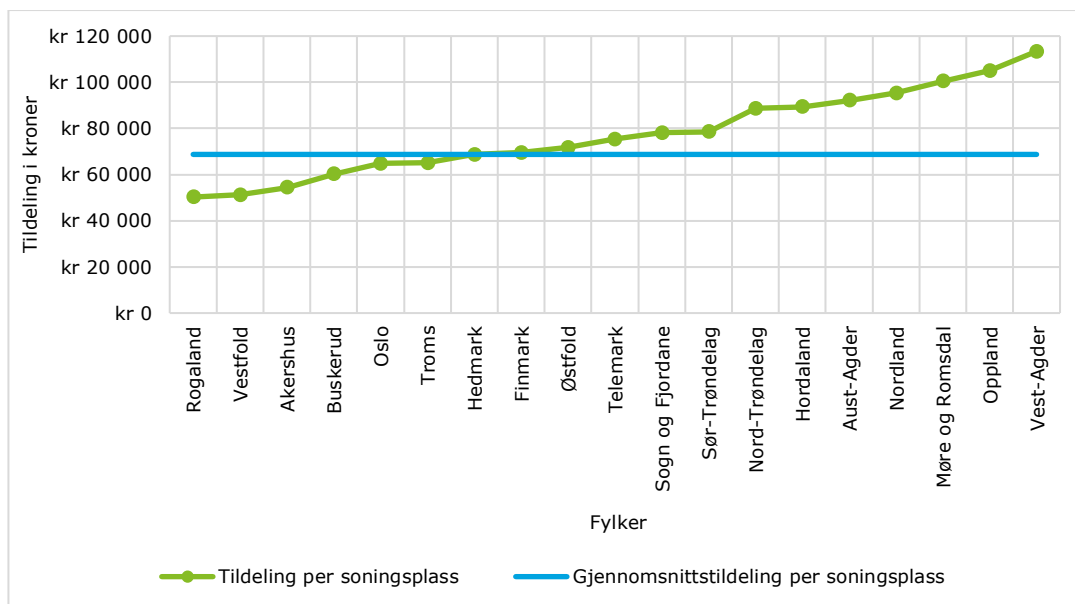
Figur 62: Tildeling og soningskapasitet - 2015



I figuren fremgår det også at noen fylker får en betydelig større tildeling sett med utgangspunkt i soningskapasitet. I 2015 skiller særlig Hordaland seg ut, med en tildeling på nivå med Østfold (om lag kr 30 000 000), men med 80 færre soningsplasser (340 mot Østfolds 420).

Figur 63 viser utregnet tildeling per soningsplass i hvert fylke, sett i forhold til gjennomsnittlig tildeling per soningsplass på nasjonalt nivå.

Figur 63: Tildeling per soningsplass - 2015

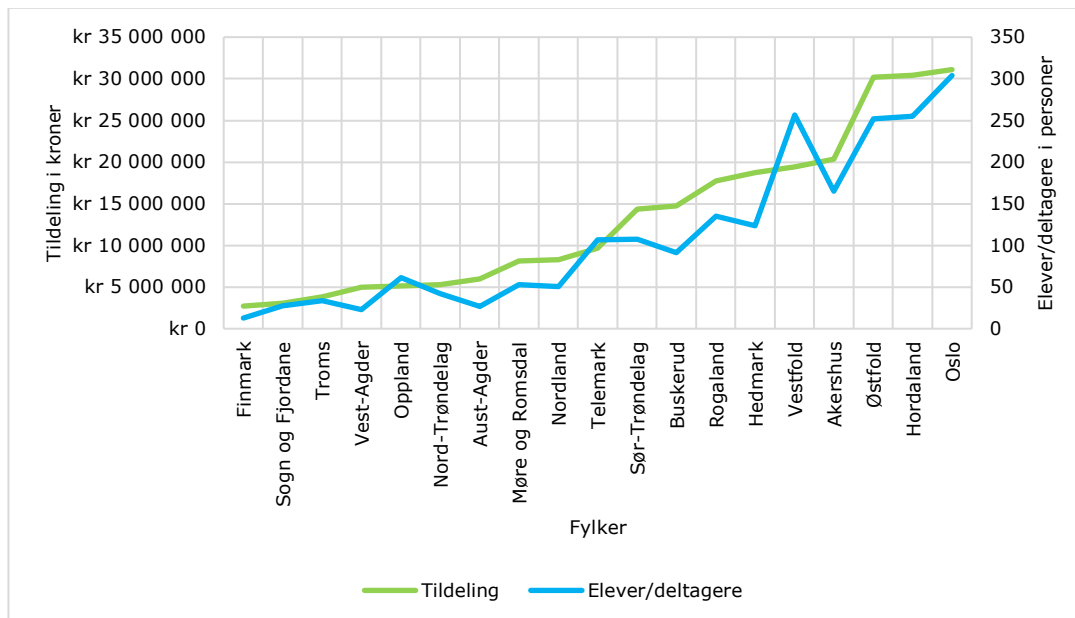


Som det går frem av figuren, varierer tildelingen per soningsplass relativt mye; lavest er Rogaland, der tildeling per soningsplass i 2015 var kr 50 249, mens Vest-Agder var høyest,

med en tildeling per soningsplass på kr 113 381. Gjennomsnittstildelingen per soningsplass for hele landet var kr 68 727.²³⁷

Figur 64 viser den fylkesvise tildelingen for 2015 sett i forhold til rapporterte elever/deltagere i hvert fylke.

Figur 64: Tildeling og elever/deltagere – 2015



Som det går frem av figuren, følger tildelingen og antall registrerte elever/deltagere hverandre relativt tett, slik at størrelsen på tildelingen øker med antall rapporterte elever/deltakere.²³⁸ Likevel viser figuren at det er noe variasjon mellom fylkene med hensyn til størrelsen på tildelingen sett i forhold til antall registrerte elever/deltagere. For eksempel får både Hordaland og Østfold en total tildeling som ligger på linje med hva Oslo får (rundt kr 30 000 000), mens de begge har et rapportert antall elever/deltagere som ligger lavere enn Oslo (Oslo har 304 rapporterte elever/deltagere, mens Hordaland og Østfold har henholdsvis 255 og 252,25 rapporterte elever/deltagere i 2015).

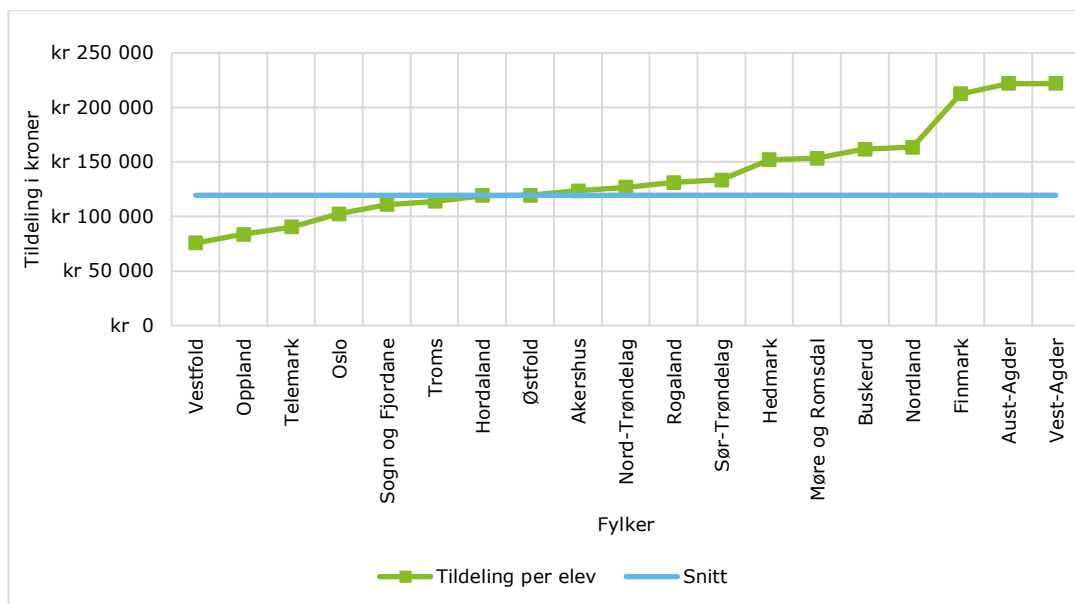
Figur 65 viser den fylkesvise tildelingen per rapporterte elev/deltager sett i forhold til gjennomsnittstildelingen per rapporterte elev/deltager på nasjonalt nivå.²³⁹

²³⁷ Tildeling per soningsplass i hvert fylke er regnet ut ved å ta fylkets tildeling og dele på fylkets soningsplasser. Gjennomsnittstildelingen er utregnet ved å ta den totale tildelingen i 2015, og dele på det totale antallet soningsplasser i Norge i 2015.

²³⁸ Igjen understrekes det at vi ikke har gjort noen nærmere kvantitativ årsaksanalyse av sammenhengen mellom tildeling og antall rapporterte elever/deltagere. Likevel merker vi oss at korrelasjonskoeffisienten for disse to variablene er høy ($r=0,951$).

²³⁹ Utregningen er gjort ved å ta fylkesvis tildeling og dele på antall rapporterte elever/deltagere i det aktuelle fylket, og ved å ta den totale tildelingen og dele på totalt antall rapporterte elever/deltagere.

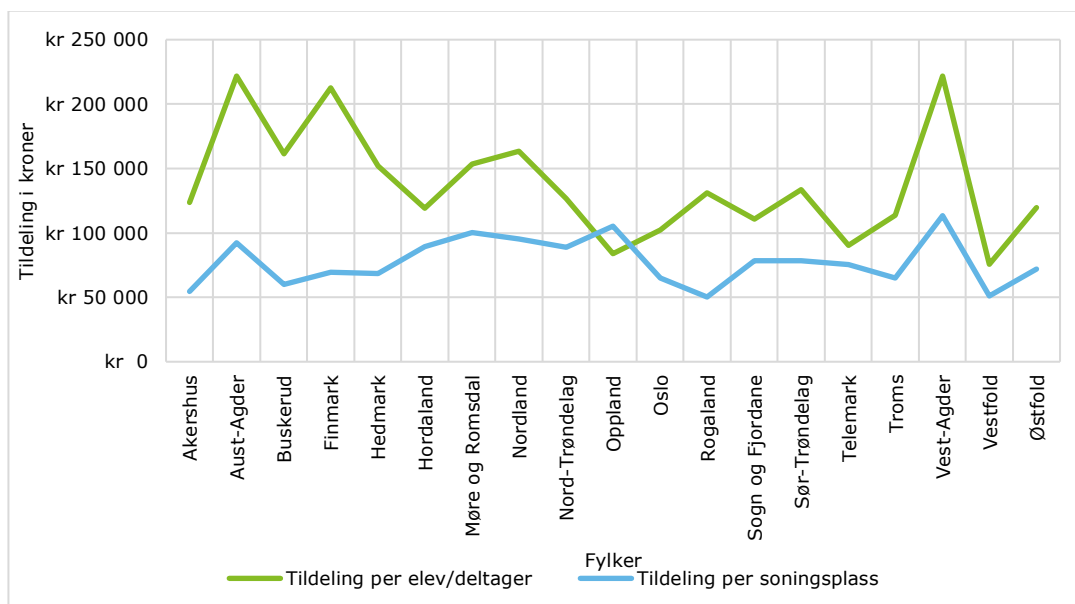
Figur 65: Tildeling per elev/deltager - 2015



Som det får frem av figuren, varierer den fylkesvise tildelingen per rapporterte elev/deltager relativt mye; nederst finner vi Vestfold, som per rapporterte elev/deltager i 2015 fikk kr 75 637, mens Vest-Agder fikk mest, med en tildeling per rapporterte elev/deltager i 2015 på kr 221 724. Gjennomsnittstildeling per rapporterte elev/deltager i 2015 var kr 119 462.

I figur 66 er den fylkesvise tildelingen per rapporterte elev/deltager og per soningsplass sammenstilt. Figuren viser at de to variablene samvarierer til en viss grad; fylker som får en lav tildeling per soningsplass får ofte også en lav tildeling per rapporterte elev/deltager.

Figur 66: Tildeling per elever/deltagere og per soningsplass - 2015



Tildelingen per rapporterte elev/deltager skal – som for de fleste fylker i figuren – være høyere enn tildeling per soningsplass. Dette er fordi rapporteringen av antall elever/deltagere er et gjennomsnittsuttrykk basert på fire måletidspunkt i løpet av året, og jf. rapporteringsinstruksene som blir diskutert i avsnitt 7.4.2, skal ikke samme person

rapporteres flere ganger per måletidspunkt. Dermed skal det ikke være mulig å få en andel elever/deltagere av soningskapasitet som er høyere enn 1.²⁴⁰

Kort oppsummert viser sammenstillingene over at de fylkesvise tildelingene i stor grad samvarierer både med antall innsatte og antall rapporterte elever/deltakere.

Likevel varierer størrelsen på tilskuddene til de ulike fylkene med hensyn til antall innsatte og antall rapporterte elever/deltagere relativt mye. Tabell 8 gjengir noen sentrale tall for tildelingen i 2015 som viser nettopp dette. Som det går frem av tabellen, var gjennomsnittstildelingen til opplæring til en innsatt i 2015 kr 68 728; i fylket som fikk minst per innsatt – Rogaland – ble det tildelt kr 50 249, mens det i fylket som fikk mest per innsatt – Vest-Agder – ble tildelt kr 113 381. Variasjonsbredden mellom de to med hensyn til tildeling per innsatt var på kr 63 132.

Tabell 8: Tildeling 2015 - noen sentral tall

	Per innsatt	Per elev/deltager
Gjennomsnitt	kr 68 728	kr 119 462
Minst	kr 50 249	kr 75 637
Mest	kr 113 381	kr 221 724
Variasjonsbredde	kr 63 132	kr 146 087

Også tildeling per elev/deltager varierer mye. Gjennomsnittstildelingen per elev/deltager i 2015 var kr 119 462. Per elev/deltager var det Vestfold som fikk minst i 2015, med kr 75 637, mens Vest-Agder igjen fikk mest, med kr 221 724. Variasjonsbredden mellom de to fylkene med hensyn til tildeling per elev/deltager var på kr 146 087.

7.2.3 Fordeling per skoleavdeling og fengsel

Fordi antallet fengsler og skoleavdelinger varierer mellom fylkene, kan de *fylkesvise* sammenstillingene av fordeling av tilskuddsmidler ovenfor kun i begrenset grad belyse hvorvidt det er noen sammenheng mellom størrelse på tildelingen og ulike karakteristika ved fengslene, som antall innsatte og sikkerhetsnivå. Videre er fylkeskommunenes budsjettframlegg og regnskaper av svært ulikt detaljnivå. Det har derfor ikke vært mulig å sette opp sammenstillinger som viser tilskuddsfordeling på fengsels- eller skoleavdelingsnivå basert på disse kildene.²⁴¹

I tillegg er det viktig å huske at det er *fylkeskommunene* som er tilskuddsmottaker, og ikke *skolene* eller *skoleavdelingene*. I den forbindelse er det verdt å merke seg at FMHO, etter

²⁴⁰ Det at tildelingen per rapporterte elev/deltager er *lavere* enn tildeling per soningsplass i Oppland fylke er en rapporteringsfeil, da det betyr at det er færre soningsplasser enn det er registrert gjennomsnittlig antall elever ila. 2015, noe som ikke kan stemme. I *Førebels tildelingsbrev om statleg tilskott 2015 - Opplæring innanfor kriminalomsorga til Oppland fylkeskommune* fra Fylkesmannen i Hordaland (datert 10.12.2014) blir det også kommentert at andelen elever av innsatte som rapportert i Oppland er over 1, noe som «må vere ein feilrapportering». Det aktuelle tildelingsbrevet baserte seg på elevtall for 2013, mens figuren over baserer seg på elevtall for 2015. Dette tyder på at feilrapportering fra Oppland har vært et vedvarende problem over noe tid.

²⁴¹ Vi har forkastet et forsøk på å regne ut tilskudd per skoleavdeling. Skoleavdelingene rapporterer på brukte lærerårstimer. Ved å ta tildelingen per fylke og dele på fylkets samlede lærerårstimer, får man en gjennomsnittspris per læreårstimer i det aktuelle fylket. Denne prisen kan ganges med innrapporterte læreårstimene per skoleavdeling, og slik får man et uttrykk for tildeling i kroner per skoleavdeling. Utregningen har flere mulige feilkilder, og antar bl.a. at hele tildelingen går til lærekrefter, noe som ikke er tilfelle (en del midler går til investeringer og materialkostnader). Videre forteller Fylkesmannen i Hordaland at innrapporterte lærerårstimer er spesielt unøyaktige. For rapporteringen i 2015 er sågar denne posten tatt ut av de publiserte tallene på grunn av dårlig datakvalitet. Vi har derfor valgt å se bort fra våre egne utregninger basert på rapporterte tall, og heller hente inn kvalitativ informasjon fra fylkene.

eget utsagn, ikke legger føringer på eller fører nærmere kontroll med tildelingen internt i fylkene.²⁴²

Og endelig bemerkes det at tildelingen per fylke varierer så mye, at statistiske sammenstillinger av den interne fordelingen i fylkene mellom skole- og fengselsavdelinger ikke vil gi relevant informasjon om hvilke prioriteringer som gjøres og hvilke hensyn som vektlegges i den interne fordelingen i fylkene.

For å kunne kartlegge fordelingen av tilskuddsmidler til enkeltskoler og enkeltfengsler, og slik belyse eventuelle sammenhenger mellom tildeling og ulike karakteristika ved fengselsavdelingene, har det derfor vært nødvendig å innhente ytterligere informasjon fra fylkeskommunene som tilskuddsmottakere om hvordan tildelingene til opplæring innenfor kriminalomsorgen fordeles internt i fylkene. Innsamlet informasjon har ikke inneholdt tilstrekkelig tallmateriale til at det gir mening å sette sammen statistiske oversikter. Vi har i det følgende derfor valgt å gi en skriftlig redegjørelse for de årsaker og hensyn skoleeiere og skoler opplyser at legges til grunn ved fordeling av tilskuddsmidler internt i fylkene.

Som vist i tabell 9, varierer antall fengsler mellom ett i Nord-Trøndelag og i Vest-Agder, og syv i Vestfold. Det er også ulikt hvor mange skoler som tilbyr opplæring i hvert fylke; i Oslo er det én skole, dedikert til arbeid med opplæring innenfor kriminalomsorgen, som gir opplæring i tre fengsler, mens det i Rogaland er fire skoler som gir opplæring i fem fengsler.²⁴³

Tabell 9: Antall soningsenheter og skoler per fylke

Fylke	Soningsenheter	Skoler
Oslo	3	1
Akershus	3	2
Østfold	5	3
Hedmark	5	2
Oppland	2	2
Buskerud	3	2
Vestfold	7	3
Telemark	3	2
Aust-Agder	3	2
Vest-Agder	1	1
Rogaland	5	4
Hordaland	3	1
Sogn og Fjordane	2	1
Møre og Romsdal	3	2
Sør-Trøndelag	2	1
Nord-Trøndelag	1	1
Nordland	3	2
Troms	2	1
Finnmark	2	1

I det følgende redegjøres det først for hvordan fordelingen av tilskuddsmidler gjennomføres i fylker der én skole er ansvarlig for opplæringen i kriminalomsorgen, og deretter for

²⁴² Se også fotnote 227.

²⁴³ Merk at det i antallet fengsler som gjengitt her er skilt mellom soningsenheter med høyere og lavere sikkerhet. Dette medfører at fengsler som ellers ville blitt talt som ett, kan telle som to soningsenheter. Eksempelvis består Åna fengsel av to soningsenheter; Åna fengsel høysikkerhet, og Åna fengsel lavsikkerhet (Rødgate).

hvordan fordelingen gjøres i fylker der flere skoler er involvert i dette. Seksjonen avsluttes med en oppsummering av funnene.

Fylker med én skole

I de syv fylkene der det er én skole som er ansvarlig for opplæringen innenfor kriminalomsorgen, foretar ikke skoleeier noen fordeling av midlene. Det er skolene selv som disponerer tildelte midler. Av disse syv er det to fylker med kun ett fengsel (Vest-Agder og Nord-Trøndelag),²⁴⁴ mens tre av fylkene har to fengselsavdelinger (Finnmark, Troms og Sogn og Fjordane).

Av disse tre, opplyser Vadsø VGS, som er ansvarlig for opplæring innenfor kriminalomsorgen i Finnmark, at det ikke gjøres noen fordeling av tilskuddsmidler mellom de to fengselsavdelingene (høyere og lavere sikkerhet, Vadsø fengsel), men at «fordelingen skjer basert på individuelle behov og hvor mange som har startet et løp på høyere sikkerhet for deretter å bli overført til lavere sikkerhet; dvs. beløpet følger eleven.»

Sogn og Fjordane fylkeskommune opplyser at de som skoleeier overfører alle midlene de mottar til opplæring i kriminalomsorgen til Sogndal VGS. Videre opplyses det at opplæringen i Vik fengsel er felles for de innsatte, uavhengig av om de soner på avdeling for høyere eller lavere sikkerhet. Det gjøres altså heller ikke noen fordeling av tilskuddsmidlene i Sogn og Fjordane.

Det går heller ikke frem fra dokumentasjon tilsendt fra Troms fylkeskommune at det foretas noen fordeling av tildelingen til Breivika VGS med hensyn til om opplæring gis i Tromsø fengsel avdeling for høyere sikkerhet eller lavere sikkerhet.

Oslo og Hordaland er de to resterende skoleeierne der én skole er ansvarlig for all opplæringen innenfor kriminalomsorgen i fylket. Skoleeier i Hordaland opplyser at selv om ansvaret for opplæringen innenfor kriminalomsorgen er lagt til Åsane VGS, er den definert som en egen skole av budsjettmessige årsaker.²⁴⁵ Ellers forteller skoleeier i Hordaland at de ikke legger noen føringer på fordelingen av tilskuddsmidler mellom opplæringen som tilbys i de ulike fengslene i fylket. Skoleledelsen ved Åsane VGS opplyser på sin side at de opererer med et felles budsjett for opplæringen innenfor kriminalomsorgen; det er skolen som har et budsjett for opplæringen, ikke fengselsavdelingene.²⁴⁶

I Oslo gjør ikke skoleeier noen fordeling av de tildelte midlene, men det gjør Grønland voksenopplæringssenter som er ansvarlig for opplæringen i de tre fengselsavdelingene som ligger i kommunen (Bredtveit fengsel høyere og lavere sikkerhet, og Oslo fengsel). Oppsummert opplyser Grønland voksenopplæringssenter at tildelte midler fordeles internt mellom avdelingene hvert halvår. Dette gjøres fordi innsattbefolkningen endrer seg raskt, og de ønsker å kunne tilpasse opplæringstilbudet til etterspørselen.

Fordelingen skjer delvis på bakgrunn av samtaler mellom rektor og øvrig ledelse ved Grønland voksenopplæringssenter og fengselslederne ved de aktuelle fengslene, samt leder for friomsorgen. I disse møtene evalueres undervisningstilbudet, og det drøftes nye muligheter for undervisningstilbud og opplæring i tilknytning til arbeidsdriften kommende år. Videre blir det sagt noe om hvor mange innsatte det er realistisk å gi et skoletilbud.²⁴⁷

²⁴⁴ I fylker med kun ett fengsel er et naturlig nok bare én skole som gir opplæring.

²⁴⁵ Dette er av budsjett- og regnskapsmessige årsaker; tilskuddsordningen er organisert slik at 80 % av tildelingen blir utbetalt i tilskuddsåret, mens de resterende 20 % blir utbetalt det påfølgende året i forbindelse med regnskapsavslutning. Utbetalingsregimet er nærmere skildret i seksjon 7.3.

²⁴⁶ Skoleledelsen forteller at det er mulig å regne ut kostnadene til opplæringen ved de ulike fengslene ved å se på antall lærertimer brukt i regnskapene. Dette sier likevel mer om det faktiske forbruket fra år til år, og ikke noe om fordelingen gjennom budsjett, da dette ikke gjøres. Vi har derfor avstått fra å be Åsane VGS om å sende detaljerte regnskap for lærerårstimer for de ulike fengselsavdelingene.

²⁴⁷ Noen innsatte sitter på restriksjoner, og det skal være dekning i arbeidsdrift samt ulike renholdsfunksjoner i fengselet som kan medføre at flere ikke er aktuelle for skole i en periode.

Også kjennskap til ønsker og behov i målgruppen, samt føringene på opplæringstilbud og prioriterte grupper som kommer med tildelingsbrevet fra FMHO, vektlegges. Basert på de ulike hensynene lages det så et forslag til ressursfordeling mellom avdelingene.²⁴⁸ Fordelingen av midler skjer i årsverk, slik at midlene i all hovedsak blir fordelt på lærekrefter. Imidlertid holdes noen ressurser av til ledelse, rådgivning, tillitsvalgte, seniortid, kontor og IKT-funksjoner.²⁴⁹

Fylker med flere skoler

Når det gjelder fylkene der flere enn én skole er ansvarlig for å gi opplæring i kriminalomsorgen, må skoleeier fordele tildelte midler mellom skolene. Undersøkelsene viser at prioriteringene og hensynene som tas i denne fordelingsprosessen i all hovedsak er basert på historikk og sedvane. For eksempel har størrelsen på tildelingen fra FMHO som ble gjort ved etablering av opplæringstilbud ved de ulike fengslene, dannet grunnlag for senere interne fordelinger. Noen skoleeiere ser hen til antall innsatte i fengslene og/eller antall rapporterte elever som mottar opplæringen, samt satsninger på prioriterte opplæringstilbud. Likevel er det overordnede inntrykket at disse faktorene i liten grad vektlegges i forbindelse med den fylkesinterne fordelingen av tilskuddsmidler.

Skoleeierne gjør også i liten grad endringer i den interne fordelingen av tilskuddsmidler fra år til år. Fra intervjuer med og tilbakemeldinger fra de aktuelle skoleeierne, fremheves viktigheten av kontinuitet og forutsigbarhet for skolene. Resultatet er at fordelingen av tilskuddsmidler internt i fylkene i stor grad er og forblir historisk basert.

I de tilfellene der skoleeiere opplyser at de gjør endringer i fordelingen av tilskuddsmidler fra et år til det neste, forklares dette med endringer i rammevilkårene i fengslene skolene gir opplæring i. Dette dreier seg gjerne om økt eller redusert soningskapasitet, opprettelse eller nedleggelse av andre aktivitetstilbud i fengslene, og i noen grad endringer i opplæringstilbudet. I noen tilfeller kommer endringen i den interne fordeling av at skoleeier ønsker å utjevne en i utgangspunktet skjev fordeling mellom skolene.²⁵⁰

Oppland fylkeskommune gir en oppsummering av typiske hensyn som vektlegges i den interne fordelingen fra skoleeiers side som er treffende for inntrykket denne evalueringen har gitt generelt:

Vestoppland fengsel avdeling Gjøvik (24 soningsplasser) får en høyere andel av tildelingen enn avdeling Valdres (25 soningsplasser). Vestoppland fengsel avdeling Valdres ligger på en gård og har en godt fungerende arbeidsdrift. Mange elever der veksler mellom å delta i opplæring og arbeidsdrift. På Gjøvik derimot sysselsetter arbeidsdriften svært få innsatte. Det er således få andre aktiviteter som tilbys på dagtid enn opplæring. Forskjellen i størrelsen på tildelingen har også historiske årsaker ved at avdelingen i Valdres ble etablert senere enn Gjøvik. Valdres fikk et budsjett fra oppstarten og har stort sett fått en prosentvis økning

²⁴⁸ Midler til Narkotikaprogram med Domstolskontroll trekkes ut (se <http://www.kriminalomsorgen.no/narkotikaprogram-med-domstolskontroll.237893.no.html>). Disse stipuleres til ca. 1 mill., da det er dette som har vært størrelsen på de øremerkede midlene tidligere.

²⁴⁹ Som eksempel på fordeling sendte Grønland voksenopplæringssenter årsverksfordelingen for høsten 2015. Totalt hadde de da 37,9 årsverk til disposisjon. 11,4 av disse gikk til ulike funksjoner samt seniortid, mens 26,5 gikk til undervisning. Av disse sistnevnte fikk Oslo fengsel tildelt 17 årsverk (8,5 til avdeling A og 8,5 til avdeling B), Bredtveit fikk til sammen 6 årsverk, til fleksibel bruk mellom høyere sikkerhet og lavere sikkerhet, og et ikke-spesifisert antall årsverk til avdeling sentrum, som er oppfølgingsklassen i Oslo.

²⁵⁰ Akershus fylkeskommune opplyser at de i 2015 besluttet å gi en høyere sum per innsatt til forvaringsdømte. Fra Vestfold viser skoleeier til at de er klar over at tildelingene til de ulike skolene er skjev, men at de avventer at det nasjonalt skal fastsettes tydelige tildelingskriterier som de også kan følge lokalt. De peker på at lokale endringer i tildelingene vil mangle legitimitet, dersom de gjøres uten basis i nasjonale endringer.

siden. Vi har enkelte år gitt noe mer til avdeling Valdres for å forsøke å jevne litt ut.

I intervju med utvalgte skoleeiere kommer det frem at selv om de fylkesinterne fordelingene stort sett er basert på historikk og sedvane, og derfor både kan fremstå både ujevne og urettferdige, uttrykkes det lite misnøye med dette fra skolenes side.

For øvrig opplyser de fleste skoleeierne at de ikke, eller bare i liten grad, legger føringer på hvordan skolene selv prioriterer midler mellom ulike fengselsavdelinger. Og fra skolene selv opplyses det at det ikke alltid fordeles midler til de ulike avdelingene; noen steder følger midlene elevene, og andre steder gis opplæringen i fellesskap uavhengig av sikkerhetsnivå.²⁵¹

I de tilfeller skolene gjør interne budsjettdisposisjoner, er det primært sikkerhetsnivå, antall innsatte, og opplæringstilbudet som vektlegges. Med hensyn til sikkerhetsnivå, finner vi i undersøkelsene at det er noe lettere å gi et variert opplæringstilbud på avdelinger med lavere sikkerhet, nettopp fordi kravene til sikkerhet ikke legger like strenge begrensninger på skolens aktiviteter.

Dette betyr imidlertid ikke at det nødvendigvis tilflyter mer midler til opplæringen på avdelinger med lavere sikkerhet. For det første soner langt de fleste innsatte på avdelinger med høyere sikkerhet.²⁵² Behovet for opplæringstilbud er følgelig større på disse avdelingene enn på avdelinger med lavere sikkerhet. For det andre er gjennomsnittlig soningstid blant innsatte på høyere sikkerhet lenger enn for dem som soner på lavere sikkerhet. For det tredje benyttes en del avdelinger med lavere sikkerhet som «utslusing», altså som et midlertidig og kortvarig soningstilbud for innsatte som snart skal løslates. Og for det fjerde kan en del innsatte på lavere sikkerhet få mulighet til frigang, og de vil dermed ikke nødvendigvis ha behov for opplæring i regi av kriminalomsorgen.²⁵³ Kort oppsummert fører det overstående til at behovet for et opplæringstilbud på avdelinger for høyere sikkerhet generelt regnes som større enn på avdelinger med lavere sikkerhet.²⁵⁴

Også antall innsatte vektlegges i noen grad når skolene gjør disponeringer mellom fengselsavdelinger. Likevel er det ikke slik at dette er en entydig tendens i den forstand at større fengsler alltid får mere penger. Størrelsen på tildelingen til en skole i et gitt fylke avhenger av både historikk og fylkets totale tildeling. Så selv i en situasjon der en skole prioriterer et større fengsel foran et mindre, vil ikke dette nødvendigvis bety at det er mer disponible midler i det større fengselet enn det er i et mindre fengsel i et annet fylke.

Oppsummert viser kartleggingene og undersøkelsene skildret over at fordelingen av tilskuddsmidler til den enkelte skole og det enkelte fengsel i overveiende grad er basert på historikk og sedvane. Fylkene som tilskuddsmottakere og skoleeiere gjør i liten grad aktive prioriteringer når tilskuddsmidlene skal fordeles til den enkelte skole eller det enkelte fengsel. Det er primært skolene som gjør budsjett disponeringer per fengselsavdeling basert på hensyn som antall innsatte, antall innsatte med behov for opplæring, og hvilken opplæring man ønsker å tilby. Fordi tildelingen per fylke og internt mellom skolene i fylkene stort sett er basert på historikk og sedvane, ligger rammevilkårene for en gitt skole i stor grad fast. Budsjett disponeringene som gjøres er derfor generelt relativt begrenset, selv om for eksempel tendensen til at større fengsler får større tildeling er ganske tydelig.

²⁵¹ Se også diskusjoner om manglende fordeling i avsnittene over om fylker med ett fengsel og fylker med én skole.

²⁵² Om lag 2/3 av soningsplassene i Norge er klassifisert som «høyere sikkerhet».

²⁵³ Frigang er når innsatte gis mulighet til å forlate fengselet på dagtid for å gå på skole, arbeide eller delta i andre kriminalitetsforebyggende aktiviteter. Frigang gis kun for innsatte på lavere sikkerhet. Innsatte på frigang kan delta i det regulære opplæringstilbud, og dette vil i tilfelle ikke reflekteres i rapporteringen til Fylkesmannen i Hordaland.

²⁵⁴ Dette har på noen skoler ført til at avdelinger for lavere sikkerhet nok får noe mindre midler enn de vurderer at de trenger.

7.3 Saksbehandling og tildelingskriterier

I de påfølgende avsnittene vil selve saksbehandlingsrutinene for tilskuddsordningen beskrives i noe detalj. Som en del av dette, vil også gjeldende tildelingskriterier diskuteres, både med hensyn til hvordan de fremgår fra retningslinjene, og hvorfor de i liten grad er benyttet som beregningsregler for tildelingen mellom fylkene.

7.3.1 Fireårssyklusen

Tilskuddsordningen er organisert slik at saksbehandlingen fra søknad om tilskudd, beregning av tildeling, utbetaling av tilskudd, og til regnskapsavslutning og restutbetaling av tildeling, følger en fireårssyklus. I tabell 10 er de viktigste stegene i saksbehandlingsprosessen gjengitt, med tilskudd for år 2017 som eksempel. Stegene i prosessen er i noe mer detalj skildret i avsnittene under.

Tabell 10: Fireårssyklusen for tilskuddsåret 2017 – forvalters oppgaver²⁵⁵

Steg	Aktivitet	Måned	År
1.	Kunngjøring av tilskuddsordningen	August/september	2015
2.	Mottak og oppsummering av budsjettforslagene for 2017	Desember	2015
3.	Tilbakemelding fra Kriminalomsorgsdirektoratet om neste budsjett	Desember	2015
4.	Realitetsorientering av budsjettforeleggene	Januar/februar	2016
5.	Budsjettnotat til Kunnskapsdepartementet via Utdanningsdirektoratet	Mars	2016
6.	Utarbeide grunnlag for budsjett og fremlegg til omtale i neste års statsbudsjett	April/juni	2016
7.	Regjeringen legger frem neste års statsbudsjett	Oktober	2016
8.	Utkast til fordeling og drøftelser av denne i <i>Koordineringsgruppen for opplæring innenfor kriminalomsorgen</i>	Oktober	2016
9.	Utsending av foreløpig tildelingsbrev til fylkeskommunene	Desember	2016
10.	Mottak av reviderte budsjetter fra fylkeskommunene	Desember/januar	2016
11.	Tildelingsbrev og utbetaling av 7/12 av 80 % av tildelingen til fylkeskommunene	Februar	2017
12.	Utbetaling av 5/12 av 80 % av tildelingen til fylkeskommunene	Juni	2017
13.	Mottak av revisorstadfestede regnskaper fra fylkeskommunene	Mars	2018
14.	Utbetaling av de resterende 20 % av tildelingen for 2017	Juni	2018

Kort oppsummert blir altså fylkeskommunene hver høst invitert til å komme med budsjettforelegg for tilskudd to år frem i tid. Budsjettforeleggene fungerer som fylkeskommunenes søknader i tilskuddsordningen.²⁵⁶ Disse skal sendes FMHO innen desember samme år.

Som en del av realitetsorienteringen og forberedelsene til utarbeidelse av grunnlag til statsbudsjettsforelegget, diskuterer FMHO budsjettforeleggene og situasjonen for øvrig i sektoren med Kriminalomsorgsdirektoratet.²⁵⁷ Dette skjer i løpet av vinteren/våren det

²⁵⁵ Oversikten bygger på dokumentet «Styringskalender - Opplæring innfor kriminalomsorga», tilsendt fra Fylkesmannen i Hordaland, samt samtaler med Fylkesmannen i Hordaland. Primært er det elementene fra styringskalenderen som dreier seg om fylkeskommunene som er tatt med i tabellen.

²⁵⁶ Da det er fengsler i alle landets fylker, og det per i dag gis opplæring i alle landets fengsler, så er alle fylkeskommunene kvalifisert til å motta tilskudd. Slik sett er ikke budsjettforeleggene en søknad om tilskudd, men en søknad om størrelsen på tilskudd.

²⁵⁷ Fylkesmannen i Hordaland forteller i intervju at det er stor variasjon mellom fylkene når det gjelder detaljnivå på budsjettforeleggene; der noen skriver mye og detaljert, er andre kortfattede og til dels overfladisk.

påfølgende året.²⁵⁸ Noe senere på våren sender så FMHO sine innspill til posten på statsbudsjettet til Kunnskapsdepartementet via Utdanningsdirektoratet.

Statsbudsjettet blir presentert første uken i oktober. I etterkant av dette utarbeider FMHO en foreløpig tildeling til fylkeskommunene. Fastsettelse av tildelingene til fylkeskommunene skal, jamfør tilskuddsordningens retningslinjer,²⁵⁹

fastsettes på grunnlag av budsjettforslag fra fylkeskommunene, herunder antall elevplasser. I tillegg foretas det en skjønnsmessig fordeling basert bl.a. på antallet innsatte med behov for et opplæringstilbud, type tilbud som blir gitt, soningslengde til de innsatte, tilbudet i åpne anstalter, etablering av nye anstalter med opplæringstilbud

FMHO diskuterer forslag til tildeling med Kriminalomsorgsdirektoratet før foreløpig tildelingsbrev sendes til fylkeskommunene. I disse brevene blir fylkeskommunene bedt om å revidere sine budsjetter i tråd med foreløpig tildeling innen desember.²⁶⁰

I januar/februar det påfølgende året, sender FMHO ut tildelingsbrev til fylkeskommunene. I brevet fremgår størrelsen på den totale tildelingen til fylkeskommunen, samt utbetalingsplan. Ifølge tilskuddordningens retningslinjer,²⁶¹ skal tildelte midler bli utbetalt i to omganger, først innen 10. mai og så innen 10. oktober.²⁶²

Videre går det frem av styringsdokumentet *Overføring av oppgaver og stillingshjemmel fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet til Statens utdanningskontor i Hordaland* fra 1993 at første utbetaling skal være 7/12 av 80 % av tildelingen, mens 5/12 av 80 % av tildelingen skal utbetales på høsten.²⁶³ De resterende 20 % av den totale tildelingen skal utbetales påfølgende år i mars/april som et restoppgjør. Restoppgjøret blir gjennomført på bakgrunn av innlevering av revisorstadfestet regnskap fra fylkeskommunene.²⁶⁴

Tilskuddsmottakere om fireårssyklusen

I intervju kommer det frem at fireårssyklusen tidvis sees på som utfordrende for både fylkeskommunene som skoleeiere og tilskuddsmottakere, og for skoleavdelingene som gjennomfører den faktiske opplæringen i kriminalomsorgen. Primært ligger utfordringen i den lange tidshorisonen fra budsjettinnspill til tildeling og utbetaling.

I praksis fører fireårssyklusen til at skoleeierne må komme med budsjettinnspill to år frem i tid, og før de har kjennskap til hva som blir tildelingen for neste år.

Også fra skolene blir det kommentert at tregheten i tilskuddsordningen fører til utfordringer. Siden budsjettframleggene har relevans først to år fram i tid, er det vanskelig for skolene å planlegge opplæringstilbudet ved skoleavdelingene. Skolene uttrykker at de

²⁵⁸ Eksempler på tema som legger føringer på opplæringen og dermed tilskuddene, er soningsplasser, fysiske endringer i fengslene, etc. F.eks. skal deler av Oslo fengsel legges ned i nær fremtid, og det er gitt signaler om at alle anstalter med mindre enn 30 plasser saneres på noe lenger sikt. Tidligere var diskusjonen om tildeling på departementsnivå, men det er nå flyttet ned på direktoratsnivå.

²⁵⁹ Kunnskapsdepartementet, «Retningslinjer for forvaltning av tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen under statsbudsjettets kap. 225 post 68». De faktiske vurderingene som ligger til grunn for fordelingen av tilskuddsmidler er diskutert ytterligere i avsnitt 7.3.2.

²⁶⁰ Generelt er Finnmark, Troms og Sør-Trøndelag nøkterne i sine opprinnelige budsjettframlegg, og får stort sett tildelt det de ber om. De resterende skoleeierne får generelt en mindre tildeling enn det de søker om. Likevel får også disse tidvis gjennomslag for sine opprinnelige budsjettframlegg, særlig dersom de søker om midler til noe som faller innenfor et satsningsområde.

²⁶¹ Kunnskapsdepartementet, «Retningslinjer for forvaltning av tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen under statsbudsjettets kap. 225 post 68».

²⁶² I 2015 skjedde utbetalingene medio mars og ultimo september.

²⁶³ Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, «Overføring av oppgaver og stillingshjemmel fra KUD til SU» (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, 15. oktober 1993).

²⁶⁴ Fylkesmannen i Hordaland forteller at det tidvis er vanskelig å få inn regnskapene fra fylkeskommunene innen fristen. Dette diskuteres nærmere på side 163.

gjærne vil kunne tilpasse opplæringsstilbudet og tilby ytterligere kurs til innsatte. For å få til dette, er de avhengige av velvilje fra fengselet, og de er avhengige av tilstrekkelig stort tilskudd, og god forutsigbarhet. Den lange tidshorisonten i tilskuddsordningen er med på å vanskeliggjøre en slik tilpasning i opplæringsstilbudet; skolene er avhengig av å engasjere ytterligere lærekrefter for å få den nødvendige kompetansen til å tilby nye kurs, noe som er vanskelig å gjøre på kort varsel.

Videre kommenterer flere av skoleeierne at utbetalingsmodellen av tildelte midler også er utfordrende. Slik det er i dag, får skoleeierne 80 % av årets tildeling utbetalt i to runder, først 7/12 for vårsemesteret, og så 5/12 for høstsemesteret. De resterende 20 % blir holdt tilbake, og utbetalt i forbindelse med regnskapsavslutningen påfølgende år.

En slik utbetalingsmodell skiller seg fra andre tilskuddsordninger der fylkeskommunene er tilskuddsmottakere, og er følgelig uvant for dem. I intervju med fylkeskommunene kommer det frem at de er vant til forvalte tildelte midler noe friere, f.eks. ved å periodisere midler eller sette av i fond. Dette er det ikke muligheter til med denne tilskuddsordningen.²⁶⁵

Det at utbetalingsmodellen til tilskuddsordningen skiller seg fra andre tilskuddsordninger fører også til merkostnader for fylkeskommunene, da de ikke kan benytte seg av sine vanlige regnskaps- og forvaltningsrutiner, men må etablere egne rutiner for forvaltningen av disse midlene. Videre opplever de at det er vanskelig å gjennomskue hva som ligger bak den faktiske tildelingen.

I intervju med FMHO kommer det frem at de som forvalter av tilskuddsordningen er klar over at skoleeierne opplever organiseringen av saksbehandlingen i tilskuddsordningen som lite hensiktsmessig utformet og relativt uforståelig. FMHO mener at de som forvalter av tilskuddsordningen vanskelig kan gjøre noe med dette; tilskuddsordningen er en egen post på statsbudsjettet, og de som forvalter kan vanskelig gjøre noe med saksgangen og årssyklusen rundt dette, og dermed kan de vanskelig gjøre noe med at skoleeierne må melde inn budsjettforslag to år frem i tid. Kort fortalt er det instanser over FMHO som bestemmer utformingen av tilskuddsordningen og prosessen fra søknad til tildeling.

Videre understreker FMHO at prosessen med budsjettforelegg fyller en viktig funksjon, da det gir forvalter mulighet til å ta imot signaler fra skoleeiere, og så ta høyde for eventuelle endringer i kriminalomsorgen eller skolesektoren. FMHO vedgår likevel at det er rom for forenkling i fireårssyklusen, særlig siden rammen i statsbudsjettet i stor grad videreføres uten at innspillene fra skoleeierne budsjettforelegg hensyntas i særlig grad, og at fordelingen av tilskudd til fylkene bare i begrenset grad vektlegger budsjettforeleggene.²⁶⁶

Vi mener at det er rom for å lempe på kravene knyttet til budsjettforelegg fra fylkeskommunene, og slik redusere belastningen på tilskuddsmottakere noe. Retningslinjene kan f.eks. endres slik at detaljnivået i budsjettforeleggene reduseres, eller man kan se helt bort fra budsjettforeleggene og heller åpne for en behovsprøvd ordning der fylkeskommunene kommer med budsjettforelegg *dersom det har vært vesentlige endringer i fylkeskommunen sin situasjon siden forrige tildeling*.

Dette vil for øvrig være i tråd med reglene for tilskudd til kommuner og fylkeskommuner slik disse fremgår i *Reglement for økonomistyring i staten*.²⁶⁷ Siden tilskuddsordningen favner om alle fylkeskommunene, og dette er en tydelig avgrenset gruppe

²⁶⁵ Det bemerkes for øvrig at Fylkesmannen i Hordaland forsøkte å legge om rutinene for utbetaling i 2012, slik at hele tildelingen ble utbetalt i kalenderåret. Dette førte imidlertid til en del protester fra fylkeskommunene, da det oppstod noe forvirring rundt manglende utbetaling av den siste 20 % for 2011 i forbindelse med regnskapsavslutningen i 2012. I 2013 besluttet Kunnskapsdepartementet at det skulle holdes fast ved tildelingsrutinene som gjaldt frem til 2012, altså at endringene Fylkesmannen i Hordaland la opp til ikke skulle gjennomføres.

²⁶⁶ Se avsnitt 7.3.2.

²⁶⁷ Finansdepartementet, «Reglement for økonomistyring i staten | Bestemmelser om økonomistyring i staten» (Oslo: Det Kongelige Finansdepartement, 5. november 2015).

tilskuddsmottakere, kan tildelingene sees på som øremerkede midler. Og da åpnes det i reglementet for at normalprosedyren for tilskuddsordninger kan avvikes med hensyn til blant annet utforming av søknader.²⁶⁸ Det antas her at et slikt avvik kan redusere ressursene som per i dag må brukes av både tilskuddsmottakere og tilskuddsforvalter med hensyn til utforming og behandling av budsjettforelegg. Videre kan en slik forenkling av søknadsprosessen også øke forutsigbarheten for tilskuddsmottakerne, og derigjennom skoleavdelingene og i siste instans målgruppen for tilskuddsordningen.

7.3.2 Tildelingskriterier og beregningsregler

Tildelingskriteriene skal gi holdepunkter til tilskuddsforvalter for hvordan tilskudd til den enkelte mottaker skal fastsettes.²⁶⁹ I følge *Veileder om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger* må kriteriene være utformet slik at tildelingen understøtter målene med tilskuddsordningen.²⁷⁰ Videre er det regnet som god tilskuddspraksis at tildelingskriterier er objektive og kvantifiserbare, slik at fordelingen av midler er transparent, rettferdig og etterprøvbart.²⁷¹

De store variasjonene i den fylkesvise tildelingen vist i figurene tidligere i kapittelet, tyder på svakheter enten ved tildelingskriteriene eller anvendelsen av disse. Nærmere undersøkelser viser at det i hovedsak er utfordringer knyttet til gjeldende tildelingskriterier som er årsak til den skjeve fordelingen av tilskuddsmidler, samtidig som anvendelsen av dem kunne vært løst bedre enn det som er tilfelle per i dag. For ordens skyld gjengis tildelingskriteriene slik disse fremgår i punkt 3.2 i retningslinjene til tilskuddsordningen under:

Fordeling av bevilgningen mellom fylkeskommunene fastsettes på grunnlag av budsjettforslag fra fylkeskommunene, herunder antall elevplasser. I tillegg foretas det en skjønnsmessig fordeling basert på bl.a. på antallet innsatte med behov for et opplæringstilbud, type tilbud som blir gitt, soningslengde til de innsatte, tilbudet i åpne anstalter, etablering av nye anstalter med opplæringstilbud.²⁷²

Flere av kriteriene nevnt i retningslinjene er ikke egnet til å beregne fordeling av tilskudd til fylkeskommunene. Dette er hovedsakelig fordi det ikke finnes tilgjengelig informasjon om kriteriene listet i retningslinjene. Særlig gjelder dette for *antall elevplasser* i opplæringen i kriminalomsorgen og *antall innsatte med behov for et opplæringstilbud*. Førstnevnte er ikke brukt som et begrep i opplæringen innenfor kriminalomsorgen, og kan følgelig vanskelig brukes til å beregne fordelingen av tilskuddsmidler.²⁷³ I tillegg vil antall elever ofte variere fra år til år, da profilen på innsattbefolkningen i et gitt fengsel endrer seg, og etterspørselen etter opplæring følgelig også varierer. Dette er følgelig ikke et egnet kriterium for fordeling av tilskudd.

Antall innsatte med behov for opplæring vet man noe mer om, men heller ikke om dette kriteriet foreligger det tilstrekkelig informasjon til at det kan brukes i tildelingsøyemed. De innsatte som rekrutteres inn i et opplæringstilbud kartlegges som en del av den prosessen, og slik vet man noe om hva behovet er blant innsatte som er elever. Gjennom denne

²⁶⁸ I tillegg står det at normalprosedyren kan avvikes når det gjelder kunngjøring og annen informasjon, samt med hensyn til regler for klagebehandling.

²⁶⁹ Tildelingskriterier brukes også for å velge ut hvilke søkere som skal få tilskudd i tilskuddsordninger der ikke alle tilskuddsmottakerne er støtteberettiget. Dette er ikke relevant for denne tilskuddsordningen.

²⁷⁰ Se kapittel 5 for nærmere diskusjon av tilskuddsordningens målformulering, og seksjon 6.10 for en vurdering av ordningens måloppnåelse.

²⁷¹ «Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten», Veileder (Oslo: Finansdepartement, 2008).

²⁷² Se «Retningslinjer for forvaltning av tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen under statsbudsjettets kap. 225 post 68».

²⁷³ Antall elevplasser inngår også i listen av kriterium for måloppnåelse.

prosessen får man også til en viss grad avdekket hvem som er rettighetslever. Hvem av *elevene* som har behov for eller rett på opplæring, er imidlertid ikke det samme som *antall innsatte* som har behov for eller rett på opplæring.²⁷⁴ Dette finnes det ingen oversikt over, og kriteriet kan derfor heller ikke brukes i beregning av tilskuddsstørrelse.²⁷⁵

Det bemerkes at avdelingslederne og koordinatorene som besvarte spørreundersøkelsen i denne evalueringen, i overveiende grad opplever at de har oversikt over hvilke innsatte som har rett på opplæring. Som det går frem av figur 38 i avsnitt 6.6.1, svarer henholdsvis 46 og 50 av respondentene at de enten «i stor grad» eller «i noen grad» har oversikt over hvilke innsatte som har rett på grunnskoleopplæring og videregående opplæring.

Likevel er det vårt inntrykk at spørsmålet om behov for opplæring blant innsatte og hvilke innsatte som er rettighetslever, oppleves som utfordrende av dem som jobber på skoleavdelingene; både i intervjuer og under evalueringskonferansen ble det tydelig kommunisert fra skoleavdelingene at dette er et vanskelig spørsmål. Det finnes ikke noe register eller annen enkel måte å slå fast om en innsatt har rett på opplæring eller behov for opplæring. Oppsummert er det derfor vår vurdering at *antall innsatte med behov for opplæring* ikke er egnet som objektivt tildelingskriterium.

Når det gjelder kriteriet om type tilbud som blir gitt, foreligger det en hel del informasjon. Som vist i de ulike avsnittene i seksjon 6.2 rapporterer skoleavdelingene til FMHO på innholdet i opplæringen som blir gitt gjennom året.²⁷⁶ Det er dermed relativt mye informasjon tilgjengelig om opplæringstilbudet i de ulike fengslene, samt om opplæringstilbudet i oppfølgingsklassene. Som tildelingskriterium kan *type opplæringstilbud som blir gitt* også knyttes direkte til målene for tilskuddsordningen. Fra FMHO blir det imidlertid opplyst at type opplæringstilbud – som de fleste andre kriteriene – i liten grad vektlegges i forbindelse med beregning av tilskudd.

Det bemerkes likevel at høyere måloppnåelse ikke nødvendigvis er ment å utløse større tildeling; som diskutert i seksjon 5.2, er det overordnede målet for tilskuddsordningen at «innsatte eller løslatte som har påbegynt opplæring under soning, som ikke har fullført grunnskolen eller videregående skole, og som har rett til og ønsker slik opplæring, får det.» Tilskuddsordningen er med andre ord rettighetsbasert, og jf. *Veileder om etablering og forvaltnings av tilskuddsordninger*, skal tildelingskriterier «understøtte målene med tilskuddsordningen».²⁷⁷ Tildelingskriterier som *ikke* direkte understøtter målet som definert, er dermed underordnet tildelingskriterier som faktisk understøtter målet for ordningen. Og *type opplæringstilbud* står oppført under skjønnsmessige tildelingskriterier i retningslinjene. Dette tolkes til å bety at type opplæringstilbud *kan* vektlegges i tildelingen, men ikke at det *skal* vektlegges.

Når det gjelder de innsattes soningslengde som tildelingskriterium, finnes det informasjon. Kriminalomsorgsdirektoratet fører statistikk over soningslengden til innsatte, men i intervju med FMHO kommer det frem at denne informasjonen ikke har vært lagt til grunn ved fordeling av tilskuddsmidler mellom fylkene.²⁷⁸ FMHO argumenterer imidlertid for at nettopp gjennomstrømning av innsatte i et gitt fengsel må vektlegges i en fremtidig fordelingsnøkkel. En institusjon med høy gjennomstrømning vil nødvendigvis bruke mer ressurser enn en med mer stabil innsattbefolkning, både på grunn av økt behov for

²⁷⁴ Se seksjon 6.6 for diskusjoner rundt hvem som får opplæring og hvilke grupper som står i fare for å falle utenfor.

²⁷⁵ Annethvert år utarbeider *Forskningsgruppen for kognisjon og læring* ved Det psykologiske fakultet ved Universitetet i Bergen rapporter om opplæring i kriminalomsorgen på oppdrag fra Fylkesmannen i Hordaland (se <http://www.oppikrim.no/Tal-og-forskning/>). Som en del av forskningsarbeidet samler gruppen inn data også på andelen innsatte i norske fengsler som har rett på opplæring. Disse tallene er imidlertid på nasjonalt nivå, og kan følgelig ikke brukes i fordelingsøyemed.

²⁷⁶ Se også seksjon 7.4 for nærmere diskusjon av rapporteringsregimet.

²⁷⁷ Finansdepartementet, «Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten».

²⁷⁸ I forbindelse med utarbeidelsen av alternative beregningsmodeller, har vi innhentet informasjon om soningslengde og gjennomstrømning av innsatte. Se seksjon 8.1.

rådgivning, og mer generelt fordi det er kostnader knyttet til å gi opplæring til stadig nye innsatte, for eksempel ved stadige utvidelser eller omlegginger av opplæringsgruppene.

FMHO opplyser ellers at det foreligger en fordelingsnøkkel for beregning av tilskudd ved opprettelse av nye skoleavdelinger/fengsler. Kort fortalt deles den totale tildelingen på antall soningsplasser nasjonalt. Dette gir en snittpris per soningsplass, og denne snittprisen legges så til grunn for tildelingen til nye fengsler.²⁷⁹

Vi merker oss for øvrig at de ulike tildelingskriteriene ikke er vektet, så det er ikke mulig å vite hvordan prioriteringer i opplæringstilbudet eller endringer i rammevilkårene i kriminalomsorgen eller i opplæringssektoren i fylkene eventuelt er ment å påvirke tildelte midler.

De overnevnte utfordringene knyttet til tildelingskriteriene påvirker tildelingspraksisen, og er en sterkt medvirkende årsak til den store variasjonen i den fylkesvise tildelingen. I intervju og samtaler med FMHO, blir nettopp det at det stilles krav knyttet til fordelingen som det ikke er mulig å oppfylle, pekt på som en sentral årsak til at den fylkesvise fordelingen er så ujevn.²⁸⁰

På grunn av dette, er dagens tildelingspraksis i stor grad historisk betinget og basert på sedvane. FMHO forteller at tildelingene fra ca. 2009-2010 kun har vært en prisjustert videreføring av budsjetttrammene som har vært gitt før; det har ikke vært gjort noen faktisk vurdering siden den gang. Dette betyr også at budsjettforeleggene fra fylkeskommunene ikke blir hensyntatt i noen særlig grad når FMHO beregner fordelingen av tilskuddet; dette skjer kun dersom det er noe spesielt som har skjedd eller skal skje i et fylke.²⁸¹

Dette er ikke en situasjon FMHO som forvalter av tilskuddsordningen er komfortabel med. FMHO har kommunisert utfordringene knyttet til tilskuddskriteriene og dagens fordelingspraksis til Kunnskapsdepartementet. Blant annet nedsatte FMHO en arbeidsgruppe med representanter fra seg selv, kriminalomsorgsdirektoratet og tre fylkeskommuner, som utarbeidet forslag til reviderte retningslinjer for tilskuddsordningen.²⁸²

Forslaget til reviderte retningslinjer vil ikke diskuteres nærmere her,²⁸³ men det er verdt å nevne at arbeidsgruppen konkluderte med at tildelingen bør være basert på soningsplasser og opplæringskapasitet i fylkeskommunene, med kun en mindre del satt av til skjønnsmessig fordeling. Forslaget ble oversendt Kunnskapsdepartementet tidlig i 2014. Kunnskapsdepartementet skriver i sitt svar at de ville avvente revideringen av retningslinjene til den da pågående prosessen med endring av opplæringsloven var ferdigbehandlet.²⁸⁴

²⁷⁹ Det er denne første tildelingen ved opprettelse av et nytt tilbud som i de senere år har dannet grunnlag for påfølgende tildelinger.

²⁸⁰ Tildelingsbrevene til fylkeskommunene viser til en rekke momenter som ikke er relevante, noe Fylkesmannen i Hordaland begrunner med at styringssignalene til tilskuddsordningen er foreldede, med henvisning til avtalen mellom Kirke- og undervisningsdepartementet og fylkeskommunene fra 1988, samt hjemmelsdokumentet fra 1993.

²⁸¹ En uforutsett utfordring med dagens tildelingspraksis har gjort seg gjeldende i forbindelse med at om lag halvparten av soningsplassene i Oslo fengsel skal legges ned. Plassene skal forflyttes til Østfold og Akershus, og midlene som før har gått til Oslo kommune for å dekke kostnadene ved å gi opplæring til disse innsatte, skal fordeles mellom disse fylkene. Men Østfold og Akershus får tildelt ulikt per innsatt, og ingen av disse fylkene har fått samme beløp per innsatt som Oslo kommune har fått, og det er dermed vanskelig å vite hvordan midlene skal fordeles.

²⁸² Fylkesmannen i Hordaland, «Forslag om revidering av tilskottsordninga for opplæring innanfor kriminalomsorga og avtala mellom departementet og fylkeskommunane om opplæring innanfor kriminalomsorga» (Fylkesmannen i Hordaland, 1. august 2014).

²⁸³ Se seksjon 8.1 på side 167 for forslag til alternative tildelingskriterier.

²⁸⁴ Kunnskapsdepartementet, «Revidering av tilskottsordninga for opplæring innanfor kriminalomsorga», 2. desember 2014.

Det bemerkes for øvrig at signalene fra FMHO om behovet for revidering av tildelingskriteriene var hensyntatt i oppdragsbrevet for denne evalueringen fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet.

Tilskuddsmottakerne om tildelingskriterier og måloppnåelse

FMHO forteller at de ved ulike anledninger har opplyst skolene og skoleeierne om at beregningsreglene er under revisjon. Skoleeierne vet derfor at fordelingspraksis i dag er basert på historikk og sedvane, samtidig som har en forventning om at dette vil endre seg. FMHO antar at dette er med på å forklare hvorfor det ikke klages eller bes om begrunnelse på tildelingene fra tilskuddsmottakerne.

I intervju kommer det likevel til uttrykk fra både lærere, avdelingsledere, rektorer og noen skoleeiere at fordelingspraksis for tilskuddsordningen oppleves som lite transparent og noe uforståelig; det kommenteres blant annet at det tilsynelatende ikke er noen sammenheng mellom aktiviteter og måloppnåelse på den ene siden, og faktisk tildeling på den andre. Det blir blant annet trukket frem at dersom opplæringstilbud fjernes eller legges til i budsjettforeleggene, får dette liten eller ingen innvirkning på tildelingen. Fra noen skoleeiere blir det også pekt på at tildelingskriteriene for tilskuddet oppleves som utydelige og/eller irrelevante, og er derfor lite nyttige som rettesnor for fordelingen av midler internt i fylkene.²⁸⁵

Dette blir spesielt vektlagt i intervju med skoler der opplæringstilbudet har vært lagt om i tråd med satsingen på yrkesfag. Istedenfor å for eksempel ha flere klasser med studiespesialisering, som er relativt billig, har de omprioritert og utvidet tilbudet innenfor yrkesfagene. Dette innebærer større kostnader, fordi opplæring i yrkesfag ofte fordrer både utstyr og materialer. Med andre ord øker utgiftene for skoler som følger styringssignalene om å prioritere yrkesfag, uten at dette nødvendigvis har blitt gjenspeilet i størrelsen på tildelingene.

Opplevelsen av at det er et misforhold mellom høy måloppnåelse og det å følge opp styringssignaler på den ene siden, og manglende uttelling for dette i tildelingen på den andre siden, kan tyde på at tildelingskriteriene – og i hvert fall dagens tildelingspraksis – mangler noe legitimitet blant tilskuddsmottakerne.

Denne manglende legitimiteten har imidlertid ikke nødvendigvis noe med verken tildelingskriteriene eller tildelingspraksis å gjøre, men kan godt være begrunnet i misforståelser og/eller utydelige signaler fra tilskuddseier eller tilskuddsforvalter. Her vises det særlig til en passus i foreløpig tildelingsbrev fra FMHO til fylkeskommunene for tildelingen 2015, der det står at «Fylkesmannen vil sjå tildelingskriteria i samanheng med mål for opplæringa og oppnådde resultat gjennom rapportering.» Formuleringen kan forstås dithen at oppnådde resultater, som vist gjennom rapporteringen, sett i sammenheng med målene for tilskuddsordningen vil kunne påvirke størrelsen på tildelingen.

Som nevnt i forrige seksjon, er det ikke slik at høyere måloppnåelse nødvendigvis er ment å skulle utløse større tildeling. Også andre offentlige tjenester og ytelser styres av definerte mål og politiske signaler, uten at oppfyllelse av disse nødvendigvis fører til større overføringer. Det at opplæringen innenfor kriminalomsorgen er organisert som en tilskuddsordning, og at fylkeskommunene som skoleeiere får øremerkede midler til opplæring innenfor kriminalomsorgen, betyr derfor ikke nødvendigvis at det er, eller skal være, noen sammenheng mellom aktivitetsnivå og tildelte midler.

Om det er slik at tildelingene skal reflektere måloppnåelse og aktivitetsnivå, er det viktig at vurderingen av måloppnåelse og aktivitetsnivå gjøres basert på objektive kriterier. Det

²⁸⁵ I Akershus ble det sagt at skoleeier gir en noe høyere tildeling til skolen som gir opplæring til forvaringsdømte sammenlignet med den andre skolen.

er lite hensiktsmessig og høy risiko forbundet med å basere grad av måloppnåelse på delvis subjektiv informasjon rapportert fra tilskuddsmottaker som så igjen skal påvirke størrelsen på tildelingen.

Likevel er det vår vurdering at en tydeliggjøring av tilskuddsordningens operasjonelle logikk hadde tjent både tilskuddseier, tilskuddsforvalter, tilskuddsmottakere og endelig skolene. Også om tildelingskriteriene hadde vært mer transparente, hadde det vært lettere å rettfærdiggjøre fordelingen overfor skoleeierne og skoleavdelingene. Den manglende gjennomsiktigheten knyttet til hva som ligger til grunn for tildelingen har medført en del usikkerhet og misnøye blant skoleeiere og skoleavdelinger.

Oppsummert finner vi i våre undersøkelser at tildelingskriteriene som formulert i retningslinjene kun i begrenset grad legges til grunn og påvirker den faktiske beregningen av fordeling av tilskuddsmidler. Som nevnt er dette hovedsakelig fordi tildelingskriteriene ikke er egnet til å beregne tilskuddsstørrelse, men også fordi selv de kriteriene som er egnet, i liten grad har blitt vektlagt i forbindelse med fordelingen av tilskuddsmidler mellom fylkene. Dermed spiller antall innsatte med behov for et opplæringstilbud i liten grad inn på tildelte midler, type opplæringstilbud i lukkede eller åpne anstalter eller oppfølgingsklasser har liten påvirkning, og de innsattes soningslengde er ikke vektlagt. Foruten særskilte endringer i rammevilkårene i et gitt fylke, som når det har blitt etablert opplæring i et fengsel for første gang, er det ingen overordnet systematikk i fordelingen av tilskuddsmidler foruten historikk og sedvane.

7.4 Vilkår og rapportering

Jf. § 8 i *Reglement for økonomistyring i staten* skal det i tilskuddsordninger stilles vilkår overfor tilskuddsmottaker. Videre skal det fastsettes bestemmelser for oppfølging og kontroll.²⁸⁶ Dette gjøres normalt ved å utarbeide et rapporteringsregime som gir tilskuddsforvalter og -eier mulighet til å kontrollere om tildelte midler er benyttet i henhold til stilte vilkår og definerte kriterier for måloppnåelse.

Under følger først en gjennomgang og vurdering av vilkårene stilt i tilskuddsordningen, etterfulgt av en noe lenger utgreiing og vurdering av rapporteringsregimet.

7.4.1 Vilkår

I punkt 3.1 i retningslinjene fremgår vilkårene for tilskuddsordningen. Der står det at «[t]ilskuddet skal nyttes av tilskuddsmottaker til opplæring innenfor kriminalomsorgen, herunder driftsutgifter og etter søknad også til førstegangsanskaffelse av undervisningsutstyr (investeringsutgifter).»

Per i dag gis opplæring i alle landets fengsler, og det er fengsler i alle landets fylker. Alle landets fylkeskommuner oppfyller dermed vilkårene i tilskuddsordningen, og er følgelig kvalifisert som tilskuddsmottakere.

Jf. § 8 i *Reglement for økonomistyring i staten*, skal vilkår for tilskuddet fremgå i tildelingsbrevet fra tilskuddsforvalter til tilskuddsmottaker. I tildelingsbrevene fra FMHO til fylkeskommunene for 2015 gjøres dette. Blant annet står det:

I tråd med avtale mellom staten og kvar enkelt fylkeskommune av 23. juni 1988, og i samsvar med *Retningslinjer for forvaltning av tilskudd til opplæring innenfor kriminalomsorgen under statsbudsjettet kap. 225 post 68* og i samarbeid med kriminalomsorga, skal tilskottet nyttast av fylkeskommunen til opplæring innanfor kriminalomsorga.

²⁸⁶ Finansdepartementet, «Reglement for økonomistyring i staten | Bestemmelser om økonomistyring i staten».

Det er dermed tydelig kommunisert hva tilskuddet skal gå til. Tildelingsbrevet avsluttes med følgende avsnitt:

Fylkesmannen i Hordaland gjer og merksam på at §10 i bevilgningsreglementet gir Departementet, Fylkesmannen og Riksrevisjonen høve til å føra kontroll med at tilskottet blir nytta i samsvar med føresetnadene. Heile tilskottet eller delar av dette kan krevjast attende dersom pengane ikkje blir nytta i samsvar med tildeling og regelverk jf. bevilgningsreglementet § 10 andre ledd og lov om Riksrevisjonen §12 tredje ledd. Dersom det ved eit mistak skulle vera noko feil i tildelingsbrevet, vil dette bli retta opp ved eit seinare høve.

Slik er konsekvensene av å bryte med vilkårene for å motta tilskudd også tydelig kommunisert fra tilskuddsforvalter til tilskuddsmottaker. Eventuelle brudd på vilkårene vil avdekkes gjennom en generell formalia- og rimelighetskontroll av innsendte rapporteringsskjema fra tilskuddsmottaker. Rapporteringsskjemaene skal vise at tilskuddsmottaker har gitt et opplæringstilbud og at tilskuddsmottaker dermed har vært tilskuddsberettiget.²⁸⁷

Foruten de nevnte rapporteringsskjemaene, skal fylkeskommunene også sende inn revisorattesterte regnskaper. I intervju med FMHO kommer det frem at disse regnskapene *antas* å bekrefte at tilskuddet er nyttet i henhold til vilkårene.²⁸⁸ Tilskuddsforvalter gir uttrykk for at de ikke har noen mistanke om at tilskuddet ikke blir brukt som det skal, men medgir også at regnskapene fra fylkeskommunene ikke alltid er egnet til å vurdere dette. Til det er forskjellene i regnskapenes detaljnivå for store. FMHO ser derfor hen til revisorsattestasjonene som bekreftelse på at midlene er brukt i tråd med vilkårene.

Videre kommenterer FMHO at selv om de antar at vilkårene er oppfylt i den forstand at tilskuddet er brukt i henhold til det definerte formålet med tilskuddsordningen, åpner ordlyden i vilkårsformuleringen i retningslinjene for misforståelser og diskusjon. Dette gjelder spesielt spørsmålet om forskjellen på driftsutgifter og investeringsutgifter, og da særlig med hensyn til hva som er investering i utstyr, og hva som er løpende innkjøp av utstyr. De forteller at det som følge av uklarhetene her har vært en del diskusjon knyttet til dette med noen tilskuddsmottakere.

Til tross for disse uklarhetene, er det vår vurdering at vilkårene som er stilt i tildelingsbrevene og i retningslinjene for tilskuddsordningen er relativt tydelige. Vilårene oppfyller kravene stilt i § 8 i *Reglement for økonomistyring i staten*, og understøtter målene slik disse er formulert for tilskuddsordningen. Samtidig bemerker vi at vilkårsformuleringen ikke avgrenser bruken av midler til å gi opplæring til innsatte med rett til og ønske om det, jf. målformuleringen slik denne går frem i retningslinjene; vilårene er innfridd så lenge tilskuddsmottaker benytter tildelte midler «til opplæring innenfor kriminalomsorgen.»

7.4.2 Fire rapporteringslinjer

I retningslinjene fremgår de overordnede kravene til rapportering i tilskuddsordningen.²⁸⁹ Oppsummert er det fire rapporteringslinjer:

1. Fylkeskommunene skal rapportere på innholdet i skolens arbeid (omfang, innhold, produksjon). Dette er i praksis delegert til egne rapportører ved skoleavdelingene.
2. Fylkeskommunene skal sende inn revisorattesterte regnskaper som bekrefter bruk av midlene.

²⁸⁷ Kunnskapsdepartementet, «Retningslinjer for forvaltning av tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen under statsbudsjettets kap. 225 post 68».

²⁸⁸ Se avsnittet *Regnskapsrapportering fra fylkeskommunene* på side 163.

²⁸⁹ Se punkt 10 og 11 i «Retningslinjer for forvaltning av tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen under statsbudsjettets kap. 225 post 68».

3. FMHO skal basert på innrapportering fra fylkeskommunene utarbeide en rapport som omhandler ressursbruken, omfang og innhold i opplæringen.²⁹⁰
4. FMHO skal utarbeide rapporter på fastsatte skjemaer per 30. april, 31. august og 31. desember som sendes til Utdanningsdirektoratet innen frister fastsatt i fullmaktsbrevet. I rapport per 31. august skal avvik samt omfang og resultat av kontroller vektlegges.²⁹¹

I det følgende vil først rapporteringene fra FMHO beskrives helt kort, før skolens rapportering og fylkeskommunenes revisorattesterte regnskaper diskuteres i noe detalj.

Rapporteringer fra FMHO

FMHO skal som nevnt utarbeide en rapport som omhandler ressursbruken, omfang og innhold i opplæringen basert på innrapportering fra fylkeskommunene. I praksis er det skolene som står for denne innrapporteringen. Disse tilstandsrapportene skal sendes til Justisdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, fylkeskommunene, fylkesmennene, skolene og kriminalomsorgen.²⁹²

Rapportene publiseres også på FMHO sine nettsider for tilskuddsordningen. Vi har gått igjennom de som ligger tilgjengelig der. Oppsummert gir først tilstandsrapportene en kortfattet oversikt over sentrale deler av opplæringen innenfor kriminalomsorgen, inkludert seksjoner om skolene, elevene i skolene i fengselet, litt om kriminalomsorgen, osv.

Videre gir tilstandsrapportene en detaljert oversikt over aktiviteter og måloppnåelse for tilskuddsordningen for foregående år. Oversiktene er basert på rapporteringen fra skolene, og presenterer tabeller på i hovedsak nasjonalt nivå. Tilstandsrapportene reproducerer også rapporteringsskjemaene som skolene sender inn, og endelig gjengis sentrale elevstatistikker på fengselsnivå.

For 2013 var tilstandsrapporten delt i tre; del 1 gav en generell oversikt over opplæringen gitt innenfor kriminalomsorgen for det foregående året, del 2 viste rapporteringsskjemaene som er brukt, og del 3 bestod av elevstatistikken fra rapporteringen på fengselsnivå. For 2014 og 2015 har FMHO publisert del 2 og del 3.

Jf. retningslinjene til tilskuddsordningen, skal FMHO også utarbeide tertialrapporter til Utdanningsdirektoratet innen frister fastsatt i fullmaktsbrevet. I rapport per 31. august skal avvik samt omfang og resultat av kontroller vektlegges.

Vi har fått tilsendt skjermdumper av denne tertialrapporteringen for 2013, 2014 og 2015, samt dokumenter med svar til fritekstfeltene i rapporteringsskjemaet. Rapporteringen inneholder en kortfattet beskrivelse av selve tilskuddsordningen, samt litt om tilskuddsgrunnlag og kontrollhandlinger i tertialrapporteringen. Videre går størrelsen på hovedtildelingen, forbruk per rapporteringsdato, samt eventuelt avvik frem i rapportene. Deretter vises utbetalingene fra FMHO til skoleeierne fordelt på vår- og høstsemester. Siste del av tertialrapportene inneholder redegjørelser fra FMHO knyttet til rapporteringen som sådan, gjennomførte formalia- og rimelighetskontroller, stikkprøvekontroller, samt skildring av annen oppfølging av tilskuddsordningen gjennomført av FMHO.

Oppsummert rapporterer FMHO i henhold til kravene i retningslinjene.

²⁹⁰ Rapporten sendes til Justisdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, fylkeskommunene, fylkesmennene, skolene og kriminalomsorgen innen medio mai.

²⁹¹ Rapportene utarbeides i henhold til retningslinjer gitt i fullmaktsbrevet til fylkesmennene. Utdanningsdirektoratet skal i forbindelse med Rapport om tilskuddskontroll rapportere om gjennomførte kontrolltiltak og resultatet av disse.

²⁹² Se <http://www.opplikrim.no>

Rapportering fra skolene

Det stilles krav til skolene med hensyn til rapportering. Kravet fremgår ikke direkte fra retningslinjene til tilskuddsordningen, der det er fylkeskommunene som er pålagt å rapportere på skolenes arbeid. Vi forstår det dithen at rapporteringen er delegert til skolene da det er de som har den relevante informasjonen tilgjengelig. I tildelingsbrevet til fylkeskommunene skriver FMHO at de:

vil sjå tildelingskriteria i samanheng med mål for opplæringa og oppnådde resultat gjennom rapportering. Ein finn meir informasjon om rapporteringa hos Fylkesmannen i Hordaland ... Elles viser vi til tilsendte epostar til rapportørane med instruksjon og brukarnamn for rapportering.

Skolene skal rapportere på en rekke variabler for å beskrive skolenes arbeid og ulik statistikk for hvert tilskuddsår. For alle avdelinger som gir opplæring, skal det rapporteres på fire telledatoer i løpet av året, samt en sluttrapport i januar påfølgende år. Dette gjelder også for oppfølgingsklassene. Telledatoene er vanligvis lagt til uke 10, uke 21, uke 42 og uke 49. Både skoleavdelingene som gir opplæring og oppfølgingsklassene har egne rapportører som er ansvarlig for rapporteringen. I tillegg skal avdelingsleder for hver skoleavdeling som gir opplæringen innenfor kriminalomsorgen rapportere én gang per tilskuddsår, vanligvis i januar det påfølgende året.

Rapporteringen fra skolene skjer via et nettbasert verktøy. Vi har fått tilgang til både rapporteringsskjemaene og rådata for rapportene for de siste årene (2012, 2013, 2014 og 2015). Fra gjennomgangen av disse går frem hva skolene skal rapportere på til FMHO. Blant annet skal de rapportere på antall elever som har rett på undervisning, antall elever i henholdsvis heltid eller deltid som følger ulike opplæringstilbud som grunnskole, videregående skole, ulike *arbeidskvalifiserende kurs* og ulike *andre kurs*, antall eksamener som er avlagt, vurdering av standard og egnethet på undervisningslokalene, tilpasset opplæring og spesialundervisning, samarbeid med andre importerte tjenester, samarbeid med kriminalomsorgen, rutiner for å gi informasjon til innsatte, osv.²⁹³

Rapporteringskravene som stilles til skoleavdelingene gjennom tilskuddsordningen vurderes som omfattende. Innrapporterte data gir et fyldig bilde av aktivitetene i skoleavdelingene som gir opplæring innenfor kriminalomsorgen. Det er FMHO som har formulert og operasjonalisert spørsmålene i rapporteringsskjemaet. I intervju kommenterer FMHO at de mener rapporteringskravene er utformet slik at informasjonen som mottas er egnet til å vurdere måloppnåelse.

Likevel vedgår de at rapportørene blir bedt om å besvare adskillig flere spørsmål enn det som er klart knyttet til måloppnåelse. FMHO forteller at flere av spørsmålene som det fortsatt rapporteres på er inkludert i rapporteringsskjemaet av historiske årsaker.²⁹⁴ Alle opplysningene som samles inn er med andre ord ikke nødvendige.

Til tross for omfanget på innrapporterte data, finner vi ved gjennomgang av rådata fra rapporteringen at det er flere utfordringer knyttet til rapporteringsregimet slik dette er utformet per i dag. Delvis dreier utfordringene seg om *reliabiliteten* på innrapporterte data, altså i hvilken grad det rapporteres korrekt og man kan stole på dataene som er innsamlet. Og delvis er utfordringene knyttet til *validiteten* til innrapporterte data, altså i hvilken grad det som rapporteres er egnet til å belyse måloppnåelse og vilkårsoppfyllelse i henhold til intensjonen med rapporteringen som spesifisert i retningslinjene.

²⁹³ Se <http://www.opplikrim.no/Tal-og-forskning/Tilstandsrapporter/> for lenker til tilstandsrapportene som inkluderer kopi av rapporteringsskjemaene som brukes.

²⁹⁴ Fylkesmannen i Hordaland peker på at rapporteringen også har en historisk dimensjon som kan være interessant, og de antyder at en grunn til at de ikke vil kutte for mange spørsmål er at de nå kan sammenligne over tid og slik spore ulike utviklingstrekk i opplæring innenfor kriminalomsorgen. Også med hensyn til fordypning i visse spesielle tema, er rapporteringsdataene en rik kilde.

Med hensyn til reliabilitetsspørsmålet, har vi i gjennomgangen av rådata registrert at det i datamaterialet både er noen *mulige* feilkilder, og også noen helt *tydelige* feilkilder. En mulig feilkilde, som også FMHO har vist til ved oversendelse av rådataene, er at skoleavdelinger tilsynelatende ikke har korrekt forståelse av hvordan de skal rapportere inn antall elever. Dette medfører at innrapportert elevtall muligens er for høyt for en del skoleavdelinger og dermed også totalt. Videre har vi registrert at det av de fire telledatoene for skolens aktivitet i fengselsavdelingene mangler rapportering fra enkelte av skolene på en av telledatoene. Dette medfører blant annet at gjennomsnittlig elevtall blir feil.

Også når det gjelder innrapporterte realkompetansekandidater, indikerer de tallene som er rapportert fra skolene ved de ulike fengselsavdelingene at det er ulik forståelse av hva som skal rapporteres.²⁹⁵ Videre opplyser FMHO at det er sannsynlig at innrapporterte lærerårsverk ved skolen i den enkelte fengselsavdeling ikke er korrekt. I tillegg ser de bort fra innrapporterte antall rettighets elever, for dette vet de at de ikke får reliable tall på fra skoleavdelingene.²⁹⁶

Overnevnte rapporteringsfeil svekker dataenes reliabilitet. Dette medfører at forvaltningen av tilskuddsordningen ikke, eller bare i noen grad, kan benytte innrapporterte data til å belyse faktisk måloppnåelse. Av samme grunn er innrapporterte data heller ikke egnet som beregningsgrunnlag.

Når det gjelder *validiteten* til innrapporterte data, er det òg avdekket noen utfordringer. Primært dreier dette seg om i hvilken grad innrapporterte data er egnet til å belyse måloppnåelse og oppfyllelse av vilkår slik det stilles krav om i retningslinjene. Som nevnt rapporterer skolene på type og omfang på opplæringstilbudet. Selv om rapportørene skal besvare relativt mange spørsmål knyttet til dette, er innrapporterte data likevel kun i begrenset grad egnet til å si noe om faktisk måloppnåelse.

Generelt stilles det ikke krav til skolene om å rapportere på *innholdet* i undervisningen, kun *type* og *omfang*. I rapporteringsskjemaet er opplæringstilbudet delt inn i seks hovedkategorier:

1. Grunnskole
2. Videregående opplæring (inndelt i programområder)
3. Arbeidskvalifiserende kurs (inndelt i 23 underkategorier)
4. Andre kurs (inndelt i 22 underkategorier)
5. Fagskole
6. Universitet og høyskole (inndelt i naturvitenskapelige, samfunnsvitenskapelige, humanistiske, og andre fag).

Innrapporterte data på disse spørsmålene gir informasjon om *typen* opplæringstilbud som gis gjennom tilskuddsordningen.

Videre rapporteres det på de fire telledatoene antall elever/deltagere som enten på heltid eller deltid deltok i de ulike typene kurs eller opplæring.²⁹⁷ I tillegg rapporteres totalt antall elever som har bestått eksamener på ulike nivå, antall elever/deltagere som har gjennomført ulike kurs, antall elever/deltagere som har blitt vurdert for realkompetansevurdering, osv.²⁹⁸ Innrapporterte data på disse variablene gir informasjon om *omfanget* av opplæring som gis.

²⁹⁵ Se avsnitt 6.2.4 på side 71 for mer om realkompetansevurderinger.

²⁹⁶ Det rapporteres fortsatt på antall rettighets elever, men Fylkesmannen i Hordaland opplyser at de heller bruker estimatene på antall rettighets elever som står i forskningsrapportene fra UiB.

²⁹⁷ *Heltid* er definert som over 15 timer opplæring per uke, mens *deltid* er definert som under 15 timer opplæring per uke.

²⁹⁸ Totalt er det 17 rapporteringspunkter som skal gi informasjon om antall elever og hva de har gjort i løpet av året.

Det spørres imidlertid ikke om *innholdet* i opplæringen. For kategoriene grunnskole, videregående opplæring, fagskole og høyskole og universitet, er ikke dette nødvendigvis en utfordring; her er innholdet i opplæringen gitt av kategorien selv. Men rapporteringen gir ingen informasjon om hvilke *arbeidskvalifiserende* eller *andre kurs* som er knyttet til kompetansemål fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet og opplæring i grunnleggende ferdigheter. Dette er et definert mål med tilskuddsordningen, og burde således belyses gjennom rapporteringen fra skolene.

Oppsummert finner vi at det er en del utfordringer knyttet til rapporteringen skolene er pålagt gjennom tilskuddsordningen. Selv om kravene til rapportering slik disse fremgår fra tildelingsbrev og i instruksjonene til rapportørene fremstår som relativt tydelige, tyder utfordringene knyttet til reliabiliteten som diskutert over på at kravene og instruksjonene til rapporteringen er mangelfulle. Videre vurderes det som problematisk at rapporteringen også har validitetsutfordringer. Slik rapporteringen fungerer nå, er den utformet slik at den verken kan brukes til å kontrollere om tilskuddet går til formålet, eller om tilskuddsmottakerne oppfyller vilkårene i tilskuddsordningen. Slike grunnleggende svakheter peker tydelig på et behov for omlegging og forbedring av rapporteringsregimet.²⁹⁹

Det er imidlertid viktig å understreke at utfordringene med rapporteringsregimet som identifisert over ikke har gitt oss grunn til å tro at tilskuddsmottakerne ikke oppfyller vilkårene i tilskuddsordningen, eller at tildelte midler ikke brukes i henhold til formålet med tilskuddsordningen.³⁰⁰

Regnskapsrapportering fra fylkeskommunene

I retningslinjene til tilskuddsordningen går det frem at «det kreves attestasjon fra revisor for bekreftet regnskap over fylkeskommunenes bruk av midlene».³⁰¹ Fylkeskommunene er med andre ord forpliktet som tilskuddsmottakere å fremlegge revisorsattesterte regnskaper til FMHO.

Det stilles imidlertid ikke krav til hvordan regnskapene skal være utformet eller hvordan attestasjonen skal gjennomføres. Dette har resultert i stor variasjon med hensyn til detaljnivået på de innsendte regnskapene fra fylkeskommunene. FMHO ønsker at det blir stilt tydeligere krav til regnskapsrapporteringen, slik at de kan rapportere videre på ressursbruken slik det blir stilt krav om i retningslinjene til tilskuddsordningen.³⁰²

I tillegg går det frem fra tilsendt dokumentasjon og samtaler med FMHO at fylkeskommunene tidvis ikke leverer revisorsattesterte regnskaper innen fristen, men at dette må purres på, noen ganger i flere runder.

Basert på undersøkelsene, vurderer vi at regnskapsrapportering i tilskuddsordningen ikke er tilfredsstillende når det gjelder krav til utforming. Med hensyn til forsinkelsene knyttet til innsendte regnskaper, bør årsaker til dette kartlegges nærmere hos de skoleeiere som ikke leverer regnskap innen fristen, for på det grunnlag å vurdere om det er behov for

²⁹⁹ Det bemerkes at Fylkesmannen i Hordaland er klar over flere av utfordringene med rapporteringen fra skolene pekt på her. De opplyser i intervju at de i utgangspunktet avventet revisjon av rapporteringen i påvente av innføringen av VISMA-Flyt Skole. Planen er at Fylkesmannen i Hordaland skal kunne hente ut tallene de trenger fra den generelle rapporteringen som gjøres av skolene til fylkene. Dessverre har innføringen av VISMA-Flyt Skole blitt forsinket, og Fylkesmannen i Hordaland sin modul knyttet til opplæringen i kriminalomsorgen er enda mer forsinket. De forteller videre at de er klar over at situasjonen med rapporteringen ikke er hensiktsmessig slik den er nå, og vedgår at de skulle «sett tegningen» på et tidligere tidspunkt og faktisk gjort noe med egen rapportering.

³⁰⁰ Vi har ikke sett noen indikasjon på feil bruk av tildelte midler, men mener altså at rapporteringskravene ikke er egnet til å kontrollere hvorvidt dette er tilfelle.

³⁰¹ Punkt 11. Krav til attestasjon fra revisor, i «Retningslinjer for forvaltning av tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen under statsbudsjettets kap. 225 post 68».

³⁰² Det spesifiseres ikke i retningslinjene hvordan ressursbruken skal måles eller rapporteres.

justeringer enten i selve fristen eller i hvor tydelig fristen er formidlet til de ulike skoleeierne.

Når det gjelder krav til revisorattestasjon, viser vi til kapittel 5.8 i *Veilederen om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten*,³⁰³ der det står at:

Det reises ofte spørsmål om det skal kreves attestasjon fra statsautorisert eller registrert revisor av økonomiske rapporter eller rapporter om faktiske størrelser som inngår i tildelingskriterier og kriterier for måloppnåelse. Det er det enkelte departement, ev. i kontakt med tilskuddsforvalter, som må ta standpunkt til dette i forbindelse med utforming av regelverk for ordningen. Departementet må da vurdere hvilken type informasjon en revisor har praktisk mulighet for å undersøke og hvilke kontrollhandlinger som eventuelt er nødvendige.

Videre viser veilederen til at det «er uheldig dersom en statlig tilskuddsforvalter krever revisorattestasjon uten presiseringer i tilskuddsordninger med uklare kriterier og retningslinjer.» Dette er et relevant moment for tilskuddsordningen under evaluering her. Veilederen inneholder anbefalinger om hvordan særattestasjon fra revisor bør utformes og tilpasses statlig tilskuddsforvaltning. Spesifikt står det at en særattestasjon bør inneholde følgende elementer:

- overskrift som viser tilskuddsordningens navn, samt kapittel og post i statsbudsjettet
- angivelse av mottaker av særattestasjonen (adressat/tilskuddsforvalter)
- angivelse av hvilken statlig virksomhet/organisasjon revisor har utført attestasjonen på vegne av
- angivelse av hvilke opplysninger som i dette tilfeller skal attesteres og i hvilken dokumentasjon opplysningene framgår (henvisning til rapporten fra tilskuddsmottaker som særattestasjonen angår)
- en presis angivelse av hvilke kontrollhandlinger som er utført
- formuleringer som oppsummerer revisors utførte kontrollhandlinger
- angivelse av sted, dato, revisor og eventuelt revisorfirmas navn

I veilederen understrekes det også at

forutsetningen for at tilskuddsforvalter skal kunne benytte en slik løsning er at det ikke levnes rom for skjønnsmessige tolkninger i den attestasjonen som skal avgis. Det er derfor viktig at departementet tar kontakt med den aktuelle revisorforening for en uttalelse i utarbeidelsen av en slik særattestasjon.³⁰⁴

Vi tar ikke her stilling til om de overnevnte punktene bør inngå i retningslinjene for revisorattesterte regnskaper fra fylkeskommunene i tilskuddsordningen, men viser til disse for å understreke at det eksisterer veiledningsmateriell som bør konsulteres av Kunnskapsdepartementet som tilskuddseier og Utdanningsdirektoratet og FMHO som tilskuddsforvaltere med hensyn til eventuelle endringer av tilskuddsordningen og forvaltningen av denne.

Generelt er det vår vurdering at regnskapsrapporteringen fra fylkeskommunene ikke er utformet og praktisert på en tilfredsstillende måte. Videre medfører manglende krav til utforming av, og innhold i, attestasjonene at de revisorattesterte regnskapene er ulikt utformet, noe som videre gjør det vanskelig for FMHO å gjøre en reell vurdering av om tildelte midler er brukt i henhold til målsettingen med tilskuddsordningen.³⁰⁵

³⁰³ Finansdepartementet, «Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten».

³⁰⁴ Finansdepartementet, «Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten».

³⁰⁵ Det understrekes at Fylkesmannen i Hordaland etter eget utsagn antar at midlene er brukt i henhold til målsettingene, men at de likevel etterlyser bedre regler for de revisorattesterte regnskapene.

Oppsummert, mener vi at basert på gjennomførte undersøkelser, er det slik at *vilkårene* som er stilt i tildelingsbrevene og i retningslinjene for tilskuddsordningen er tydelige, oppfyller kravene stilt i § 8 i *Reglement for økonomistyring i staten*, og understøtter målene slik disse er formulert for tilskuddsordningen. Samtidig finner vi det verdt å bemerke at vilkårene er formulert slik at bruken av midlene ikke er avgrenset til kun det definerte målet og den definerte målgruppen i retningslinjene.

Med hensyn til de ulike rapporteringslinjene, er bildet noe mer variert. Når det gjelder rapportering fra FMHO, finner vi at tilskuddsforvalter rapporterer i henhold til krav i retningslinjene, og at Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet det vi kan finne mottar den rapporteringen de ber om.³⁰⁶

Når det gjelder regnskapsrapporteringen fra fylkeskommunene til FMHO, er det vår vurdering at denne med fordel kan vurderes å bli gjenstand for revisjon. Tilskuddseier kan også vurdere om det skal utarbeides nærmere regler for revisorattesterte regnskap, både med hensyn til form og innhold på slik revisorattestasjon.

Endelig er det vår vurdering at rapporteringen fra skoleavdelingene er for omfattende og ressurskrevende. Skoleavdelingene blir bedt om å rapportere på flere momenter som ikke er relevante for å vurdere grad av måloppnåelse. Likevel finner vi gjennom våre undersøkelser at det til tross for omfattende rapporteringskrav, ikke rapporteres på kriterier som er nødvendige for å vurdere grad av måloppnåelse eller vilkårsoppfyllelse. Rapporteringsregimet som sådan i tilskuddsordningen har også forbedringspotensial.

7.5 Oppsummering og konklusjon

I gjennomgangen av forvaltningen av tilskuddsordningen, har vi for det første presentert selve fordelingen av tilskuddsmidlene. Videre har vi gjennomgått saksbehandling og tildelingskriterier, før vi til slutt har presentert og drøftet vilkår og rapporteringskrav knyttet til tilskuddsordningen. Basert på de undersøkelser som er gjort, er det vårt overordnede funn at forvaltningen av tilskuddsordningen ikke er utformet på en hensiktsmessig måte, og at den følgelig ikke fungerer tilfredsstillende.

Først vurderer vi saksgangen i tilskuddsordningen som lite hensiktsmessig utformet. Selv om tilskuddsordningen er underlagt statsbudsjettprosessen og derfor ikke kan organiseres uavhengig av denne, er det vår vurdering at det er rom for å lempe på kravene til søknadsprosessen, og slik redusere belastningen på både tilskuddsmottakere og tilskuddsforvalter.

En måte å gjøre dette på, vil være å klargjøre og redusere kravene til detaljnivået i budsjettfremleggene fra fylkeskommunene. Eventuelt kan man se bort fra disse og heller åpne for en behovsprøvd ordning der fylkeskommunene kommer med budsjettfremlegg dersom det har vært vesentlige endringer i fylkeskommunen sin situasjon siden forrige tildeling. Uavhengig av hvilke valg som treffes med hensyn til saksgangen, vil en forenkling ikke bare redusere belastningen på forvalter og mottaker, men også øke forutsigbarheten for tilskuddsmottakerne, og derigjennom skoleavdelingene og i siste instans komme målgruppen for tilskuddsordningen til gode.

Videre finner vi at tildelingskriteriene slik disse er formulert i dag, ikke er egnet som beregningsgrunnlag for de faktiske tildelingene. Flere av kriteriene som er definert i retningslinjene er ikke gyldige, i den forstand at det ikke finnes objektiv informasjon om dem. Vi vil her spesielt trekke frem at informasjon om antall innsatte med rett på opplæring ikke foreligger noe sted. Også andre av tildelingskriteriene lider under mangelfullt

³⁰⁶ Vi gjør oppmerksom på at det ikke har vært gjort intervjuer eller andre undersøkelser hos tilskuddseier (Kunnskapsdepartementet) eller overordnet tilskuddsforvalter (Utdanningsdirektoratet). Vi har derfor ikke grunnlag for å si noe om hvorvidt disse vurderer rapporteringen fra Fylkesmannen i Hordaland som tilstrekkelig eller ikke.

informasjonstilfang, og kan dermed ikke brukes som kriterier for beregning av størrelse for tilskudd.

Konsekvensen av dette er at dagens tildelingspraksis i hovedsak er basert på historikk og sedvane. Dette har som vist ført til en situasjon der tildelingene til fylkene varierer mye sett i forhold til antall innsatte og antall rapporterte elever/deltagere i opplæringen. Kort oppsummert vurderer vi både tildelingskriteriene og tildelingspraksis som ikke tilfredsstillende.

Når det gjelder vilkårene i tilskuddsordningen, er det vår vurdering at disse oppfyller kravene stilt i § 8 i *Reglement for økonomistyring i staten*; både vilkårene som er stilt i tildelingsbrevene og i retningslinjene for tilskuddsordningen er tydelige og klare, og understøtter målene slik disse er formulert for tilskuddsordningen, men samtidig er vilkårene formulert slik at bruken av midlene ikke er avgrenset til kun det definerte målet og den definerte målgruppen i retningslinjene.

Med hensyn til rapporteringsregimet, er det vår vurdering at det er rom for forbedring. Først mener vi at regnskapsrapporteringen fra fylkeskommunene til FMHO bør revideres. Blant annet bør det utarbeides tydelige regler for revisorattestasjon, og det pekes i den forbindelse på anbefalingene som kommer frem i rapporten *Bruk av revisorattestasjoner i statlig tilskuddsforvaltning*.³⁰⁷

Endelig er det vår vurdering at rapporteringen fra skoleavdelingene til FMHO er både for omfattende og for ressurskrevende. Det blir stilt krav om rapportering på flere momenter som ikke er relevante for å vurdere grad av måloppnåelse eller vilkårsoppfyllelse. Til tross for disse omfattende rapporteringskravene, blir det ikke rapportert på kriterier som er nødvendige for å vurdere grad av måloppnåelse eller vilkårsoppfyllelse. Rapporteringen er dermed både for omfattende, og ikke tilstrekkelig, og bør revideres slik at innrapporterte data er egnet til å vurdere måloppnåelse og vilkårsoppfyllelse.

Oppsummert er det altså vår vurdering at forvaltningen av tilskuddsordningen verken er utformet eller praktisert på en tilfredsstillende måte. Det bemerkes likevel at vi i våre undersøkelser ikke har funnet noen indikasjon på at tildelte midler ikke er brukt i henhold til vilkårene som er stilt.

³⁰⁷ Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/bruk-av-revisorattestasjoner-i-statlig-t/id277089/>.

8. Utformingen av tilskuddsordningen

8.1 Innledning

Basert på de undersøkelser og vurderinger som er gjort og presentert i foregående kapittel, vil vi her gjøre en samlet vurdering av hvorvidt tilskuddsordningen er tilstrekkelig godt utformet. Som beskrevet innledningsvis i rapporten (se kapittel 3) skal vi vurdere hvorvidt tilskuddsordningen er utformet på et vis som bidrar til å oppnå de resultater den søker å oppnå, om dagens modell er forutsigbar og objektiv, og om den egner seg til kostnadsberegning av opplæringskapasiteten ved etablering av nye enheter der det skal drives opplæring innenfor kriminalomsorgen. I dette kapitlet vil vi derfor vurdere hvorvidt tilskuddsordningen er utformet slik at den når sine målsettinger,³⁰⁸ og om elementene i tilskuddsordningen henger sammen på en logisk og internt konsistent måte.³⁰⁹

Sentrale momenter i en slik vurdering vil være hvorvidt målet med tilskuddsordningen og målgruppen er tydelig definert, om tildelingskriteriene som ligger til grunn for fordeling av midlene er tydelige og objektive, samt hvorvidt tilskuddsordningen er tilstrekkelig tilpasset målgruppen.

En slik samlet vurdering og konklusjon baserer seg på de analyser vi har gjort av tilskuddsordningens målformulering, måloppnåelse og forvaltning. I dette kapitlet vil vi derfor sammenfatte de mest sentrale funnene fra de foregående kapitlene, og se disse i sammenheng med det formål å vurdere selve tilskuddsordningens utforming. Det er samtidig nødvendig å gjøre noen ytterligere analyser, særlig for å undersøke om det er forhold innenfor kriminalomsorgssektoren som ikke er tilstrekkelig hensyntatt i utformingen av tilskuddsordningen, og hvilke konsekvenser dette eventuelt har.

Basert på det som har kommet frem gjennom evalueringen, mener vi det er behov for å gjøre endringer i måten tilskudd fordeles mellom fylkeskommunene på. I andre hoveddel av dette kapitlet, seksjon 8.3, vil vi derfor drøfte ulike tilnærminger til beregning og tildeling av tilskudd, og foreslå to alternative modeller for denne beregningen.

Undersøkelsene og vurderingene i denne delen av evalueringen vil munne ut i en oppsummering av elementer i ordningen vi identifiserer som har forbedringspotensial.

8.2 Er tilskuddsordningen egnet til å oppnå ønskede resultater?

8.2.1 Målformulering og måloppnåelse

I kapittel 5 drøftet vi målformuleringen i tilskuddsordningen, samt ulike aktørers forståelse av målet med tilskuddsordningen og målet med opplæringen i kriminalomsorgen i et

³⁰⁸ Det bemerkes at tilskuddsordningen som her er under evaluering, ikke er en typisk effektorientert tilskuddsordningen; det er rettighetsperspektivet til innsatte som ikke har fullført opplæring på enten grunnskole eller videregående nivå som er det styrende prinsippet. Følgelig vil vi heller ikke i denne delen av evalueringen undersøke effekten av tilskuddsordningen eller opplæringen som gis i fengslene.

³⁰⁹ Senter for statlig økonomistyring, «Evaluering av statlige tilskuddsordninger».

bredere perspektiv. Våre konklusjoner i det kapittelet var at både målsetting og målgruppe i utgangspunkt er tydelig definert gjennom tilskuddsordningens retningslinjer. Målgruppen er avgrenset til innsatte og løslatte som har rett til enten grunnskole eller videregående opplæring. Målet er å gi denne gruppen opplæring i samsvar med deres rettigheter etter opplæringsloven, og som en tilpasning til konteksten fremgår det at opplæringen også kan gis i form av kortere kurs, men at disse da primært skal være knyttet til kompetansemål i Læreplanverket for Kunnskapsløftet og opplæring i grunnleggende ferdigheter.

Samtidig fremgår det gjennom undersøkelsene vi har gjennomført at forståelsen av målsettingen blant mange av aktørene er betydelig videre, og at mange i større grad vektlegger de rehabiliterende effektene av opplæring i kriminalomsorgen enn rettighetsperspektivet. Det blir pekt på at skolens til dels betydelige fokus på det rehabiliterende perspektivet, kan ha sammenheng med at skoleavdelingene jobber tett på, og innenfor, kriminalomsorgens regime; kriminalomsorgens perspektiv kan dermed prege skolene og lærernes perspektiv, slik at det rehabiliterende elementet får i overkant stor plass i deres daglige arbeid, og da på bekostning av fokuset på den rettighetsbaserte opplæringen.

Vi registrerer også at det i de senere års budsjettproposisjoner er tilføyd en viss grad av effektmål, ved at det er vist til at det er et overordnet mål å bidra til at flere innsatte ved løslatelse skal ha en kompetanse som arbeidsmarkedet etterspør. Slik gis det gjennom budsjettproposisjonene føringer som strekker seg noe ut over det mer strengt definerte rettighetsperspektivet som fremgår av retningslinjene for ordningen.

Det at det rehabiliterende perspektivet får så stort fokus medfører slik vi ser det en viss risiko for at både målgruppen og opplæringsaktivitetene utvides ut over det som er definert gjennom tilskuddsordningen. Dette bekreftes i kapittel 6 der vi vurderer måloppnåelsen. Uklarhetene knyttet til forholdet mellom rettighetsperspektivet til tilskuddsordningen og det rehabiliterende perspektivet som tillegges opplæringen, har slik vi vurderer det ført til en situasjon der både målgruppen og opplæringsaktivitetene har blitt utvidet ut over det som er definert i tilskuddsordningen.

I kapittel 6 konkluderer vi derfor med at selv om tilskuddsordningen bidrar til måloppnåelse, er graden av måloppnåelse lavere enn det som kunne vært mulig. Opplæringen innenfor kriminalomsorgen favner i dag om en større gruppe innsatte enn det som er spesifisert i retningslinjene.

Vi mener at en tydeliggjøring av målformuleringen for tilskuddsordningen, blant annet ved at den er likelydende i ulike styringsdokumenter, vil bidra til at det dannes en felles oppfattelse hos de involvert aktørene av hva som er målet med tilskuddsordningen, og slik bidra til en felles forståelse med hensyn til hvilke grupper som skal prioriteres og hvordan tilbudet skal utformes. Dersom målgruppen skal være strengt definert som de med rett på opplæring etter opplæringsloven, bør dette også følges opp gjennom vilkår i tildelingene av tilskudd, og i forvalters oppfølging av bruken av midlene. Dersom tilskuddseier imidlertid finner det hensiktsmessig å videreføre den praksis som nå har utviklet seg, der tilskuddsmidlene benyttes til å finansiere et opplæringstilbud ikke bare til de som har rett til opplæring etter opplæringsloven, men også til en bredere gruppe innsatte som vurderes å ha behov for et opplæringstilbud, bør dette gjenspeiles i retningslinjene for ordningen. I så fall mener vi det vil være viktig å presisere at innsatte med rett på opplæring etter opplæringsloven alltid skal prioriteres. Hvorvidt det å legge til rette for høyere utdanning, som gjennom St.meld. nr. 27 (2004-2005)³¹⁰ er definert som en felles oppgave for skolene, fengslene og NAV, er en oppgave som skal finansieres gjennom tilskuddsordningen, er også noe tilskuddseier bør ta stilling til og gi nærmere føringer vedrørende.

³¹⁰ St.meld. nr. 27 (2004-2005), «Om opplæring innenfor kriminalomsorgen: 'Enda en vår'».

8.2.2 Er tilskuddsordningens utforming tilpasset dagens situasjon?

En sentral og overordnet årsak til at tilskuddsordningen kan vise seg å være uhensiktsmessig eller ikke tilstrekkelig godt utformet, er knyttet til endringer i sektorene den fungerer innenfor. Særlig endringer i kriminalomsorgen kan ha konsekvenser for om tilskuddsordningens utforming er tilstrekkelig god, da endringer der vil kunne ha konsekvenser for tilskuddsordningens målgruppe.

I intervjuer med både ansatte i fengsler og ved skoleavdelingene, kommer det frem at det er særlig to utviklingstrekk i kriminalomsorgen som påvirker skoleavdelingenes aktivitet i fengslene. Det ene dreier seg om endringer i profilen til de innsatte, og det andre omhandler rammevilkårene i kriminalomsorgen. Vi drøfter kort disse endringene sett opp mot tilskuddsordningens utforming i avsnittene under.

Kort oppsummert kommer det frem i våre undersøkelser at innsattbefolkningen oppleves som annerledes sammensatt og med ulik profil i dag enn for få år siden. Dette inntrykket kommer frem i intervju med både lærere og avdelingsledere på skoleavdelingene, og med ansatte og ledere i fengslene. Selv om ikke bildet som tegnes av innsattbefolkningen i intervjuene er helt entydig, er tendens klar; flere domfelte soner lengre dommer, flere av de som soner har større behov for oppfølging og opplæring enn tidligere, og det er flere ikke-norske innsatte nå enn før.

En sentral forklaring på endringen i profilen på innsattbefolkningen er økningen i andelen domfelte med ubetinget dom som soner utenfor fengsel. Jf. Kriminalomsorgsdirektoratets statistikk for 2015, har andelen av alle ubetingede domsdager sonet utenfor fengsel økt fra 4,6 % i 2007, til 12,7 % i 2015. Dette inkluderer domfelte som soner på institusjon, sykehus, hjemme, eller med elektronisk fotlenke.³¹¹ Hovedårsaken til denne økningen av andelen domsdager som er sonet utenfor fengsel, er økningen i bruk av elektronisk fotlenke de senere årene.³¹²

Beskrivelsene fra intervjuene vi har gjort, antyder at det i dag er flere såkalt «svake» innsatte, og at flere enn før mangler helt grunnleggende ferdigheter.³¹³ Dette medfører at flere av de innsatte egentlig burde hatt én-til-én undervisning, noe som naturligvis er kostnadsdrivende og oppleves som vanskelig gjennomførbart innenfor dagens rammer.

Det siste momentet som trekkes frem her som har endret seg i kriminalomsorgen, og som gjør at tilskuddsordningen kanskje er mindre tilpasset dagens situasjon, dreier seg om språkproblemer. En større andel av de innsatte i dag er ikke norskspråklige, og det opplyses at en økende andel heller kan ikke engelsk. Dette medfører noen utfordringer i og for skolens arbeid, og er derfor også en utfordring for tilskuddsordningen som sådan.

Det bemerkes likevel her at spørsmålet knyttet til utenlandske innsatte uten lovlig opphold i Norge sin rett til opplæring, er omstridt. Vi har ikke tatt stilling til dette spørsmålet selv, men siden dette er en problemstilling som hyppig ble tatt opp i intervju, og som ansatte og ledere i skolene er opptatt av, mener vi det er viktig å få en tydelig avklaring av rettighetene til denne gruppen innsatte. I den grad dette er en gruppe innsatte som har rett til opplæring, bør det også vurderes hvordan man kan sikre at disse innsatte får et tilfredsstillende opplæringstilbud, til tross for manglende eller svært dårlige norsk- og engelskkunnskaper.

Når det gjelder rammevilkårene til kriminalomsorgen, så blir det gjennomgående beskrevet at kriminalomsorgen får stadig trangere kår økonomisk. I dybdeundersøkelsene kommer

³¹¹ Kriminalomsorgen, «Kriminalomsorgens årsstatistikk - 2015».

³¹² I innføringsåret 2008, ble det avvirket 2 655 fengselsdøgn med elektronisk fotlenke (EK). I 2009 var det nesten en tidobling, til 24 148 fengselsdøgn med EK, mens det i 2014 var 60 998 fengselsdøgn sonet med EK. Dette økte så med 40 % til 2015, da 112 274 fengselsdøgn sonet med EK.

³¹³ Se diskusjon om denne gruppen i avsnitt 6.6.3 på side 110.

det frem at dette kan medføre økte forventninger til skolene – fra kriminalomsorgen og andre samarbeidspartnere i fengslene – om at skolen skal ta på seg oppgaver som går stadig mer i retning av aktivisering og rehabilitering, heller enn ren opplæring. Dette har ikke nødvendigvis noen betydning for utformingen av tilskuddsordningen i seg selv, men det kan bidra til å øke vektleggingen av det rehabiliterende perspektivet i skolens rolle og oppgaver, og det kan føre til at skoleavdelingene opplever at de blir «presset» til å ta på seg oppgaver som egentlig er utenfor skolens mandat, «fordi ingen andre gjør det».

Når det gjelder endringene i innsattbefolkningen, finner vi det viktig å understreke at om indikasjonene fra våre dybdeundersøkelser stemmer, og det er flere innsatte som soner lenger dommer, og videre at flere av de innsatte har behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter og/eller på grunnskolenivå, er utformingen av tilskuddsordningen slik denne kommer frem i relevante styringsdokumentene godt tilpasset situasjonen. For ordens skyld gjentar vi målformuleringen slik denne går frem av retningslinjene her:

Målet med tilskuddsordningen er at innsatte eller løslatte som har påbegynt opplæring under soning, som ikke har fullført grunnskolen eller videregående skole, og som har rett til og ønsker slik opplæring, får det. Mange har kort soningstid, eller sitter i varetekt. For å motivere flest mulig til å ta opplæring, og for at slike fangegrupper også skal ha et opplæringstilbud, er det også en målsetning at det gis kortere kurs med en primær målsetting om kurs eller delkurs som kan knyttes til kompetansemål fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet og opplæring i grunnleggende ferdigheter.³¹⁴

Med andre ord – og som diskutert tidligere i evalueringen – er tilskuddsordningen en *rettighetsbasert* ordning. Det er dermed ingen av de ovennevnte endringene i kriminalomsorgen og konsekvensene dette har for profilen på innsattbefolkningen, som gjør at tilskuddsordningen ikke er tilpasset dagens situasjon.

Dette er for øvrig i tråd med FMHOs kommentarer knyttet til spørsmålet om forholdet mellom situasjonen i kriminalomsorgen og tilskuddsordningens utforming. I intervju uttrykker FMHO at det ikke er noe i tilskuddsordningens utforming som sådan som er utfordret av de senere års endringer i kriminalomsorgen. De påpeker at det er skoleeierne og skoleavdelingene som må tilpasse seg, og holde tritt med utviklingen i fengslene, og at tilskuddsordningen slik den er utformet fint tar høyde for disse endringene. Hvilken pedagogikk og metodikk man må bruke i fengselet endrer seg i takt med endringer i innsattbefolkningens profil, men dette har altså ikke noe med *utformingen* av selve tilskuddsordningen å gjøre.

8.2.3 Forvaltningen av tilskuddsordningen

I kapittel 7 gikk vi nærmere inn på utformingen og den praktiske gjennomføringen av tilskuddsforvaltningen. Vi kartla fordelingen av tilskuddsmidler på nasjonalt nivå, fylkesnivå, samt internt i fylkene, gjennomgikk og vurderte saksbehandlingen i tilskuddsordningen, og diskuterte tilskuddsordningens vilkår og rapporteringsregime. Overordnet fant vi at forvaltningen av tilskuddsordningen ikke er utformet på en hensiktsmessig måte, og at den derfor heller ikke fungerer tilfredsstillende.

Den fylkesvise oversikten over tildelingen av tilskuddsmidler viste at det er til dels store variasjoner med hensyn til størrelsen på tilskuddet. Dette er i stor grad et resultat av en fordelingspraksis som tar utgangspunkt i historikk og sedvane. Årsaken til denne praksisen er utfordringer knyttet til tildelingskriteriene slik disse er formulert i dag. Kort oppsummert mangler flere av kriteriene som er definert i retningslinjene objektiv og reliabel informasjon;

³¹⁴ Kunnskapsdepartementet, «Retningslinjer for forvaltning av tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen under statsbudsjettets kap. 225 post 68».

dette gjør det umulig for forvalter å benytte seg av disse kriteriene i fordelingen av tilskudd mellom fylkeskommunene.

Videre vurderte vi saksgangen i tilskuddsordningen som lite hensiktsmessig utformet, særlig siden søknad om tilskudd må gjøres to år frem i tid. Vi mener det er rom for å lempe på kravene i søknadsprosessen, for eksempel ved at tilskuddsmottakere bare må komme med budsjettframlegg dersom det er større endringer i rammevilkårene.

Når det gjelder vilkårene i tilskuddsordningen, vurderer vi disse til å være tydelige og klare, og i all hovedsak understøtte målene slik disse er formulert for tilskuddsordningen. Samtidig merket vi oss at vilkårene er formulert slik at bruken av midlene ikke er avgrenset til kun det definerte målet og den definerte målgruppen i retningslinjene.

Endelig mener vi at regnskapsrapporteringen fra fylkeskommunene til FMHO bør revideres, blant annet ved at det utarbeides tydelige regler for revisorattestasjon. Rapporteringen fra skoleavdelingene til FMHO er for omfattende, uten at rapporteringen er egnet til å vurdere måloppnåelse eller vilkårsoppfyllelse. Rapporteringen er med andre ord *både* for omfattende og utilstrekkelig. Den bør følges opp og legges om.

8.2.4 Elementer i tilskuddsordningen som har forbedringspotensial

I en vurdering av hvorvidt tilskuddsordningen er tilstrekkelig godt utformet, bør nettopp *tilstrekkelighetsfaktoren* vektlegges. Her viser vi til veilederen for *Evaluering av statlige tilskuddsordninger*, som inneholder en kort diskusjon om vurderinger knyttet til potensial for forbedring:

Å vurdere behov eller potensial for endringer i en tilskuddsordning [er] en form for balansegang mellom det antatt nyttige på den ene siden, og merarbeid og risiko som følger av revisjonen av utformingen på den andre siden.

Det er altså ikke slik at ethvert forbedringspotensial er nødvendig eller sågar fornuftig å forfølge. For å vurdere behovet for å endre tilskuddsordningens utforming, foreslås det i nevnte veileder at man kan stille følgende spørsmål:

1. Fungerer ordningen i all hovedsak i henhold til hensikten?
2. Har tilskuddsgiver nådd de fastsatte mål for ordningen?
3. Kan resultatene av ordningen forsvare innsatsen?
4. Er det elementer i ordningen som kan endres på en slik måte at måloppnåelsen og effektene åpenbart vil bli høyere, eller ressursbruken og kostnadene åpenbart lavere?

Om svaret på 1., 2., og 3. er «ja», og på 4. er «nei», er det som regel ingen grunn til å gjøre endringer i utformingen av tilskuddsordningen, da dette indikerer at den er tilstrekkelig godt utformet.

Oppsummert finner vi i våre undersøkelser at:

Spørsmål:	Svar:	Begrunnelse:
1.	Ja, tilskuddsordningen fungerer i all hovedsak i henhold til hensikten	Tildelte midler blir brukt til å gi opplæring til innsatte som har rett til, behov for og/eller ønske om opplæring. Samtidig favner tilskuddsordningen i dag sannsynligvis om langt flere innsatte enn dem som har rett på opplæring etter opplæringsloven.
2.	Ja, tilskuddsgiver når stort sett sine fastsatte mål for ordningen.	Det er noe usikkerhet knyttet til i hvor stor grad dette er tilfelle, da målformuleringene og kriteriene for å belyse måloppnåelse ikke er optimalt utformet.
3.	Ja, det antas at resultatene gitt av tilskuddsordningen kan forsvare innsatsen.	Da ordningen ikke har definerte effektmål, er det vanskelig å vurdere effekter sett opp mot innsatsen. Sett i lys av målsettingene slik disse går frem av relevante styringsdokumenter, mener vi at resultatene forstått som at <i>omfanget av innsatte med rett og behov på opplæring som mottar dette</i> , likevel står i forhold til innsatsen.
4.	Ja, det er elementer i ordningen som kan endres på slik at måloppnåelsen blir høyere, og ressursbruken knyttet til forvaltningen kan bli lavere.	Dette er spesielt knyttet til forvaltningen av tilskuddsordningen, samt utfordringene med dagens tildelingskriterier

Oppsummert har vi identifisert forvaltningen og tildelingskriteriene som de mest sentrale elementene i tilskuddsordningen med størst forbedringspotensial. I motsetning til andre elementer med forbedringspotensial, som entydige måldefinisjoner og avklaringer knyttet til prioriteringer når det gjelder målgruppe, er svakhetene med dagens tildelingskriterier alvorlige, og har potensielt vidtrekkende konsekvenser for i hvilken grad tilskuddsmottakerne har mulighet til å nå målsettingene med tilskuddsordningen. Viktigheten av å revidere beregningsreglene slik at disse blir fungerende og legitime er derfor et klart forbedringspotensial i tilskuddsordningens utforming. Vi har som en konsekvens av dette utarbeidet to alternative beregningsmodeller som blir presentert senere i dette kapittelet. For våre vurderinger av forbedringspotensialet til forvaltningen av tilskuddsordningen, viser vi i hovedsak til seksjon 7.5, samt de påfølgende kommentarer:

Definisjon av målgruppe

Undersøkelsen viser at det kan være behov for en tydeligere definisjon og avklaring av hvem som skal utgjøre målgruppen for tilskuddsordningen. Vi har påpekt flere steder at ordningen i noen grad utvikles fra å være utelukkende rettighetsbasert, og i retning av å inneholde et mer rehabiliterende perspektiv. Dersom denne utviklingen skal fortsette, vil det medføre en forventning om en utvidet definisjon av hvem som skal utgjøre målgruppen for ordningen. Skal ordningen være strengt rettighetsbasert eller skal den utvide målgruppen til å omfatte en større gruppe innsatte gjennom å vektlegge opplæringsønsker og behov utover rene rettigheter?

Definere ønsket/prioritert opplæringstilbud nærmere

Slik tilskuddsordningen er innrettet i dag, blir det lagt vekt på at opplæringen primært skal bestå av grunnskole og videregående opplæring for rettighetslever, og at der det gis kortere kurs bør disse knyttes opp mot Læreplanverket for Kunnskapsløftet. I praksis følges ikke disse kravene opp i omfattende grad fra tilskuddsforvalter. En tydeliggjøring av disse kravene vil kunne være bevisstgjørende og stramme opp praksis for kursgjennomføring ute i skoleavdelingene, og samtidig bidra til at det i større grad blir tilbudt kurs som kan inngå som deler av en formell opplæring, gjennom blant annet mer utbredt bruk av

kompetansebevis. Det bør også avklares mer tydelig hva som inngår i begrepet «legge til rette for høyere utdanning» slik dette er formulert gjennom St.meld. nr. 27 (2004-2005)³¹⁵, samt tydeliggjøres hvorvidt dette er aktiviteter som kan eller skal finansieres gjennom tilskuddsordningen.

Revidere styrende dokumenter

De styrende dokumentene for tilskuddsordningen består per i dag av *Retningslinjer for forvaltning av tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen under statsbudsjettets kap. 225 post 68*,³¹⁶ føringer som gis gjennom Prop 1 S fra Kunnskapsdepartementet,³¹⁷ og *Overføring av oppgaver og stillingshjemmel fra KUD til SU*.³¹⁸ Videre vises det blant annet på FMHO sine nettsider for opplæringen innenfor kriminalomsorgen³¹⁹ til avtalen mellom staten og fylkeskommunene av 1988 som et styrende dokument for tilskuddsordningen.³²⁰

Etter vår vurdering inneholder både delegasjonen av 1993 og avtalen av 1988 en del føringer som er utdaterte og ikke lengre gjelder. Det at disse styrende dokumenter samtidig har til dels ulike og utdaterte opplysninger og styringssignaler, og stadig inneholder gyldige føringer, bidrar til forvirring og usikkerhet. Dette gjør det mindre klart hvordan blant annet forvaltningen av ordningen skal foregå. Etter vår vurdering bør det derfor gjøres en gjennomgang av alle styrende dokumenter, for å samle alle de føringer som skal gjelde for tilskuddsordningen i et oppdatert dokument.

Avslutningsvis er det viktig å påpeke at flere av våre vurderinger og undersøkelser i denne evalueringen kan danne utgangspunkt for videre undersøkelser innenfor opplæringen i kriminalomsorgen. For eksempel når det gjelder hva som er en hensiktsmessig målgruppe for opplæringen i kriminalomsorgen, hvordan opplæringen best kan tilpasses denne målgruppen, hvordan opplæringen bør innrettes, hvordan oppfølgingsklasser kan utvikles og benyttes på en mer hensiktsmessig måte enn det som er tilfelle i dag, hvordan en kan sikre at en når en større andel innsatte innenfor de gruppen der det er forhøyet risiko for at en faller utenfor dagens opplæringstilbud osv.

Under presenterer vi våre forslag til alternative beregningsmodeller for tilskuddordningen. Her vil vi i hovedsak konsentrere oss om tildelingskriteriene.

8.3 Alternative modeller for beregning av tilskudd

Basert på resultatene fra denne evalueringen, mener vi det er behov for å gjøre endringer i tilskuddsordningen. Særlig vurderer vi gjeldende tildelingskriterier som lite hensiktsmessige, og dagens fordelingspraksis som utilfredsstillende. At tildelingskriteriene og dagens fordelingspraksis har behov for omlegging, er for øvrig tydelig kommunisert også i langt de fleste intervjuene; forvalter ved FMHO, intervjuede skoleeiere, intervjuede ledere og lærere ved skoleavdelingene, samt fengselsledere, ønsker seg alle transparente og forutsigbare tildelingskriterier.

Under har vi derfor utarbeidet to forslag til alternative beregningsmodeller. Den ene modellen fordeler tilskuddet basert på objektive og kvantifiserbare tildelingskriterier, uten å ta hensyn til måloppnåelse. Den andre modellen tar også utgangspunkt i objektive og

³¹⁵ St.meld. nr. 27 (2004-2005), «Om opplæring innenfor kriminalomsorgen: 'Enda en vår'».

³¹⁶ Kunnskapsdepartementet, «Retningslinjer for forvaltning av tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen under statsbudsjettets kap. 225 post 68».

³¹⁷ Kunnskapsdepartementet, «Prop. 1 S (2016-2017) - For budsjettåret 2017».

³¹⁸ Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, «Overføring av oppgaver og stillingshjemmel fra KUD til SU» Dette er for øvrig dokumentet som gir føringer for utbetalingsmodellen med en inndeling i 80 % + 20 %.

³¹⁹ Se www.opplikrim.no

³²⁰ Kirke- og undervisningsdepartementet, «Avtale om statlig tilskudd til fengselsundervisningen - godkjenning av budsjett m.v.» Det bemerkes for øvrig at det i forarbeidene til endringer i opplæringsloven (Prop.68 L (2013-2014) Endringer i opplæringslova, privatskolelova og folkehøyskoleloven (leksehjelp m.m.)) vises det til at denne avtalen skulle sies opp.

kvantifiserbare tildelingskriterier, og inkluderer i tillegg et kriterium knyttet til måloppnåelse. Til slutt viser vi også hvordan tildelingene påvirkes dersom man ved beregning av tilskudd kun legger til grunn soningskapasitet. Denne modellen er utarbeidet etter ønske fra Utdanningsdirektoratet.

8.3.1 Noen vurderinger og avveininger med hensyn til modellenes oppbygning

Generelt er det ønskelig at tildelingskriterier i en tilskuddsordning er objektive og kvantifiserbare, og at de understøtter målet med tilskuddsordningen. Dette sørger for at fordelingen av midler er transparent, rettferdig og etterprøvbart, og relevant for målet med tilskuddsordningen.³²¹

For tilskuddsordningen under evaluering her, foreligger det en rekke objektive og kvantifiserbare mål som *kan* inngå i en beregningsmodell.³²² Dette inkluderer for eksempel soningskapasitet, antall soningsenheter, antall skoleavdelinger, antall kvinnefengsler, drift av oppfølgingsklasse, antall nyinnsettelse, osv.

Fra alle potensielle objektive og kvantifiserbare mål som kan brukes som tildelingskriterier, bør det likevel gjøres et utvalg. Selv om det kan tenkes at en mer uttømmende liste av tildelingskriterier vil gi bedre nøyaktighet i kriterienes treffsikkerhet med hensyn til tilskuddsordningens mål, er det hensiktsmessig å gjøre en avveining mellom beregningsmodellens *transparens* på den ene siden, og *nøyaktighet* på den andre. Dette er fordi det er sentralt å holde fokus på beregningsmodellens *legitimitet* blant tilskuddsmottakerne. Som vi har vist over, har dagens tildelingsregime en utfordring i at den mangler legitimitet hos tilskuddsmottakerne. Vi mener derfor at ett av målene med en omlegging av beregningsmodellen, må være at dette aspektet i større grad ivaretas enn det som er tilfelle i dag.

Videre er det viktig at tildelingskriteriene gir nødvendig handlingsrom hos tilskuddseier med hensyn til målstyring. Dette ivaretas primært gjennom vektlegging av måloppnåelse i tildelingskriteriene. Det er verdt å merke seg at en slik vektlegging kan inngå i tildelingskriteriene enten forstått som *vilkår* for å få tilskudd, eller som en del av *beregningsgrunnlaget* for størrelsen på tilskudd.

«Den manglende gjennomsluttheten i tildelingen skaper noe usikkerhet. Det ville skapt trygghet dersom det var en synlig sammenheng mellom aktivitet og budsjett.»

I sistnevnte situasjon vil høyere måloppnåelse utløse større tildeling. Om man velger en slik tilnærming, er det sentralt at rapporteringen som skal belyse måloppnåelse er så objektiv og uhildet som mulig, slik at eventuelle muligheter for tilskuddsmottakere til å påvirke tildelingen gjennom rapporteringen begrenses.

-representant for skoleeier

Om måloppnåelse inngår i tildelingskriteriene som en del av vilkårene for å få tilskudd, vil ikke høyere måloppnåelse være knyttet til størrelsen på tildelingen. Som tidligere poengtert, er det ikke slik at høyere måloppnåelse nødvendigvis skal føre til høyere tildeling. Måloppnåelse kan like gjerne være innlemmet i tildelingskriteriene som vilkår, slik at en eventuell svak måloppnåelse fører til økt involvering og styring fra tilskuddsforvalter eller tilskuddseier sin side.

Uavhengig av hvilken tilnærming man velger, er det avgjørende at operasjonaliseringen av måloppnåelse som del av tildelingskriteriene gjøres på en objektiv, forståelig og gjennomslutlig måte. Slik dagens ordning er utformet, er utfordringer knyttet til rapporteringsregimet fra skoleavdelingene av et slikt omfang, at det vanskelig lar seg gjøre å inkorporere de faktorene som i dag er ment å belyse måloppnåelse direkte inn i tildelingskriteriene. Ulike feilkilder i rapporteringen generelt, samt ulik forståelse av for

³²¹ Finansdepartementet, «Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten».

³²² Se diskusjon i avsnitt 7.3.2 om utfordringer knyttet til dagens tildelingskriterier.

eksempel realkompetansevurderinger, og ulik praksis i utstedelse av kompetansebevis, gjør at disse faktorene ikke er sammenlignbare mellom skoleavdelingene eller fylkene, og dermed vil gi ulike utslag dersom de blir brukt som tildelingskriterier.

Endelig bemerkes det at det kan være nødvendig å gjøre en avveining i bruken av objektive kriterier og eventuelle kontekstuelle forhold; det er nemlig ikke gitt at det foreligger kvantifiserbar og relevant informasjon om de forhold som *bør* vektlegges for at fordelingen av tilskuddsmidler understøtter målet med tilskuddsordningen.

En vektlegging av eventuelle kontekstuelle forhold ivaretas best ved å sette av en del av tilskuddsordningens totale budsjetttramme til skjønnsmessig fordeling fra tilskuddsforvalters side. Dette vil gi FMHO, som antas å være den aktøren som har best oversikt over situasjonen innenfor sektoren, anledning til å gjøre nødvendige justeringer i fordelingen av tilskudd, beroende på kontekstuelle forskjeller det kan være vanskelig å ta høyde for i en beregningsmodell basert på rent objektive og kvantifiserbare tildelingskriterier.

Det er noe risiko forbundet med en slik tilnærming. For det første kan det undergrave gjennomsliktigheten og dermed legitimiteten til tildelingskriteriene. Og for det andre åpner en slik skjønnsmessig fordeling av tilskuddsmidler for potensielle feil- eller skjevtildelinger. Likevel er det gode argumenter for å sette av en viss andel av budsjetttrammen til slike skjønnsmessige vurderinger, da situasjonen innenfor opplæringen i kriminalomsorgen er i stadig endring, og rammevilkårene til de respektive tilskuddsmottakerne og skoleavdelingene kan variere mye.

Nettopp fordi slike eventuelle vurderinger må basere seg på den kunnskap og nærhet til sektoren som tilskuddsforvalter har, og disse vurderingene baserer seg på informasjon som per definisjon ikke lar seg kvantifisere, har vi i våre foreslåtte alternative beregningsmodeller *ikke* hensyntatt slike eventuelle skjønnsmessige vurderinger. Dette betyr imidlertid ikke at vi anbefaler at det ikke skal gjøres noen skjønnsmessige vurderinger i forbindelse med fordelingen av tilskuddsmidler, men at slike vurderinger vanskelig lar seg modellere. Om det er ønskelig enten i en overgangsfase eller på mer fast basis å inkludere slike skjønnsmessige vurderinger i fastsettelsen av tilskudd til fylkeskommunene, kan det for eksempel gjøres ved at tilskuddsforvalter, eventuelt i samråd med tilskuddseier, setter av en viss del av det totale tilskuddet til slik fordeling.

8.3.2 Modellenes avgrensninger og generelle spesifikasjoner

I utgangspunktet skulle de alternative modellene for beregning av tilskudd vise hvordan en eventuell omlegging av ordningen slår ut for skoleavdelinger i fengsler som tidligere har hatt henholdsvis lavt, middels og høyt tilskudd. Som diskutert i noe detalj tidligere i rapporten,³²³ gjør variasjonen i tildeling per fylke og ulik fordelingspraksis internt i fylkene det vanskelig å fastslå hvilke skoleavdelinger som har fått mest og hvilke som har fått minst.

Manglende datagrunnlag på skole- og fengselsnivå gjør det derfor heller ikke mulig å vurdere hvilke utslag våre alternative fordelingsmodeller vil kunne ha på fengsels- eller skoleavdelingsnivå med hensyn til den finansielle situasjonen.

Dette spiller også inn på hvilke mulige konsekvenser en omlegging av fordelingen vil få for opplæringstilbudet ved de ulike skoleavdelingene. Sammenhengen mellom opplæringstilbud ved hovedskolen og skoleavdelingen i fengslet, kvaliteten på samarbeidet mellom skoleavdelingen og kriminalomsorgen, romsituasjonen ved skoleavdelingen, samt tilgjengelige lærerressurser, vil alle påvirke opplæringstilbudet sterkt. At størrelsen på tildelingen vil ha konsekvenser for opplæringstilbudet er åpenbart, men som nevnt er det

³²³ Se avsnitt 7.2.3.

altså ikke mulig å beregne hvilke konsekvenser en omlegging av fordelingen vil ha på skoleavdelingsnivå.

For å si noe om endringene i tildelte midler, har vi konstruert de samme statistiske sammenstillingene for de alternative tildelingene som ble gjort for tildeling per fylke i figurene som viser tildelingen for 2015, både med hensyn til soningskapasitet, rapporterte elever/deltagere, og med gjennomsnittstildeling per innsatt og per rapporterte elev/deltager.³²⁴ Dette gir riktignok ikke et fullgodt bilde av eventuelle konsekvenser på fengsels- eller skoleavdelingsnivå ved innføringen av en alternativ beregningsmodell, men gir et godt bilde av hvilke fylker som vil få mer og hvilke som vil få mindre tildelt.

Det er verdt å merke seg at tilskuddsordningens ramme som gitt over statsbudsjettet foruten de generelle driftsmidlene også skal bekoste investeringsutgifter etter egen søknad. Videre gir FMHO også ulike andre tilskudd til opplæringen innenfor kriminalomsorgen utover drifts- og investeringstilskuddene. I 2015 ble det for eksempel gitt tilskudd til fagkoordinatornettverket, nasjonal veileder for IKT,³²⁵ implementering av DFS (Desktop for Skolen),³²⁶ samt stimuleringsmidler for samarbeid mellom arbeidsdrift og skole.

I modellene under har vi tatt utgangspunkt i den totale summen *driftstilskudd* som gikk til fylkeskommunene i 2015. Vi har med andre ord holdt både investeringstilskudd og de andre tilskuddene utenfor. Dette er hovedsakelig fordi det er driftstilskuddet som er hovedtildelingen, og som det er størst utfordringer knyttet til i dag. Videre antas det at de andre tildelingene som inngår i tilskuddsordningen vil variere mye fra år til år. Det er derfor ikke hensiktsmessig å hensynta disse i modellene. Videre bemerkes det at fordi behovet for investeringstilskudd og andre tilskudd varierer, bør fordelingen mellom de ulike tilskuddstypene i tilskuddsordningen gjøres basert på en skjønnsmessig vurdering av tilskuddsforvalter og tilskuddseier.

Vi har imidlertid hensyntatt tilskudd som går til ND³²⁷, ungdomsenhetene og TAFU i modellene. Dette er programmer og prosjekter som historisk sett har hatt egne tildelinger, men som i dag finansieres over det generelle driftstilskuddet i denne tilskuddsordningen.³²⁸

Oppsummert er tilskuddsordningens ramme gitt i statsbudsjettets Kap. 225, post 68, men vi har altså tatt utgangspunkt i *driftstilskuddet* til opplæring innenfor kriminalomsorgen for 2015. Så mens den totale rammen for tilskuddsordningen i 2015 var på kr 256 167 000, ble kr 254 154 710 tildelt i driftstilskudd til fylkeskommunene.

8.3.3 Alternativ 1 - Modell uten måloppnåelse

I modellen under, er budsjettposten for tilskuddsordningen for 2015 fordelt mellom fylkene etter objektive og kvantifiserbare kriterier. Ingen av kriteriene i dette alternativet er knyttet til måloppnåelse. Kriteriene er hovedsakelig hentet, og i noen grad omarbeidet, fra statistikk materialet tilgjengelig gjort av FMHO, med unntak av uttrykket for gjennomstrømning av innsatte, som ble gitt oss av Kriminalomsorgsdirektoratet.

Tildelingskriteriene, vektingen av disse, og verdien i kroner for hvert kriterium for 2015 er gitt i tabell 11.

³²⁴ Se avsnitt 7.2.2.

³²⁵ Denne rollen ligger til Oslo kommune.

³²⁶ Dette er IKT-nettverket brukt i opplæringen innenfor kriminalomsorgen.

³²⁷ Narkotikaprogram med domstolskontroll.

³²⁸ Tidligere gikk også tildelinger til rusmestringsenhetene over tilskuddsordningen, men dette er ikke lenger tilfelle.

Tabell 11: Tildelingskriterier, vekt og verdi

Kriterium	Vekt i %	Verdi i kr
Total soningskapasitet	70,00 %	kr 177 908 298
Gjennomstrømming	5,00 %	kr 12 707 736
Soningsenheter	5,00 %	kr 12 707 736
Skoleavdelinger	5,00 %	kr 12 707 736
Høyere sikkerhetsnivå	5,00 %	kr 12 707 736
Forvaringsanstalter	0,90 %	kr 2 287 392
Kvinnefengsler	1,00 %	kr 2 541 547
Ungdomsenhet	1,00 %	kr 2 541 547
TAFU	0,40 %	kr 1 016 619
ND	1,70 %	kr 4 320 630
Oppfølgingsklasser	5,00 %	kr 12 707 736
Total tildeling	100,00 %	kr 254 154 711

Antall soningsenheter og antall skoleavdelinger i fylket er også begge vektlagt, da det er nærliggende å anta at det er kostnader knyttet til å opprettholde et opplæringstilbud i flere soningsenheter, og å drifte flere skoleavdelinger.

Videre gis det et påslag for soningsenheter med høyere sikkerhetsnivå. Dette begrunnes med at det er vanskeligere og mer kostbart å drive opplæring under de strengere sikkerhetstiltakene som følger med høyere sikkerhetsnivå. Av samme årsak har vi gitt et påslag til forvaringsanstalter.

Dernest vektlegges kvinnefengsler også noe. Dette reflekterer funn fra våre undersøkelser som viser at kvinnelige innsatte ofte har et dårligere opplæringstilbud enn hva som er tilfelle for menn, uten at vi har holdepunkter for å si at det er færre av disse som har rett på eller ønske om opplæring.

Som diskutert over, har vi også inkorporert ND, ungdomsenhetene og TAFU som tildelingskriterier i beregningsmodellen.³²⁹ Og endelig har vi tillagt oppfølgingsklasser noe vekt.

Fordelingen av tilskuddsmidler ved bruk av alternative tildelingskriterier er vist i tabell 12. Endring i kroner og endring i prosent er oppgitt i de to kolonnene lengst til høyre. Kolonnene er fargekodet, slik at endring fra negativ til positiv går fra rød via gul til grønn.

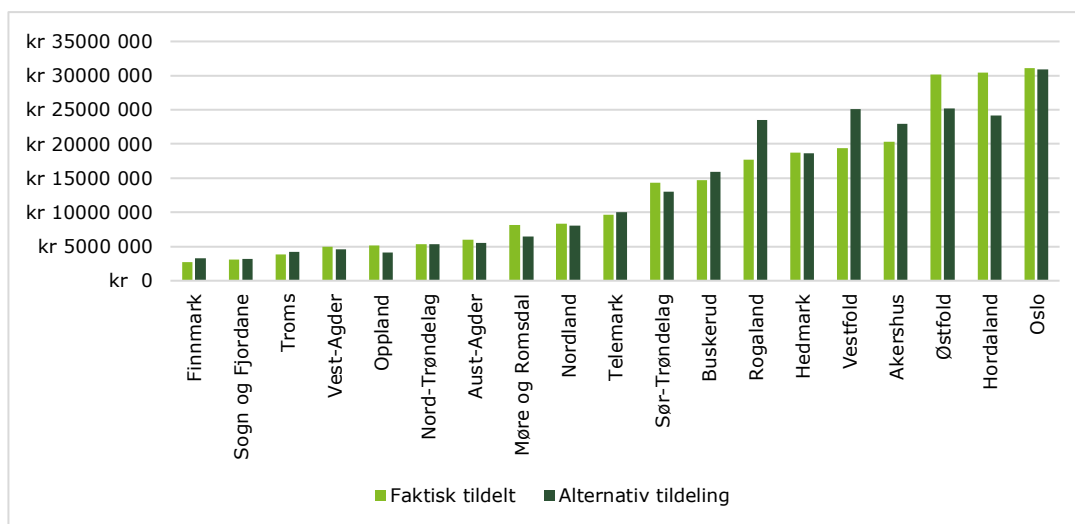
³²⁹ Fra samtale med FMHO fikk vi opplyst at tilskuddene som tidligere går til ND-sentrene ligger på om lag kr 2 100 000, TAFU-enheten får ca. kr 1 000 000, mens ungdomsenhetene i Bergen og Oslo (nå Akershus) får rundt kr 1 200 000. Dette er tallene som ligger til grunn for vektingen av disse tildelingskriteriene i modellene her.

Tabell 12: Alternativ tildeling

Fylke	Faktisk tildelt	Alternativ tildeling	Endring i kr	Endring i %
Akershus	kr 20 369 741	kr 22 946 870	kr 2 577 129	13 %
Aust-Agder	kr 5 986 536	kr 5 533 064	-kr 453 472	-8 %
Buskerud	kr 14 744 616	kr 15 916 323	kr 1 171 707	8 %
Finnmark	kr 2 709 578	kr 3 234 501	kr 524 923	19 %
Hedmark	kr 18 749 055	kr 18 659 883	-kr 89 172	0 %
Hordaland	kr 30 398 508	kr 24 200 223	-kr 6 198 285	-20 %
Møre og Romsdal	kr 8 132 152	kr 6 439 047	-kr 1 693 106	-21 %
Nordland	kr 8 294 680	kr 8 028 036	-kr 266 645	-3 %
Nord-Trøndelag	kr 5 321 365	kr 5 321 385	kr 20	0 %
Oppland	kr 5 146 479	kr 4 111 282	-kr 1 035 197	-20 %
Oslo	kr 31 107 470	kr 30 913 429	-kr 194 041	-1 %
Rogaland	kr 17 737 884	kr 23 493 024	kr 5 755 140	32 %
Sogn og Fjordane	kr 3 048 699	kr 3 227 826	kr 179 127	6 %
Sør-Trøndelag	kr 14 378 000	kr 12 990 787	-kr 1 387 213	-10 %
Telemark	kr 9 644 974	kr 10 018 665	kr 373 690	4 %
Troms	kr 3 840 980	kr 4 228 154	kr 387 174	10 %
Vest-Agder	kr 4 988 780	kr 4 583 934	-kr 404 846	-8 %
Vestfold	kr 19 400 811	kr 25 073 875	kr 5 673 065	29 %
Østfold	kr 30 154 403	kr 25 234 405	-kr 4 919 998	-16 %

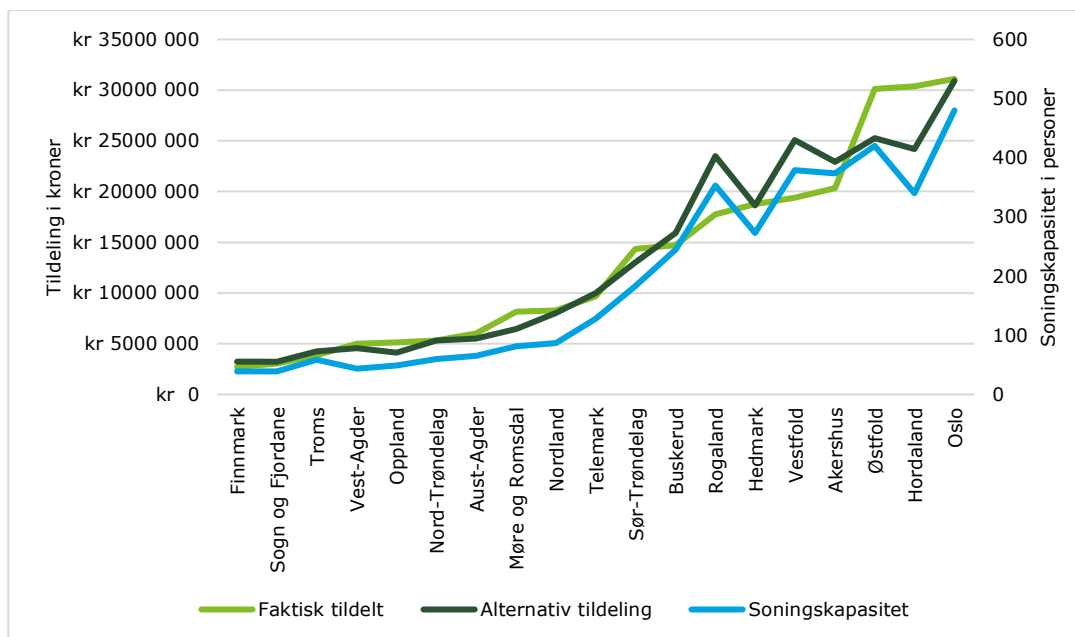
Som det går frem av tabellen, ville tildelingen for 2015 blitt radikalt ulik for en del fylker; Møre og Romsdal ville for eksempel fått 21 % mindre tildelt enn hva som faktisk var tilfelle, mens Rogaland ville fått 32 % mer. I kroner er det Hordaland som ville fått den største reduksjonen, med i overkant av 6 millioner mindre, mens Rogaland ville fått den største økningen, med 5,7 millioner.

De samme tallene er grafisk fremstilt i figur 67, der fylkene er organisert fra minste faktiske tildeling i 2015, til største faktiske tildeling i 2015:

Figur 67: Faktisk og alternativ tildeling

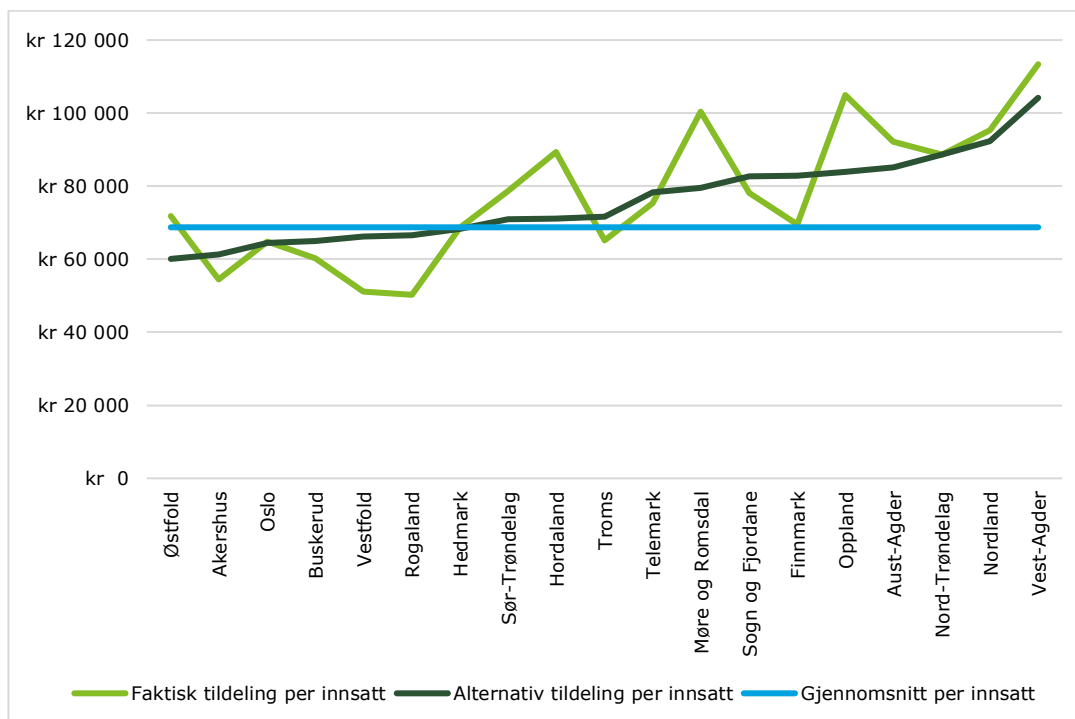
Sett i sammenheng med soningskapasitet, viser figur 68 at den *alternative* tildelingen for 2015 samvarierer enda tettere enn den *faktiske* tildelingen. Dette forklares med at vi i våre foreslåtte tildelingskriterier vektlegger soningskapasitet høyt.

Figur 68: Faktisk og alternativ tildeling og soningskapasitet



Av samme årsak er også variasjonsbredden i alternativ tildeling per innsatt *mindre* enn for den faktiske tildelingen; som det går frem i figur 69, ligger linjen som viser den fylkesvise alternative tildelingen per innsatt nærmere linjen for gjennomsnittstildeling per innsatt, enn det som faktisk var tilfelle.

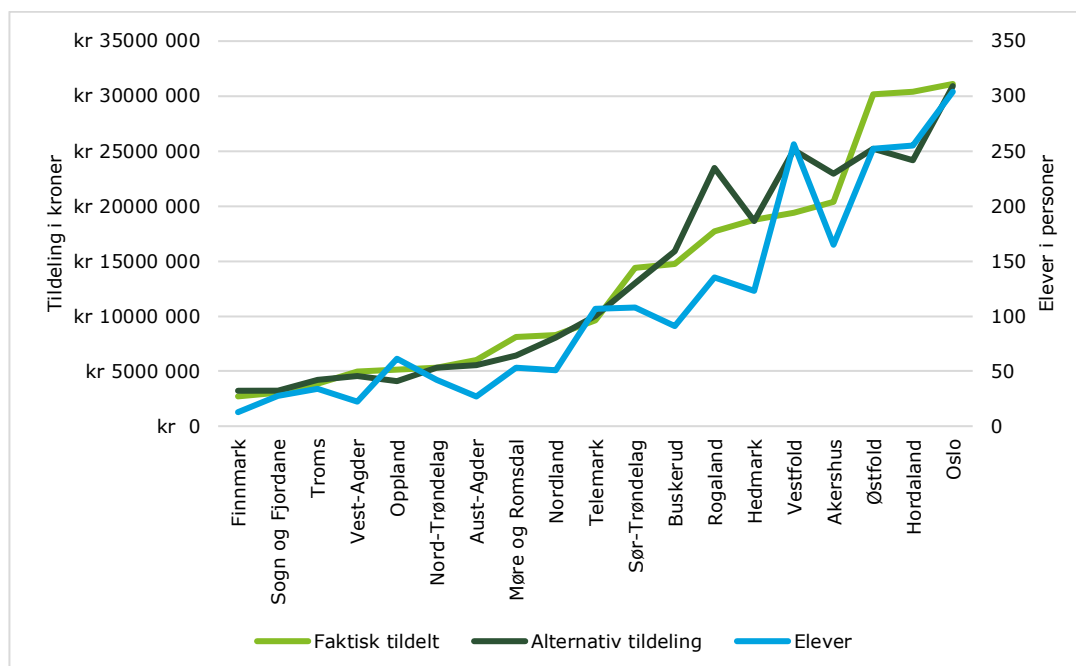
Figur 69: Faktisk og alternativ tildeling per innsatt



Sett i sammenheng med antall rapporterte elever/deltagere, viser figur 70 at den alternative tildelingen for 2015 samvarierer *svakere* enn den faktiske tildelingen. Dette

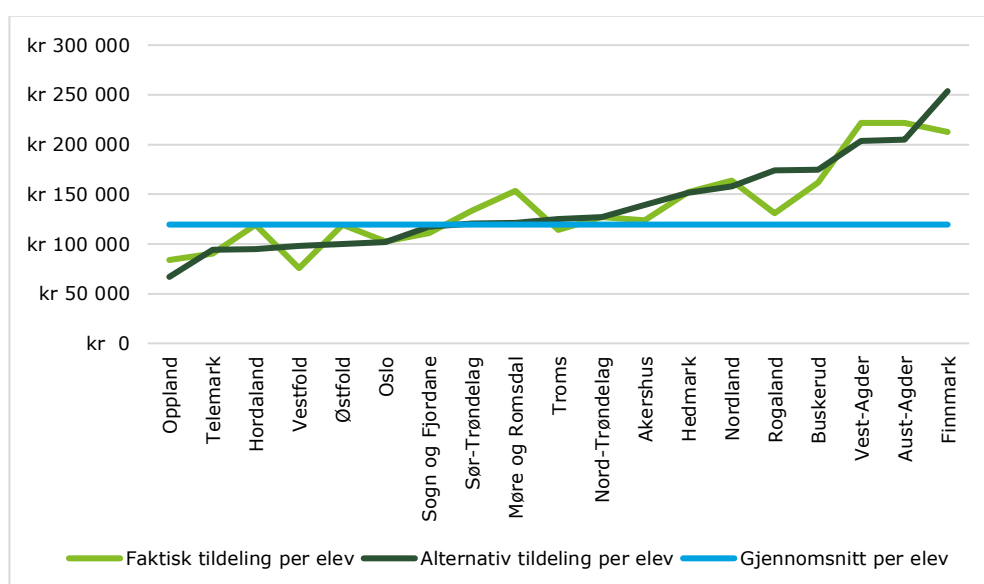
forklares med at vi i dette alternativet for foreslåtte tildelingskriterier *ikke* har vektlagt elever eller noen indikator for måloppnåelse.

Figur 70: Faktisk og alternativ tildeling og rapporterte elever/deltagere



Som en konsekvens av at vi ikke har vektlagt antall rapporterte elever/deltagere, varierer også tildelingen per rapporterte elev/deltager mer i vår alternative modell enn i den faktiske tildeling for 2015. Som vist i figur 71, er minste tildeling per elev *mindre* i den alternative tildelingen enn det som faktisk var tilfelle, og den største tildeling per elever er *større* i den alternative tildelingen enn det som faktisk var tilfelle.

Figur 71: Faktisk og alternativ tildeling per elev/deltager



I tabell 13 er noen sentrale tall for både den faktiske og alternative tildelingen for 2015 gjengitt.

Tabell 13: Faktisk og alternativ tildeling 2015 – noen sentrale tall

	Faktisk tildeling		Alternativ tildeling	
	<i>Per innsatt</i>	<i>Per elev/deltager</i>	<i>Per innsatt</i>	<i>Per elev/deltager</i>
Gjennomsnitt	kr 68 728	kr 119 462	kr 68 728	kr 119 462
Minst	kr 50 249	kr 75 637	kr 60 082	kr 66 850
Mest	kr 113 381	kr 221 724	kr 104 180	kr 253 686
Variasjonsbredde	kr 63 132	kr 146 087	kr 44 098	kr 188 836

I tråd med tendensene vist i de overstående figurene, er variasjonsbredden i den alternative tildelingen *mindre* enn variasjonsbredden i den faktiske tildelingen når det gjelder tildeling per innsatt. Og når det gjelder tildeling per elev/deltager, er variasjonsbredden i den alternative tildelingen *større* enn det som er tilfelle i den faktiske tildelingen.

8.3.4 Alternativ 2 - Modell med måloppnåelse

Denne alternative beregningsmodellen er basert på den forrige, men tar i tillegg med måloppnåelse som en del av beregningsgrunnlaget. Igjen er alle kriteriene objektive og kvantifiserbare, og som i forrige modell, er kriteriene hovedsakelig hentet, og i noen grad omarbeidet, fra statistikk materialet tilgjengelig gjort av FMHO, med unntak av uttrykket for gjennomstrømning av innsatte, som ble gitt oss av Kriminalomsorgsdirektoratet.

Det er flere mulige måter å operasjonalisere måloppnåelse på, og vi har her sett hen til faktorene som er listet i retningslinjene for tilskuddsordningen. Der står det at følgende opplysninger skal innhentes for å belyse hvorvidt innsatte og løslatte tilbys grunnskoleopplæring eller videregående opplæring, og altså oppfyller målet med tilskuddsordningen:

- Antall elevplasser
- Antall elever
- Antall innsatte
- Antall anstalter som gir opplæring
- Antall oppfølgingsklasser
- Antall avlagte eksamener / kompetansebevis / realkompetansevurderinger / antall inngåtte lærekontrakter / antall fagprøver / antall kurs

Det er utfordringer knyttet til flere av disse, både i seg selv, og sett opp mot måloppnåelse. For eksempel er ikke *antall elevplasser* en definert størrelse, og det er heller ikke noe det rapporteres på. Videre mener vi at antall innsatte, antall anstalter som gir opplæring, og antall oppfølgingsklasser, ikke er egnet til å belyse måloppnåelse i seg selv.³³⁰

I tillegg mener vi at skoleavdelingenes produksjon (antall avlagte eksamener, kompetansebevis, osv.) i begrenset grad er egnet til å belyse faktisk måloppnåelse. Dette dreier seg dels om at det mangler retningslinjer, og dels om rapporteringskvalitet. For eksempel med hensyn til de ulike bevisene (praksisbevis, kompetansebevis), mangler det retningslinjer. Følgelig har det utviklet seg ulik praksis både med tanke på omfang og utforming. Rapporterte antall kompetansebevis som er utstedt ved hver skoleavdeling er derfor uegnet til å belyse måloppnåelse på en objektiv måte.

Når det gjelder de andre produksjonsmålene, er det verdt å merke seg at opplæringstilbudet varierer mye mellom skoleavdelingene, og at det ikke er entydig hvilke rapportere kurs som er knyttet til Læreplanverket. Oppsummert mener vi at manglende

³³⁰ Antall innsatte er et uttrykk for etterspørselssiden i tilskuddsordningen, og sier lite om i hvilken grad man når disse med et opplæringstilbud. Og ettersom alle fengslene i Norge i dag har et opplæringstilbud, sier heller ikke denne faktoren noe om måloppnåelse.

retningslinjer, ulik forståelse og begrepsbruk, samt potensielle rapporteringsfeil, gjør at skoleavdelingenes produksjon, slik denne blir rapportert om per i dag, er dårlig egnet til bruk som tildelingskriterier.

Merk likevel at våre vurderinger av indikatorer for måloppnåelses manglende egnethet for å inngå i beregningsmodellen er knyttet til dagens situasjon; om indikatorene for måloppnåelse omarbeides slik at de understøtter målet med tilskuddsordningen og slik får økt *validitet*, og om rapporteringsregimet legges om slik at innsamlet data blir tilstrekkelig *reliable*, kan måloppnåelse med fordel innlemmes i tildelingskriteriene, enten som *vilkår* for å få tilskudd, eller som en del av beregningsgrunnlaget for størrelse på tilskudd.

Slik situasjonen er med hensyn til kriterier for måloppnåelse per i dag, mener vi altså at disse ikke egner seg i særlig grad som tildelingskriterier. Også gjennomsnittlig *antall rapporterte elever/deltagere*, har utfordringer knyttet til rapporteringskvaliteten som gjør det problematisk å bruke som indikator på måloppnåelse. Men selv om rapporteringsfeil forekommer, og det er rom for misforståelser og uenighet også når det gjelder hvordan elever og deltagere skal telles, er dette den mest grunnleggende indikatoren på måloppnåelse i tilskuddsordningen som er tilgjengelig. I tillegg er rapporterte elever/deltagere allerede brukt i tildelingsstatistikken fra FMHO. Ved å bruke denne indikatoren som del av tildelingskriteriene, sikres en viss grad av sammenlignbarhet.

Tildelingskriteriene, vektingen av disse, og verdien i kroner for hvert kriterium for 2015 er gitt i tabell 14:

Tabell 14: Tildelingskriterier, vekt og verdi

Kriterium	Vekt	Verdi
Total soningskapasitet	35,00 %	kr 88 954 149
Gjennomstrømming	5,00 %	kr 12 707 736
Soningsenheter	5,00 %	kr 12 707 736
Skoleavdelinger	5,00 %	kr 12 707 736
Høyere sikkerhetsnivå	5,00 %	kr 12 707 736
Forvaringsanstalter	0,90 %	kr 2 287 392
Kvinnefengsler	1,00 %	kr 2 541 547
Ungdomsenhet	1,00 %	kr 2 541 547
TAFU	0,40 %	kr 1 016 619
ND	1,70 %	kr 4 320 630
Oppfølgingsklasser	5,00 %	kr 12 707 736
Rapporterte elever/deltagere (gjennomsnitt)	35,00 %	kr 88 954 149
Total tildeling	100,00 %	kr 254 154 711

Som det går frem av tabellen, har vi vektlagt soningskapasitet og rapporterte elever/deltagere like mye. De andre tildelingskriteriene har vi holdt konstant fra forrige modell.

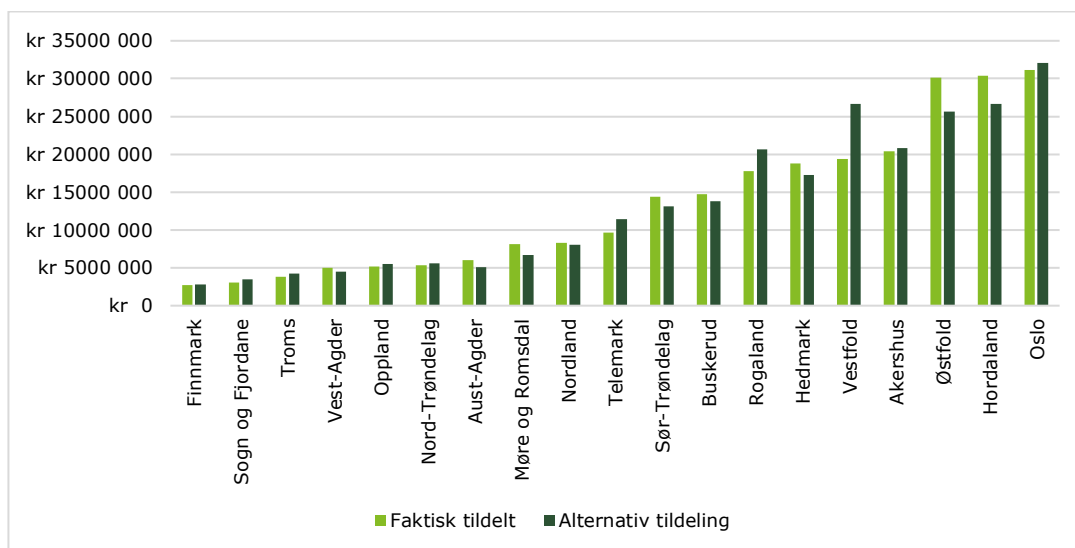
Fordelingen av tilskuddsmidler ved bruk av alternative tildelingskriterier er vist i tabell 15. Endring i kroner og endring i prosent er oppgitt i de to kolonnene lengst til høyre. Kolonnene er fargekodet, slik at endring fra negativ til positiv går fra rød via gul til grønn.

Tabell 15: Alternativ tildeling

Fylke	Faktisk tildelt	Alternativ tildeling	Endring i kr	Endring i %
Akershus	kr 20 369 741	kr 20 838 885	kr 469 143	2 %
Aust-Agder	kr 5 986 536	kr 5 098 423	-kr 888 112	-15 %
Buskerud	kr 14 744 616	kr 13 838 237	-kr 906 379	-6 %
Finnmark	kr 2 709 578	kr 2 829 467	kr 119 889	4 %
Hedmark	kr 18 749 055	kr 17 246 237	-kr 1 502 817	-8 %
Hordaland	kr 30 398 508	kr 26 683 591	-kr 3 714 917	-12 %
Møre og Romsdal	kr 8 132 152	kr 6 706 633	-kr 1 425 520	-18 %
Nordland	kr 8 294 680	kr 8 057 218	-kr 237 463	-3 %
Nord-Trøndelag	kr 5 321 365	kr 5 634 191	kr 312 826	6 %
Oppland	kr 5 146 479	kr 5 504 016	kr 357 537	7 %
Oslo	kr 31 107 470	kr 32 077 912	kr 970 442	3 %
Rogaland	kr 17 737 884	kr 20 656 745	kr 2 918 861	16 %
Sogn og Fjordane	kr 3 048 699	kr 3 439 513	kr 390 814	13 %
Sør-Trøndelag	kr 14 378 000	kr 13 093 982	-kr 1 284 018	-9 %
Telemark	kr 9 644 974	kr 11 403 054	kr 1 758 080	18 %
Troms	kr 3 840 980	kr 4 220 070	kr 379 090	10 %
Vest-Agder	kr 4 988 780	kr 4 466 289	-kr 522 490	-10 %
Vestfold	kr 19 400 811	kr 26 681 829	kr 7 281 019	38 %
Østfold	kr 30 154 403	kr 25 678 418	-kr 4 475 984	-15 %

Som det går frem av tabellen, vil også denne alternative beregningsmodellen føre til relativt store endringer i tilskuddsstørrelse for flere fylker. Størst relativ og reell økning vil tilfalle Vestfold, som i dette alternative vil få 7,2 millioner mer i tilskudd, en økning på 38 % fra den faktiske tildelingen i 2015. Relativt sett er det Møre og Romsdal som får den største reduksjonen, med -18 %, mens det i reelle kroner er Østfold som får den største reduksjonen, ned om lag 4,4 millioner sammenlignet med den faktiske tildelingen.

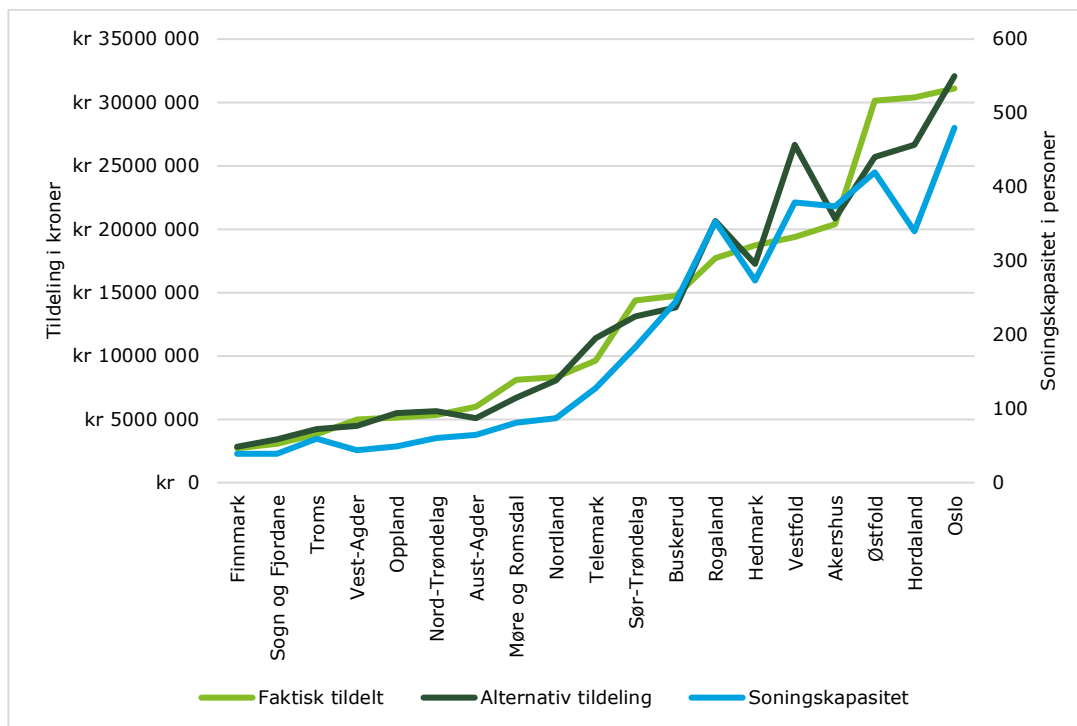
De samme tallene er grafisk fremstilt i figur 72, der fylkene er organisert fra minste faktiske tildeling i 2015, til største faktiske tildeling i 2015:

Figur 72: Faktisk og alternativ tildeling

Figur 73 viser alternativ og faktisk tildeling sett i sammenheng med soningskapasitet. Også i denne alternative tildelingsmodellen samvarierer alternativ tildeling tettere med soningskapasitet enn det som faktisk var tilfelle. Likevel er ikke samvariasjonen like tett

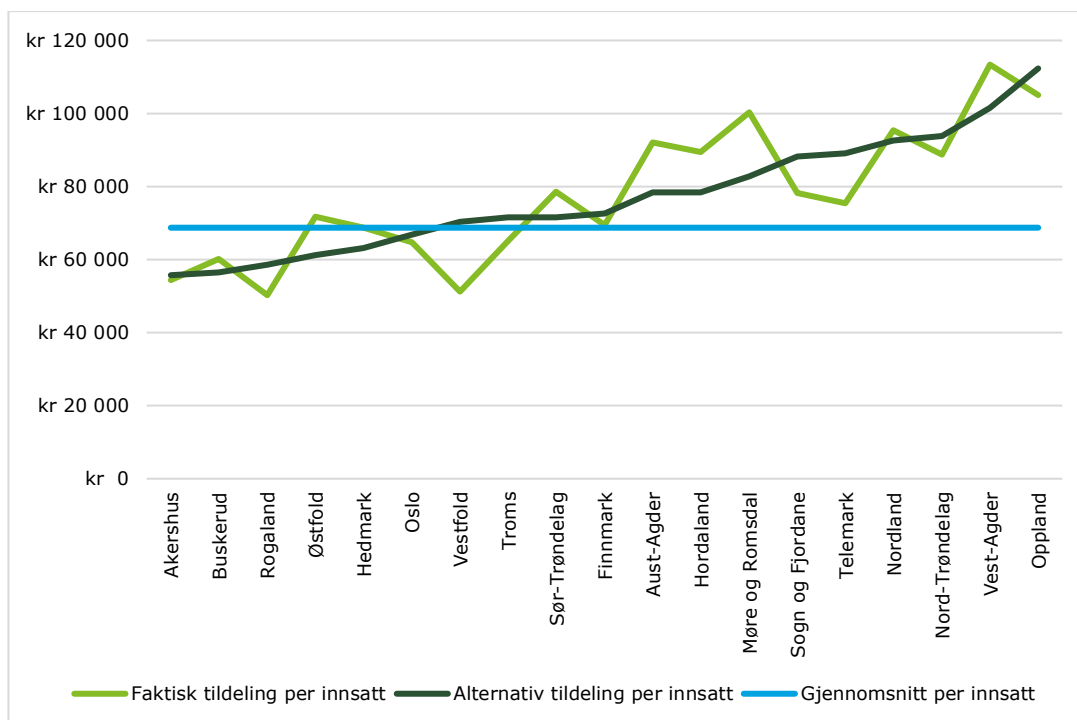
som i forrige alternativ. Dette er fordi vi ikke har vektlagt soningskapasitet like høyt i denne modellen.

Figur 73: Faktisk og alternativ tildeling og soningskapasitet



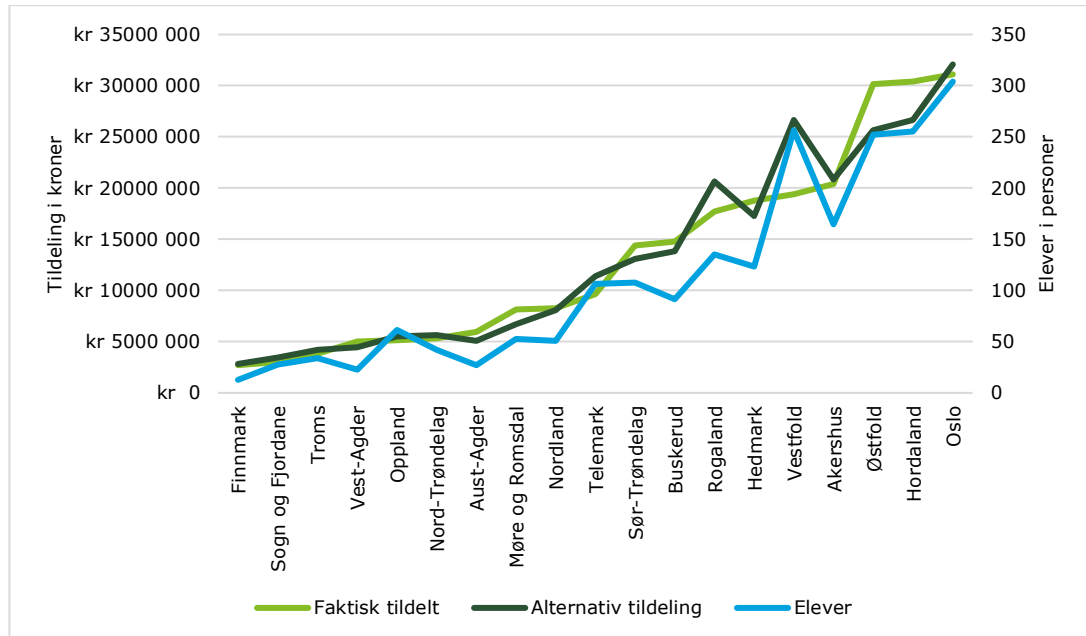
Følgelig er ikke variasjonsbredden i alternativ tildeling per innsatt like liten her som i den forrige modellen; som det går frem i figur 74, er variasjonen mellom minst og mest tildelt per innsatt i denne alternative beregningsmodellen om lag lik det som faktisk var tilfelle.

Figur 74: Faktisk og alternativ tildeling per innsatt



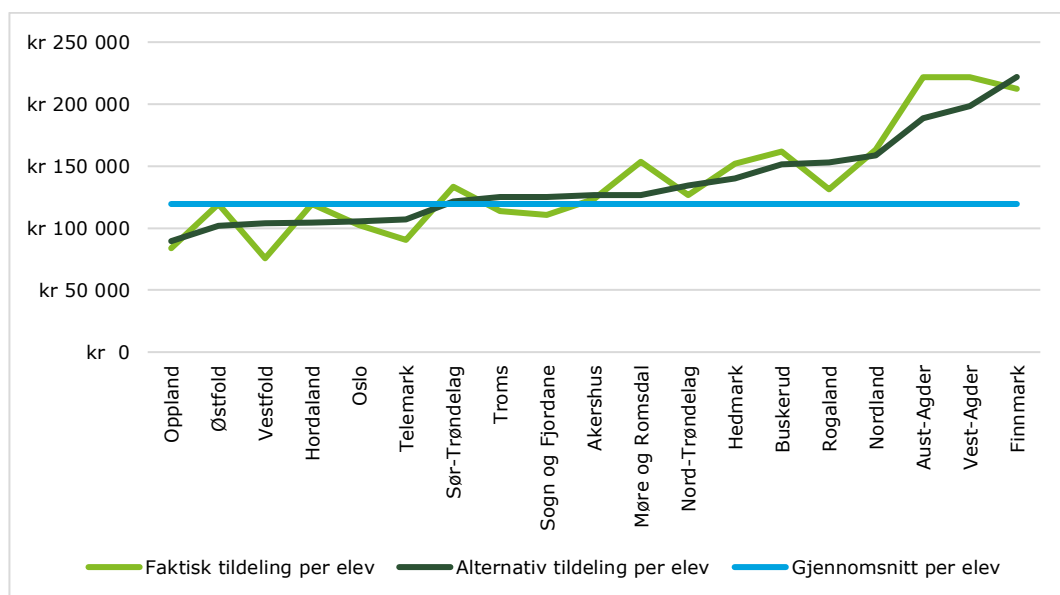
Sett i sammenheng med antall rapporterte elever/deltagere, viser figur 75 at denne alternative tildelingen for 2015 samvarierer sterkere enn den faktiske tildelingen. Dette forklares med at vi i dette alternativet for foreslåtte tildelingskriterier har vektlagt rapporterte elever/deltagere.

Figur 75: Faktisk og alternativ tildeling og rapporterte elever/deltagere



Som en konsekvens av at vi har vektlagt antall rapporterte elever/deltagere i denne modellen, varierer ikke tildelingen per rapportert elev/deltager mer i vår alternative modell enn i den faktiske tildeling for 2015. Som vist i figur 76, er variasjonsbredden i tildeling per elev/deltager i denne alternative tildelingen relativt lik det som faktisk var tilfelle.

Figur 76: Faktisk og alternativ tildeling per elev/deltager



Tabell 16 gjengir sentrale tall for den faktiske og denne alternative tildelingen for 2015. I tråd med tendensene vist i de overstående figurene, er variasjonsbredden i den alternative tildelingen *mindre* enn variasjonsbredden i den faktiske tildelingen, både når det gjelder tildeling per innsatt og tildeling per elev/deltager.

Tabell 16: Faktisk og alternativ tildeling 2015 – noen sentrale tall

	Faktisk tildeling		Alternativ tildeling	
	Per innsatt	Per elev/deltager	Per innsatt	Per elev/deltager
Gjennomsnitt	kr 68 728	kr 119 462	kr 68 728	kr 119 462
Minst	kr 50 249	kr 75 637	kr 55 719	kr 89 496
Mest	kr 113 381	kr 221 724	kr 112 327	kr 221 919
Variasjonsbredde	kr 63 132	kr 146 087	kr 56 608	kr 132 423

8.3.5 Beregningsmodell basert på soningskapasitet

Denne modellen er laget på oppfordring fra Utdanningsdirektoratet. Modellen tar kun utgangspunkt i soningskapasitet. Med andre ord er hele driftstilskuddet fordelt mellom fylkene basert utelukkende på soningskapasitet.

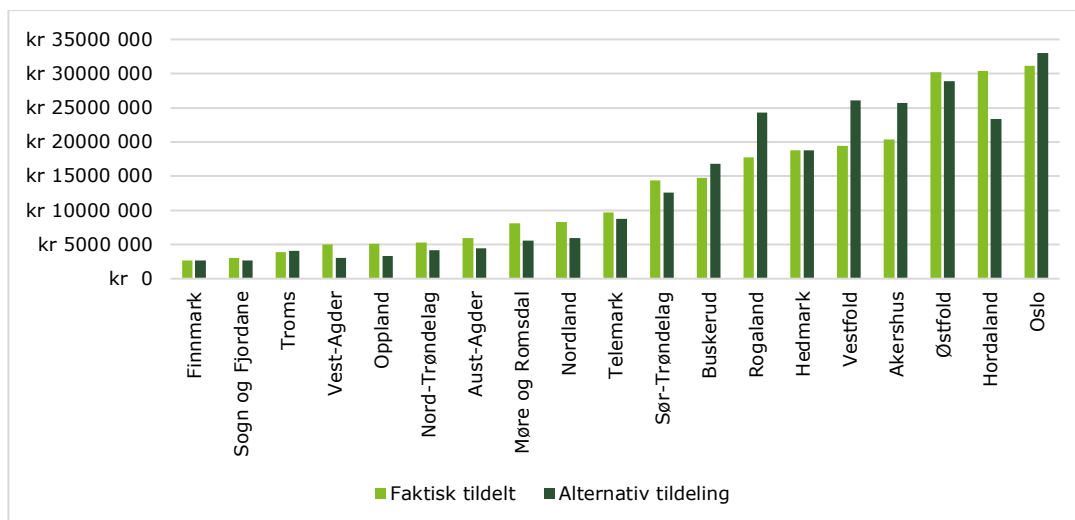
Som det går frem av tabell 17, vil også denne alternative beregningsmodellen føre til store endringer i tildelt tilskudd for flere fylker. Relativt sett er det Vest-Agder som ville fått den største reduksjonen, med -39 %. Hordaland ville fått den største reduksjonen i kroner, med om lag 7 millioner. Den største relative økningen ville gått til Rogaland, som hadde fått 37 % mer tildelt, mens den største økningen i kroner ville tilfalt Vestfold, som hadde fått 6,6 millioner mer.

Tabell 17: Alternativ tildeling

Fylke	Faktisk tildelt	Alternativ tildeling	Endring i kr	Endring i %
Akershus	kr 20 369 741	kr 25 704 127	kr 5 334 386	26 %
Aust-Agder	kr 5 986 536	kr 4 467 295	-kr 1 519 241	-25 %
Buskerud	kr 14 744 616	kr 16 838 265	kr 2 093 649	14 %
Finnmark	kr 2 709 578	kr 2 680 377	-kr 29 201	-1 %
Hedmark	kr 18 749 055	kr 18 762 638	kr 13 584	0 %
Hordaland	kr 30 398 508	kr 23 367 388	-kr 7 031 120	-23 %
Møre og Romsdal	kr 8 132 152	kr 5 566 937	-kr 2 565 216	-32 %
Nordland	kr 8 294 680	kr 5 979 302	-kr 2 315 378	-28 %
Nord-Trøndelag	kr 5 321 365	kr 4 123 657	-kr 1 197 708	-23 %
Oppland	kr 5 146 479	kr 3 367 653	-kr 1 778 826	-35 %
Oslo	kr 31 107 470	kr 32 989 254	kr 1 881 784	6 %
Rogaland	kr 17 737 884	kr 24 260 847	kr 6 522 963	37 %
Sogn og Fjordane	kr 3 048 699	kr 2 680 377	-kr 368 322	-12 %
Sør-Trøndelag	kr 14 378 000	kr 12 577 153	-kr 1 800 847	-13 %
Telemark	kr 9 644 974	kr 8 797 134	-kr 847 840	-9 %
Troms	kr 3 840 980	kr 4 054 929	kr 213 949	6 %
Vest-Agder	kr 4 988 780	kr 3 024 015	-kr 1 964 765	-39 %
Vestfold	kr 19 400 811	kr 26 047 765	kr 6 646 955	34 %
Østfold	kr 30 154 403	kr 28 865 597	-kr 1 288 805	-4 %

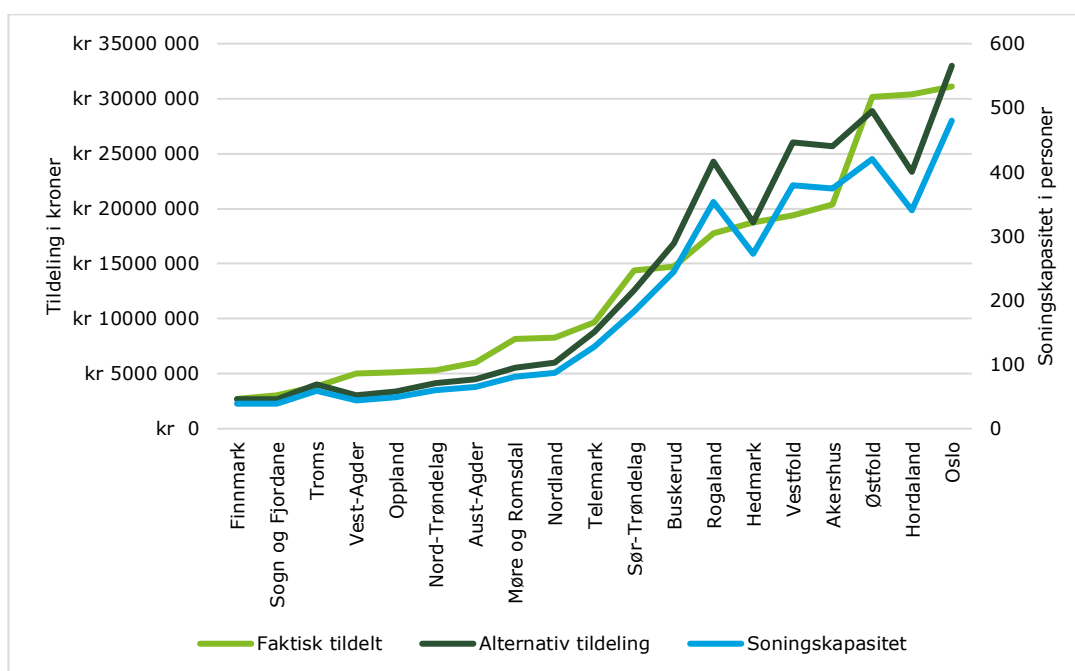
De samme tallene er grafisk fremstilt i figur 77, der fylkene er organisert fra minste faktiske tildeling i 2015, til største faktiske tildeling i 2015:

Figur 77: Faktisk og alternativ tildeling



Figur 78 viser alternativ og faktisk tildeling sett i sammenheng med soningskapasitet. I denne tildelingsmodellen samvarierer alternativ tildeling 100 % med soningskapasitet, siden modellen kun vektlegger denne variabelen.³³¹

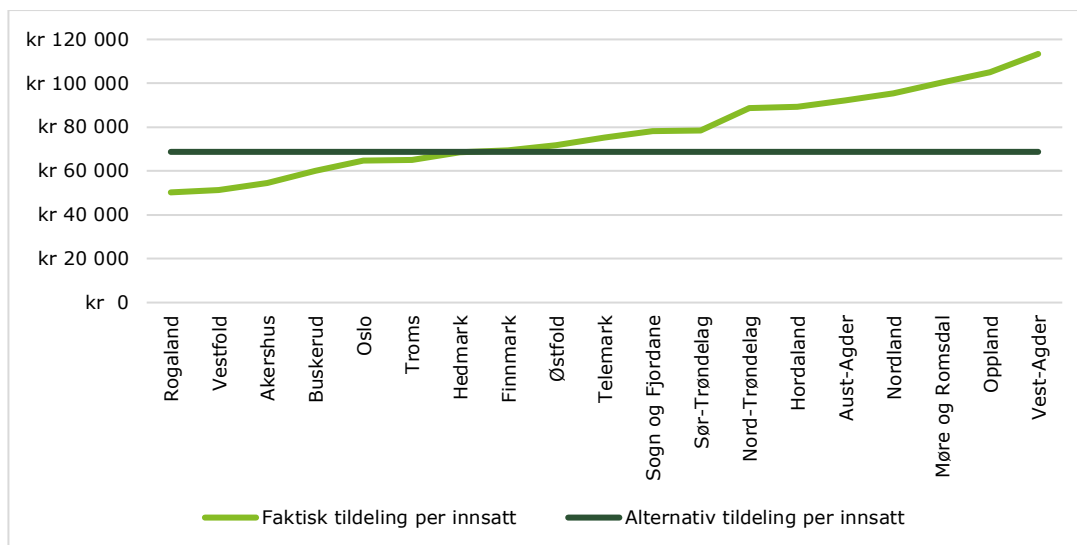
Figur 78: Faktisk og alternativ tildeling og soningskapasitet



Det er derfor ingen variasjonsbredde med hensyn til minst og mest fordelt per innsatt i denne modellen; som vist i figuren under, er den alternative tildelingen per innsatt lik for alle fylker.

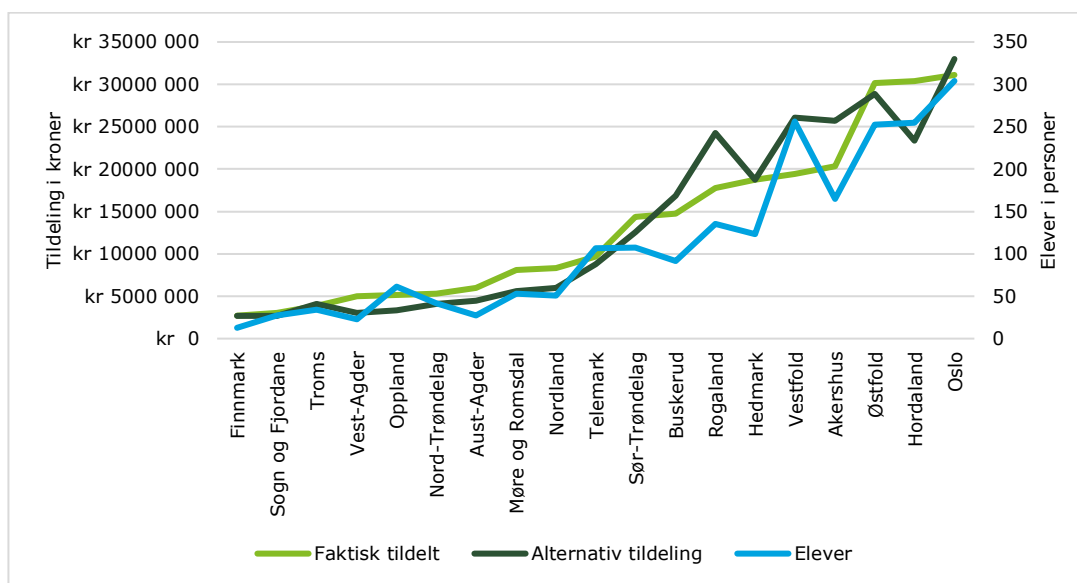
³³¹ Korrelasjonskoeffisienten $r=1$.

Figur 79: Faktisk og alternativ tildeling per innsatt



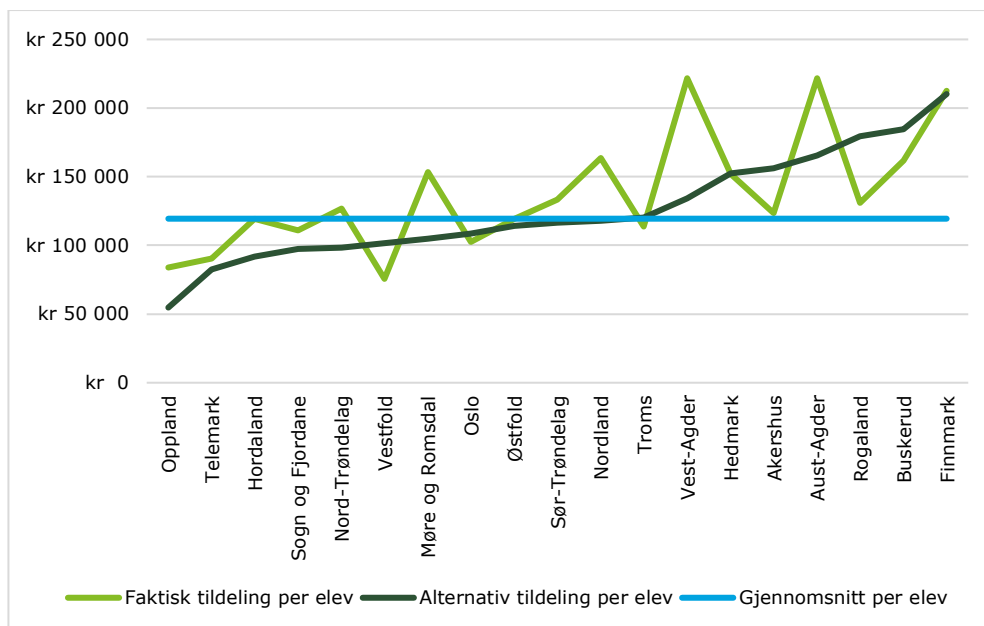
Sett i sammenheng med antall rapporterte elever/deltagere, viser Figur 80 at denne tildelingen samvarierer svakere enn den faktiske tildelingen. Dette er fordi rapporterte elever/deltagere ikke vektlegges i denne modellen.

Figur 80: Faktisk og alternativ tildeling og rapporterte elever/deltagere



Som en konsekvens av at alternativet ikke vektlegger rapporterte elever/deltagere i denne modellen, varierer tildelingen per rapportert elev/deltager mer i dette alternativet enn i den faktiske tildelingen for 2015. Som vist i Figur 81, er variasjonsbredden i tildeling per elev/deltager *større* her enn det som faktisk var tilfelle.

Figur 81: Faktisk og alternativ tildeling per elev/deltager



Tabell 18 gjengir sentrale tall for den faktiske og denne alternative tildelingen for 2015. I tråd med tendensene vist i de overstående figurene, er det ingen variasjonsbredde i den alternative tildelingen med hensyn til tildeling per innsatt, mens variasjonsbredden i tildeling per elev/deltager er større enn i den faktiske tildelingen.

Tabell 18: Faktisk og alternativ tildeling 2015 – noen sentrale tall

	Faktisk tildeling		Alternativ tildeling	
	<i>Per innsatt</i>	<i>Per elev/deltager</i>	<i>Per innsatt</i>	<i>Per elev/deltager</i>
Gjennomsnitt	kr 68 728	kr 119 462	kr 68 728	kr 119 462
Minst	kr 50 249	kr 75 637	kr 68 728	kr 54 759
Mest	kr 113 381	kr 221 724	kr 68 728	kr 210 226
Variasjonsbredde	kr 63 132	kr 146 087	Kr 0	kr 155 467

Vedlegg 1: Beregning av alternative tildelingsmåter

Beskrivelse av beregning av alternative tildelingsmåter

Modellene er bygget opp etter samme logikk, så i denne seksjonen vil vi gi en generell beskrivelse av hvordan vi gikk frem for å bygge dem.

Modellene er basert på innsamlet data for 2015, sammenstilt per fylke. For hvert fylke har vi en rekke variabler som kan brukes som tildelingskriterier. Dette inkluderer antall fengsel, antall fengsel med høyere sikkerhetsnivå (inkludert forvaring), total soningskapasitet, antall avdelinger for kvinner, gjennomsnittlig antall elever/deltagere, antall nyinnsettelse (brukt som uttrykk for gjennomstrømning), TAFU, ND, ungdomsenhet, antall skoler, og oppfølgingsklasser. Hver av disse variablene er definert som et mulig tildelingskriterium. Kort fortalt kan alle objektive kriterier det foreligger fylkesvis informasjon på teoretisk sett brukes som tildelingskriterium.

Vektingen av de ulike tildelingskriteriene er en prosentdel av det totale driftstilskuddet for 2015. Dette gir oss en total kroneverdi for tildelingskriteriet på nasjonalt nivå. Denne kroneverdien deles så på summen av enhetene for det gitte kriteriet. Slik får vi en enhetsverdi for hvert kriterium. Denne enhetsverdien multipliseres så med hvert fylkes enheter av det aktuelle kriteriet, og summen er tildelingen til det aktuelle fylket for dette ene tildelingskriteriet.

Som eksempel bruker vi her tildelingskriteriet *soningskapasitet*. Ved å vekte soningskapasitet med 35 % som i modell 2, setter vi av kr 88 954 149 av det totale driftstilskuddet på kr 254 154 711. Disse kr 88 954 149 deler vi så på den totale soningskapasiteten i Norge, som i 2015 var 3698. Dette gir en enhetsverdi, eller en tildeling per soningsplass, på kr 24 055. Neste steg er å multiplisere enhetsverdien for en soningsplass med hvert fylkes soningsplasser. For eksempel hadde Akershus 374 soningsplasser i 2015, noe som da gir fylket en tildeling basert på soningsplasser på kr 8 996 570. Prosessen gjentas for hvert kriterium, og til slutt summeres verdien av hvert kriterium for hvert fylke.

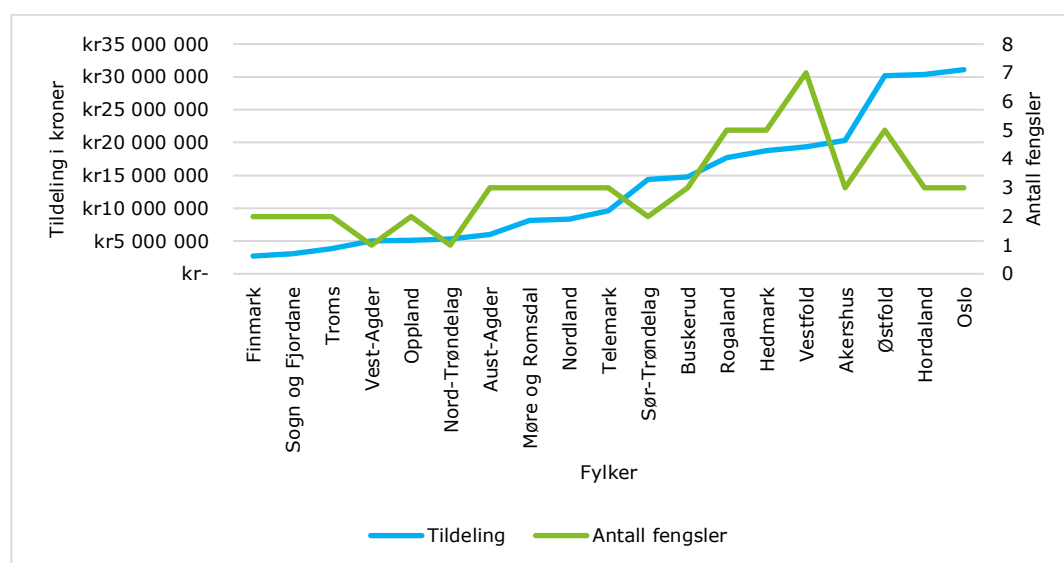
Vedlegg 2: Forkortelser

EK	-	Elektronisk kontroll (brukt om det å gjennomføre straff med elektronisk fotlenke)
FMHO	-	Fylkesmannen i Hordaland
FOKO	-	Forum for opplæring i kriminalomsorgen
HS	-	Høyere sikkerhet
LS	-	Lavere sikkerhet
ND	-	Narkotikaprogram med domstolskontroll
SSB		Statistisk sentralbyrå
TAFU	-	Tilbakeføring gjennom arbeid, fritid og utdanning
Udir	-	Utdanningsdirektoratet
UH	-	Universitet og høyskole
VGO	-	Videregående opplæring
VGS	-	Videregående skole

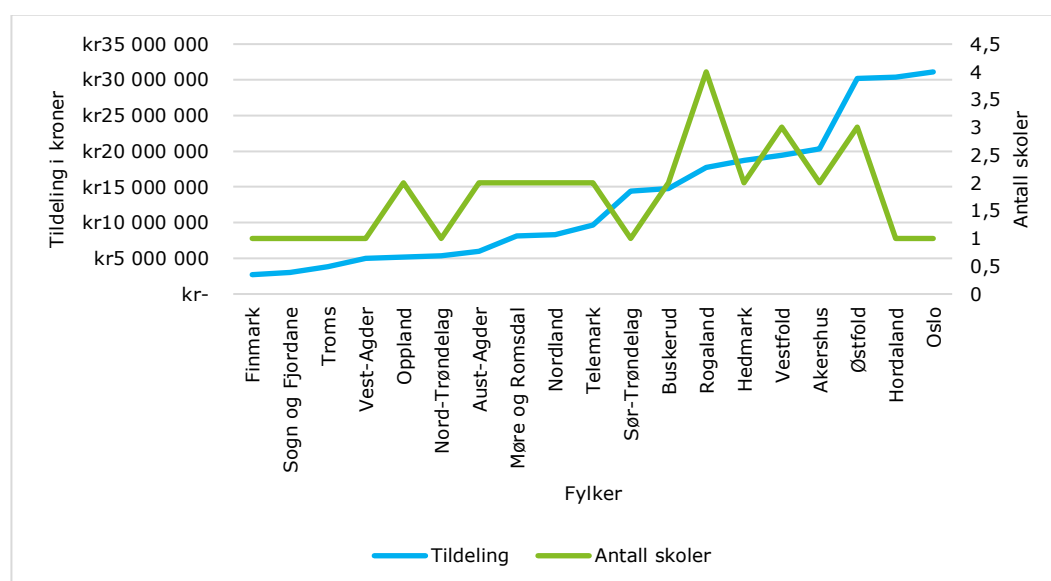
Vedlegg 3: Statistiske sammenstillinger og tabeller

Tildeling, skoler og fengsler – noen statistiske sammenstillinger

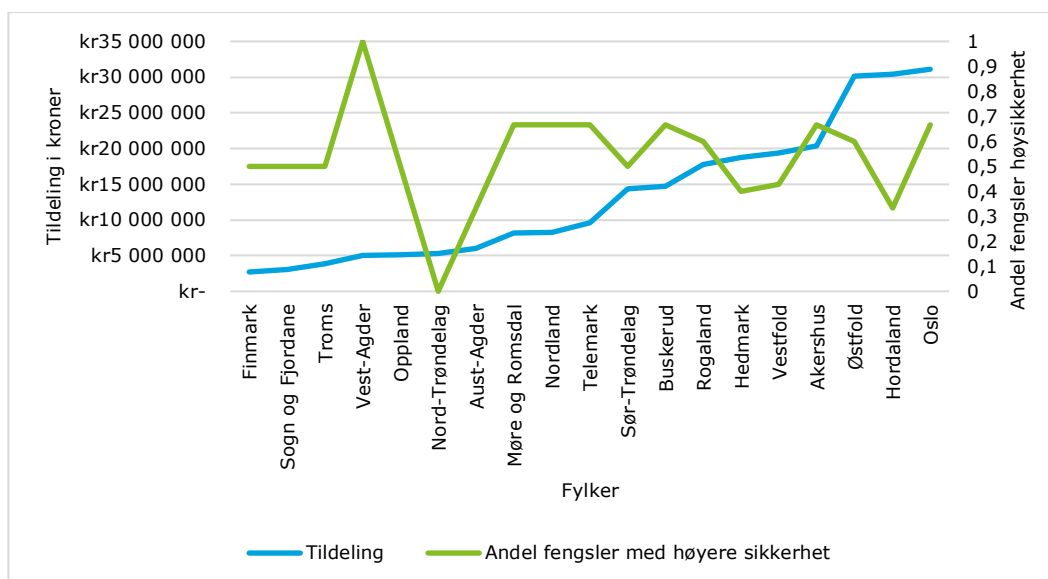
Figur 82: Antall fengsler og fylkesvis tildeling - 2015



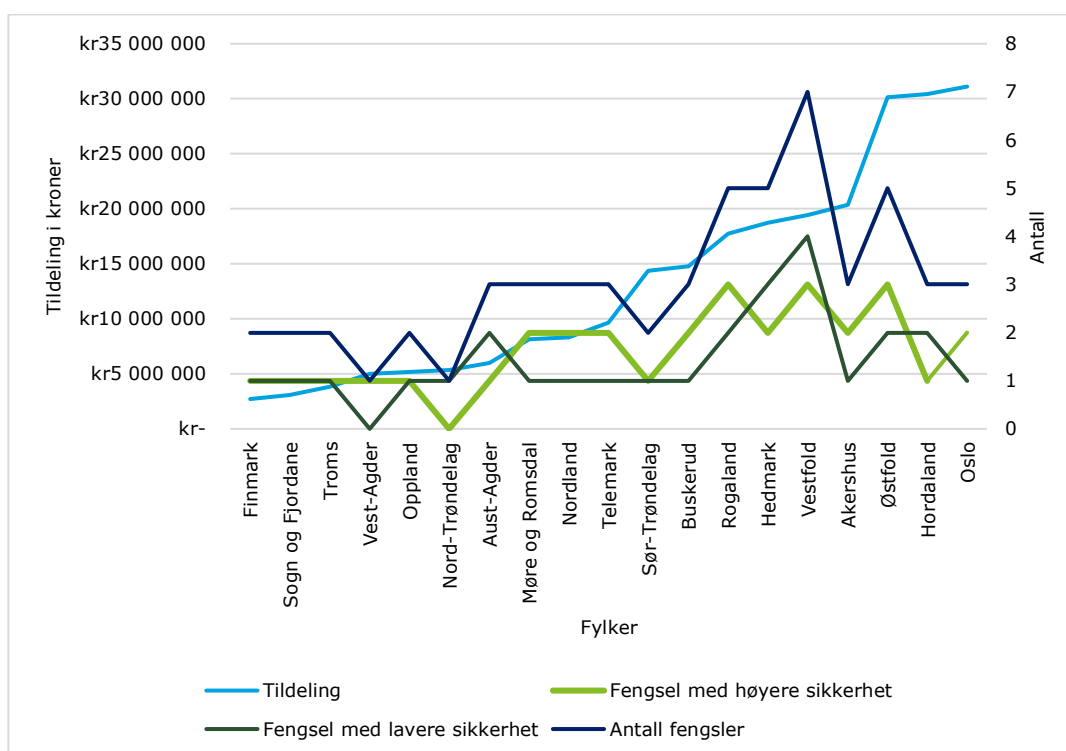
Figur 83: Antall skoler og fylkesvis tildeling - 2015



Figur 84: Fylkesvis tildeling og andel fengsler med høyere sikkerhet - 2015



Figur 85: Fylkesvis tildeling, antall fengsler, og fengslenes profil – 2015



Arbeidskvalifiserende og andre kurs sin tilknytning til kompetansemål for Læreplanverket

I tabellen under gjør vi kort rede for de svarene skolene har gitt når det gjelder hvorvidt hvert enkelt kurs kan knyttes til kompetansemål for Læreplanverket for Kunnskapsløftet og opplæring i grunnleggende ferdigheter.

I tabellene nedenfor er de ulike kurskategoriene som inngår i rapporteringen til FMHO listet opp i venstre kolonne, og i høyre kolonne er informasjon om hvorvidt kurset kan knyttes til kompetansemål i Læreplanverket for Kunnskapsløftet og opplæring i grunnleggende ferdigheter kort sammenfattet.

Tabell 19: Arbeidskvalifiserende kurs og tilknytning til kompetansemål i Læreplanverket

Kurstittel	Informasjon om kurset - oppsummert
Båtførerprøven	Fra enkelte skoler vises det til kompetansemål innenfor programområde for maritime fag. Andre viser til at kurset bidrar til innøving av grunnleggende ferdigheter som å uttrykke seg skriftlig og muntlig, samt å kunne lese og regne. Atter andre svarer at kurset ikke er knyttet til kompetansemål i Læreplanverket.
Datakortet	I all hovedsak blir det vist til at dette kurset er knyttet til digital kompetanse, altså opplæring i en grunnleggende ferdighet. Enkelte viser også til fagspesifikke læreplaner, der bruk av digitale verktøy er blant kompetansemålene. Noen viser til at opplæringen gis i henhold til læreplanen for Datakortet, uten henvisning til Læreplanverket for Kunnskapsløftet.
DAK/Autocad	Det vises gjennomgående til at kurset er relatert til kompetansemål i Læreplanverket. Det varierer hvilke programområder og utdanningsprogram det blir vist til; Bygg og anleggsteknikk, Design og Håndverk, Teknikk og industriell produksjon.
Førerprøven	Det er relativt stor variasjon i svarene; enkelte viser til at det omfatter grunnleggende ferdigheter som å kunne lese, skrive og regne på grunnskolenivå, andre viser til kompetansemål knyttet til yrkessjåførfaget. Noen viser til at dette er et rent yrkesrettet tiltak i tilfeller der sertifikat er nødvendig for å få en jobb, andre viser til at kurset bare er et selvstudietilbud.
HMS	De fleste viser til ulike yrkesfaglige utdanningsprogram, for eksempel VG1 Bygg- og anleggsteknikk, VG2 Byggteknikk, Tømmerfaget VG3/Opplæring i bedrift, Naturbruk. Enkelte viser til at dette er et rent arbeidskvalifiserende kurs, uten henvisning til kobling mot Læreplanverket.
Maskinførerkurs	Det blir gjennomgående vist til VG2 Anleggsteknikk, og VG3 Anleggsmaskinførerfaget. Ved en skole vises det til at dette er et rent arbeidskvalifiserende kurs, uten henvisning til Læreplanverket og tilknytning til yrkesrettede utdanningsprogram.
Motorsagkurs	Det blir gjennomgående vist til kompetansemål innenfor utdanningsprogrammet Naturbruk.
Overflatebehandling	Det blir vist til programområde for overflateteknikk.
Personløfter	Her er det noe ulikt hva det blir vist til. Enkelte viser til at dette er et rent arbeidskvalifiserende kurs med sertifisering. Andre viser

for eksempel til malerfaget, stillasbyggerfaget eller yrkesfag til fordypning. Enkelte viser også til at kurset gir øving i grunnleggende ferdigheter som lesing og skriving.

Renhold	Det blir primært vist til læreplan i renholdsoperatørfaget men det blir også vist til relevans for elever på restaurant- og matfag, samt den generelle delen av Læreplanverket.
Skog-/miljøkurs	Det blir i hovedsak vist til utdanningsprogrammet Naturbruk, men fra en skole henvises det kun til krav om kurs for å utføre den type arbeid kurset omfatter.
Skogsarbeid	Det blir vist til VG2 Skogsbruk og VG3 Skogfaget, samt øving i grunnleggende ferdigheter i tillegg.
Solid Edge	Det blir vist til programfaget Teknikk og industriell produksjon (Vg1) og Industriteknologi (Vg2).
Stillaskurs	Det blir vist til VG2 Byggteknikk og VG3 Stillasbyggerfaget.
Sveis/loddekurs	Det blir gjennomgående vist til VG1 teknikk og industriell produksjon, med unntak av en skole som beskriver innholdet i kurset men uten å henwise til Læreplanverket.
Truckførerkurs	Her er det mange som viser til ulike læreplaner kurset kan relateres til (f.eks. VG2 Transport og logistikk, VG1 service og samferdsel, VG3 Anleggsmaskinførerfaget). Det er også flere som viser til at dette er et rent arbeidskvalifiserende kurs som gir sertifisering, uten at dette knyttes opp mot Læreplanverket.
Tverrfaglig verkstedskole	Det blir vist til VG1 Teknikk og industriell produksjon.
Vaktmesterskole	Den ene skolen som har svart vedrørende dette kurset opplyser at det er et NKI-kurs, uten nærmere forklaring.
Varme arbeider	Det vises gjennomgående til kompetansemål i VG1 og VG2 for både Teknikk og industriell produksjon og Bygg og anleggsteknikk.
Andre arbeidskvalifiserende kurs	Mange ulike kurs er rapportert som «andre» arbeidskvalifiserende kurs. De fleste oppgis å kunne knyttes til kompetansemål som er relatert til ulike yrkesrettede utdanningsprogram.

Tabell 20: Andre kurs og tilknytning til kompetansemål i Læreplanverket

Kurstittel	Beskrivelse av kurs - oppsummert
Alfabetisering	Det blir gjennomgående vist til grunnleggende ferdigheter i lesing og skriving.
Basiskurs data	Det blir gjennomgående vist til den grunnleggende ferdigheten digital kompetanse. Det blir også vist til kompetansemål knyttet til bruk av digitale verktøy både på grunnskolenivå og innenfor ulike utdanningsprogram på videregående skole.

**Bedriftsetablering/
elevbedrift**

Flere viser til læreplan i entreprenørskap og bedriftsutvikling, programfag i utdanningsprogram for studiespesialisering. Videre viser enkelte til at aktiviteten også kan knyttes til VG3 opplæring i bedrift i flere fag, f.eks. bakerfaget.

Ved en skole vises det til at det er et kompetansehevende kurs rettet mot innsatte som også er i arbeidsdriften. Ved en annen skole vises det til at dette er et lavterskeltilbud med øving i grunnleggende ferdigheter.

Botrening

Flere viser til at kompetansemålene for kurset er hentet fra læreplanen for Restaurant- og matfag og/eller Helse og oppvekstfag. Det vises også til læreplanverket for grunnskolen i faget mat og helse, alle grunnleggende ferdigheter og fysisk aktivitet og helse.

Bridge

Begge skolene som har dette kurset viser til at det kan knyttes til to av de grunnleggende ferdighetene; å kunne regne og å kunne uttrykke seg muntlig.

Data

Det blir stort sett vist til grunnleggende digitale ferdigheter. Enkelte viser imidlertid til fagspesifikke læreplaner som f.eks. studieforberedende utdanningsprogram matematikk, kompetansemål knyttet til IKT innen programområde service og samferdsel, VG1 design- og håndverk eller matematikk VG1 yrkesfag. Enkelte viser til at dette er deler av datakortet og gir kursbevis, uten å vise til læreplanmål.

**Engelsk for
fremmedspråklige**

Flere viser til felles europeisk rammeverk for språkopplæring («Engelskkursene tar ikke utgangspunkt i Kunnskapsløftet, men i det felles Europeiske rammeverket»). Flere viser også til læringsmål utarbeidet av VOX. Videre er det flere som viser seg til at dette kurset dreier seg om grunnleggende ferdigheter ved at deltakerne skal kvalifiseres til å kunne kommunisere muntlig / skriftlig med andre.

Enkelte viser til at læreplan i engelsk (ENG 1-03) blir brukt som utgangspunkt for undervisningen. Engelskkurset knyttes til kompetansemål etter 4. årstrinn, 7. årstrinn, 10. årstrinn eller etter VG1 studiespesialisering/yrkesfag.

Hobbykurs/håndverkskurs

Det vises gjennomgående til kompetansemål innenfor programområde Design og håndverk.

Hverdagsmatematikk

De fleste viser til grunnleggende ferdigheter innen regning. Enkelte viser også til at kompetansemål innenfor matematikk fellesfag på ulike nivå (grunnskole eller videregående nivå) kan legges til grunn.

Idrett/treningskurs

Det blir stort sett vist til kompetansemål fra læreplanen for kroppsøving på ulike nivå. Enkelte har ingen henvisning til læreplanverket; «Kurs i grunnleggende yoga. Dette er kurset» eller «Trening er lagt inn ukentlig, som en aktivitet, sunnhets- og avstressingsmotivert.»

Jobbsøkerkurs

Det blir vist til at kurset kan relateres til opplæring i grunnleggende ferdigheter og kompetansemål fra flere fag. For eksempel nevnes norsk yrkesfaglig studieprogram, samt fellesfaget samfunnsfag (VG1/VG2).

Kunst og håndverk	De fleste viser til kompetansemål fra utdanningsprogrammet Design og håndverk. Fra enkelte skoler vises det til den generelle delen av læreplanverket («det kreative menneske»).
Livsmestringskurs	Det blir vist til at kurset har fokus på grunnleggende ferdigheter i tillegg til mål fra flere læreplaner. Det blir vist både til Restaurant og matfag, Salg, service og sikkerhet (VG2), Byggfag og fagene psykologi, matematikk, norsk mv. I tillegg viser enkelte til den generelle delen av læreplanverket.
Mekaniske kurs	Det blir vist til VG1 Teknikk og industriell produksjon, men henvises også til at kompetansemål knyttet til Bedriftsetablering / elevbedrift kan være aktuelt.
Musikk/teater	De fleste viser til at kurset er relatert til kompetansemål fra programområde Musikk, dans og drama. Det vises også til faget musikk fordypning og spesifikke kompetansemål i musikk på grunnskolen. Enkelte viser ikke til tilknytning til læreplanverket; gitarkurs som kjøpes inn og kurs som gir diplom i samarbeid med ekstern aktør.
Norsk som andrespråk	Mange viser til Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter. I tillegg viser mange til at det er fokus på grunnleggende ferdigheter, og flere viser til Det felles europeiske rammeverket for språk og VOX sine læringsmål i norsk for voksne innvandrere. Enkelte viser også til at det kan benyttes kompetansemål fra norskfaget i grunnskolen.
PC-verksted	To skoler beskriver dette kurset svært ulikt. Henholdsvis «grunnleggende IKT» og «Studieverksted». Sistnevnte beskrives som en form for leksehjelp der innsatte får veiledning til lekser i ulike fag, jobber selvstendig med oppgaver gitt av lærer og bruker PC for å gjøre dette.
Selvbiografi/prosesskriving	Også dette kurset beskrives ulikt. En skole viser til læreplan i norsk, to andre viser til at dette ikke er et kurs som er relatert til Læreplanverket. Henholdsvis mer oppfølging enn opplæring, og bruk av dette «kurset» som et slags kartleggingsverktøy der det er fokus på grunnleggende ferdigheter.
Skrivekurs	Igjen svært ulike beskrivelser. Enkelte viser til at det dreier seg om grunnleggende ferdigheter og opplæring etter læreplanene i norsk. Fra en skole opplyses det at «kurset er en støtte for studenter som tar fag eller studier ved høyskole eller universitet.»
Andre språkkurs	Flere viser til at læreplan for fremmedspråk legges til grunn. Videre er det enkelte som viser til grunnleggende ferdigheter, og til felles europeisk rammeverk for språkopplæring. Fra en skole blir det opplyst at «kan sikkert knytte opp mot læreplan i Kunnskapsløftet. Men det var ikke tenkt at dette kurset skulle måles opp mot læreplan.» En skole viser til at det er selvstudier eller innsatte som hjelper hverandre.
Andre	Mange ulike kurs inngår under «andre» andre kurs. En god del av disse er relatert til Læreplanverket for Kunnskapsløftet, men ikke alle. Som det blir beskrevet fra en skole: «Tilfeldige kurs, som f.eks. foto-videoredigering, skinnpreging og maskinvareopplæring for innsatte uten rettigheter.» En del av kursene som listes opp har betegnelser som gjør at de tilsynelatende burde vært rapportert innenfor de definerte kategoriene.

Vedlegg 4: Spørreskjema

Spørreskjema til koordinatorene og avdelingsledere ved skoleavdelingene som har ansvar for opplæring i kriminalomsorgen.

Opplæring i kriminalomsorgen

1) Innledende spørsmål

2) I hvilken fylkeskommune er du ansatt?

Velg alternativ

3) Hvilken fengselsavdeling svarer du for?

4) Hvilket sikkerhetsnivå er det ved fengselsavdelingen du svarer for?

- ☐ Høyt sikkerhetsnivå
☐ Lavere sikkerhetsnivå



5) Opplæringstilbudet

6) I hvilken grad blir det tatt hensyn til følgende i utformingen av opplæringstilbudet ved fengslet:

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Vet ikke
De innsattes behov?	☐	☐	☐	☐	☐
De innsattes ønsker?	☐	☐	☐	☐	☐

7) I hvilken grad opplever du at det er samsvar mellom opplæringstilbudet i fengslet og de innsattes ...

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt
... opplæringsbehov?	☐	☐	☐	☐
... opplæringsønsker?	☐	☐	☐	☐

8) I hvilken grad opplever du at skolen har oversikt over hvilke innsatte som har rett (etter opplæringsloven) til henholdsvis ...

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Vet ikke
... grunnskoleopplæring?	☐	☐	☐	☐	☐
... videregående opplæring?	☐	☐	☐	☐	☐

9) Blir opplæringstilbudet i fengslet jevnlig evaluert?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke



10) Hvor ofte blir opplæringstilbudet i fengslet evaluert?

- ☐ Halvårlig eller oftere
- ☐ Årlig
- ☐ Annet hvert år eller sjeldnere
- ☐ Vet ikke



11) I hvilken grad varierer opplæringstilbudet fra år til år?

- ☐ I stor grad
- ☐ I noen grad
- ☐ I liten grad
- ☐ Ikke i det hele tatt
- ☐ Vet ikke



12) I hvilken grad er det endringer i de innsattes opplæringsønsker og -behov som påvirker variasjonen i opplæringstilbudet fra år til år?

- ☐ I stor grad
- ☐ I noen grad
- ☐ I liten grad
- ☐ Ikke i det hele tatt
- ☐ Vet ikke

13) Hvilke andre faktorer er det eventuelt som påvirker variasjonen i opplæringstilbudet fra år til år?



14) I hvilken grad er skolen fleksibel med hensyn til bruk av ulike lærere for å imøtekomme behov for endringer i opplæringstilbudet?

- ☐ I stor grad
- ☐ I noen grad
- ☐ I liten grad
- ☐ Ikke i det hele tatt



15) I hvilken grad tilbys det opplæring i grunnleggende ferdigheter i fengselsavdelingen du svarer for?

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Vet ikke
Lesing	☐	☐	☐	☐	☐
Skriving	☐	☐	☐	☐	☐
Å uttrykke seg muntlig	☐	☐	☐	☐	☐
Regning	☐	☐	☐	☐	☐
Grunnleggende IKT-ferdigheter	☐	☐	☐	☐	☐

16) I hvilken grad tilbyr skolen i fengslet undervisning spesielt tilrettelagt for utenlandske innsatte med rett til opplæring i Norge?

- ☐ I stor grad
- ☐ I noen grad
- ☐ I liten grad
- ☐ Ikke i det hele tatt
- ☐ Ikke aktuelt
- ☐ Vet ikke

17) I hvilken grad gir skolen i fengselet et tilbud om særskilt språkopplæring for elever med manglende norskkunnskaper?

- ☐ I stor grad
- ☐ I noen grad
- ☐ I liten grad
- ☐ Ikke i det hele tatt
- ☐ Ikke aktuelt
- ☐ Vet ikke

18) I hvilken grad legger skolen i fengslet til rette for at innsatte som ønsker det, og er kvalifisert for det, kan ta høyere utdanning?

- ☐ I stor grad
- ☐ I noen grad
- ☐ I liten grad
- ☐ Ikke i det hele tatt
- ☐ Ikke aktuelt
- ☐ Vet ikke



19) I hvilken grad blir opplæringstilbudet spesielt tilpasset...

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Vet ikke
... unge innsattes (under 25 år) behov og ønsker?	☐	☐	☐	☐	☐
... innsatte med lærevansker?	☐	☐	☐	☐	☐

20) I hvilken grad påvirker sikkerhetsnivået ved soningsenheten opplæringstilbudet som gis?

- ☐ I stor grad
- ☐ I noen grad
- ☐ I liten grad
- ☐ Ikke i det hele tatt
- ☐ Vet ikke



21) På hvilke måter påvirker soningsenhetens sikkerhetsnivå opplæringstilbudet som gis ved skolen i fengslet?



22) Hvilke typer opplæring blir det gitt tilbud om ved skolen i fengslset? (flere valg mulig)

- ☐ Grunnskole
- ☐ Studieforberevende (videregående opplæring)
- ☐ Yrkesfag (videregående opplæring)
- ☐ Fagskole
- ☐ Høyskole og/eller universitet
- ☐ Arbeidskvalifiserende kurs
- ☐ Andre kurs



23) Omtrent hvor mange av de arbeidskvalifiserende kursene som blir tilbudt i fengslset er knyttet til ...

	Alle	Mange	Noen	Få	Ingen	Vet ikke
... opplæring i grunnleggende ferdigheter?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
... faglige mål i læreplanene for grunnskolen?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
... faglige mål i læreplanene for videregående opplæring?	☐	☐	☐	☐	☐	☐



24) Omtrent hvor mange av de andre kursene som blir tilbudt i fengslset er knyttet til ...

	Alle	Mange	Noen	Få	Ingen	Vet ikke
... opplæring i grunnleggende ferdigheter?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
... faglige mål i læreplanene for grunnskolen?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
... faglige mål i læreplanene for videregående opplæring?	☐	☐	☐	☐	☐	☐



25) I hvilken grad tilbys voksne innsatte med rett på videregående opplæring realkompetansevurdering?

- ☐ I stor grad
- ☐ I noen grad
- ☐ I liten grad
- ☐ Ikke i det hele tatt
- ☐ Vet ikke



26) Innen hvilke yrkesretninger er det mulig å få læreplass i fengslet? (flere valg mulig)

- ☐ Bygg- og anleggsteknikk
- ☐ Design og håndverk
- ☐ Elektrofag
- ☐ Helse- og oppvekstfag
- ☐ Medier og kommunikasjon
- ☐ Naturbruk
- ☐ Restaurant- og matfag
- ☐ Service og samferdsel
- ☐ Teknikk og industriell produksjon
- ☐ Ingen
- ☐ Ikke aktuelt
- ☐ Vet ikke



27) Informasjon om opplæringstilbudet

28) Opplever du at alle innsatte får tilstrekkelig informasjon om rett og mulighet til opplæring?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke



29) Hva er årsakene til at ikke alle får tilstrekkelig informasjon om rett og mulighet til opplæring i fengselet?



30) På hvilket tidspunkt i straffegjennomføringen blir det vanligvis informert om opplæringstilbudet?

- ☐ Før den innsatte har begynt straffegjennomføringen
- ☐ Straks etter at den innsatte har begynt straffegjennomføringen
- ☐ Før det har gått en måned av straffegjennomføringen
- ☐ Etter at det har gått en måned eller mer av straffegjennomføringen
- ☐ Vet ikke



31) Deltakelse i opplæringen

32) Hvordan og av hvem blir det avgjort hvilke innsatte som er aktuelle for deltagelse i opplæringen?

33) I hvilken grad opplever du at det er grupper av innsatte som systematisk ikke tar del i opplæringen?

- ☐ I stor grad
- ☐ I noen grad
- ☐ I liten grad
- ☐ Ikke i det hele tatt
- ☐ Vet ikke



34) Hvilke grupper av innsatte opplever du at systematisk ikke tar del i opplæringen?

35) Hvorfor er det grupper av innsatte som systematisk ikke tar del i opplæringen?



36) I hvilken grad begrenser opplæringstilbudet i fengslet hvilke innsatte som deltar i opplæringen?

- ☐ I stor grad
- ☐ I noen grad
- ☐ I liten grad
- ☐ Ikke i det hele tatt
- ☐ Vet ikke



37) Ansvarsdeling og samarbeid

38) I hvilken grad opplever du at ansvarsfordelingen mellom fengslet og skolen er tydelig?

- ☐ I stor grad
- ☐ I noen grad
- ☐ I liten grad
- ☐ Ikke i det hele tatt



39) Hva opplever du som utydelig når det gjelder ansvarsfordelingen mellom fengslet og skolen?



40) Opplever du at det er tilstrekkelig samarbeid mellom kriminalomsorgen og skolen når det gjelder innsatte som deltar i opplæring, i forbindelse med ...

	Ja	Delvis	Nei	Ikke aktuelt
... overføring mellom fengsler?	☐	☐	☐	☐
... overføring mellom avdelinger?	☐	☐	☐	☐
... løslatelse, der disse har behov for videre opplæring i oppfølgingsklasse?	☐	☐	☐	☐



41) Legges det til rette for at yrkesopplæringen i fengslet kan samordnes med arbeidsdriften?

- ☐ Ja
- ☐ Delvis
- ☐ Nei
- ☐ Ikke aktuelt
- ☐ Vet ikke

42) Legges det til rette for at annen opplæring kan samordnes med arbeidsdriften?

- ☐ Ja
- ☐ Delvis
- ☐ Nei
- ☐ Ikke aktuelt
- ☐ Vet ikke



43) Hva er årsaken(e) til at det ikke eller delvis tilrettelegges for at yrkesopplæring er samordnet med arbeidsdriften?



44) Hva er årsaken(e) til at det ikke eller delvis tilrettelegges for at annen opplæring er samordnet med arbeidsdriften?



45) I hvilken grad opplever du at det er tilstrekkelig godt samarbeid mellom skolen i fengslet og følgende andre importerte tjenester?

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt
NAV	☐	☐	☐	☐
Bibliotek	☐	☐	☐	☐
Helsetjenester	☐	☐	☐	☐

46) Har du kommentarer til samarbeidet mellom skolen i fengslet og andre importerte tjenester?

47) I hvilken grad samarbeider skolen i fengslet med frivillige organisasjoner og/eller andre eksterne aktører (ut over de importerte tjenestene som er nevnt i spørsmålene over)?

- ☐ I stor grad
- ☐ I noen grad
- ☐ I liten grad
- ☐ Ikke i det hele tatt
- ☐ Vet ikke

48) Eventuelle utfyllende kommentarer knyttet til skolens samarbeid med frivillige organisasjoner og/eller andre eksterne aktører:



49) Oppfølgingsklasse

50) I hvilken grad får innsatte som skal løslates, og som har påbegynt opplæring i fengslet, tilbud om å fullføre denne i en oppfølgingsklasse?

- ☐ I stor grad
- ☐ I noen grad
- ☐ I liten grad
- ☐ Ikke i det hele tatt
- ☐ Ikke aktuelt
- ☐ Vet ikke

51) Opplever du at tilbudet som gis i oppfølgingsklassene er tilstrekkelig sett ut fra behovet for videre opplæring av nylig løslatte?

- ☐ Ja
- ☐ Delvis
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke



52) Avslutning

53) Har du ytterligere kommentarer til opplæringen som gis i fengslet?

Spørreskjema til innsatte som deltar i opplæring i utvalgte fengsler.



TIL DEG SOM FAR DETTE SPØRRESKJEMAET:

Dette spørreskjemaet handler om opplæring i fengsel og informasjon om opplæringstilbudet.

Skjemaet utleveres til innsatte som deltar i opplæring/utdanning i utvalgte fengsler.

Om spørreskjemaet

Spørreundersøkelsen er en del av en evaluering av tilskuddsordningen for opplæring innenfor kriminalomsorgen. Evalueringen blir gjort på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet.

Evalueringen blir gjennomført av rådgivningsfirmaet Deloitte AS. Det er Deloitte AS som har utformet og er ansvarlig for spørreskjemaet.

Det er frivillig å svare på skjemaet og du kan når som helst og uten å oppgi grunn trekke deg fra undersøkelsen. Dette får ikke konsekvenser for dine forhold under gjennomføringen av straffen eller varetekten.

Vi håper likevel at du vil svare på undersøkelsen. Vi skal undersøke om innsatte får et opplæringstilbud som er tilpasset det de ønsker og har behov for. Vi skal også se på om innsatte får nok informasjon om opplæringstilbudet i fengselet.

For å kunne gjøre dette er det viktig at du som deltar i opplæring i fengsel får komme til orde og bli hørt. Din stemme er derfor viktig for evalueringen.

Utfylling av spørreskjemaet

Din lærer kan hjelpe deg med utfyllingen av skjemaet hvis du ønsker det.

Du skal svare på de fleste spørsmålene ved å krysse av i den ruten eller de rutene som passer best for deg.

Du blir først bedt om å svare på noen spørsmål om din bakgrunn og din straffegjennomføring. Du blir så spurt hva som er din høyeste fullførte utdanning og hvilken opplæring du ønsker å delta i mens du er i fengsel. Deretter blir du stilt noen spørsmål om opplæringen du deltar i, hvordan du opplever opplæringen, og hvordan du fikk informasjon om opplæringstilbudet. Til slutt får du anledning til å komme med utfyllende kommentarer knyttet til opplæringen i fengsel og informasjon om denne.

Du skal ikke skrive navnet ditt på skjemaet. Spørsmålene er nøye formulert slik at det ikke er mulig å identifisere deg gjennom å se på svarene dine.

Vi som behandler skjemaene har taushetsplikt, og alt behandles konfidensielt. Det skal skrives en rapport basert delvis på svarene i spørreundersøkelsen. Ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes i det som skrives. Skjemaene blir makulert ved prosjektslutt, 31. januar 2017.

Samtykke

Som nevnt ovenfor er det frivillig å svare på undersøkelsen. Ved å fylle ut spørreskjemaet og levere dette til din lærer, bekrefter du at du samtykker i å delta i undersøkelsen slik denne er beskrevet over.

Takk for god og svært nyttig hjelp!

Vennlig hilsen

Line M. Johansen,
Prosjektleder

Evaluering av tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen

Spørreskjema til innsatte som deltar i opplæring/utdanning ved utvalgte fengsler

Om deg og din straffegjennomføring:

1. Hvor gammel er du?

- ☐ Under 25 år
- ☐ Mellom 25 og 39 år
- ☐ 40 år eller eldre

2. Hva er ditt fengslingsgrunnlag?

- ☐ Dom
- ☐ Forvaring
- ☐ Bot
- ☐ Varetekt, uten dom
- ☐ Varetekt, har anket dom

3. Hvor lang er dommen din?

- ☐ 3 måneder eller kortere
- ☐ Mellom 3 måneder og 1 år
- ☐ Mellom 1 og 5 år
- ☐ Lenger enn 5 år
- ☐ Jeg vet ikke / jeg har ikke fått endelig dom

4. Hvor mye av straffen har du gjennomført? Velg det svaralternativet som passer best

- ☐ Jeg har nettopp startet straffegjennomføringen
- ☐ Kortere enn en tredjedel
- ☐ Over en tredjedel, kortere enn to tredjedeler
- ☐ Over to tredjedeler
- ☐ Jeg er i praksis ferdig med soningen
- ☐ Jeg vet ikke / jeg har ikke fått endelig dom

Utdanning og opplæring:

5. Hva er den høyeste utdanning du har fullført?

- ☐ Jeg har ikke fullført noen utdanning
- ☐ Grunnskole
- ☐ 1 år videregående opplæring
- ☐ 2 år videregående opplæring
- ☐ Har fullført videregående opplæring
- ☐ Fagskoleutdanning
- ☐ Enkeltfag på universitet eller høyskole
- ☐ Gradsutdanning på universitet eller høyskole

6. Hvilken opplæring/utdanning ønsker du å delta i mens du er i fengsel? Her kan du sette flere kryss

- ☐ Grunnskole
- ☐ Videregående opplæring – studieforberedende
- ☐ Videregående opplæring – yrkesfag
- ☐ Arbeidskvalifiserende kurs
- ☐ Andre kortere kurs
- ☐ Utdanning på universitets- eller høyskolenivå
- ☐ Annet, spesifiser:

7. Hvilken opplæring/utdanning deltar du i mens du er i fengsel? Her kan du sette flere kryss

- ☐ Grunnskole
- ☐ Videregående opplæring – studieforberedende
- ☐ Videregående opplæring – yrkesfag
- ☐ Arbeidskvalifiserende kurs
- ☐ Andre kortere kurs
- ☐ Utdanning på universitets- eller høyskolenivå
- ☐ Annet, spesifiser:

8. Hvordan opplever du opplæringen/utdanningen i fengsel? Sett ett kryss på hver linje

	Helt enig	Ganske enig	Verken enig eller uenig	Ganske uenig	Helt uenig	Vet ikke
Jeg er fornøyd med opplæringen/utdanningen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Jeg får den opplæringen/utdanningen jeg ønsker	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Opplæringen/utdanningen er tilpasset mine behov	☐	☐	☐	☐	☐	☐

9. Når fikk du første gang informasjon om opplærings-/ utdanningstilbudet i fengselet?

- ☐ Før jeg begynte straffegjennomføringen
- ☐ Straks etter jeg begynte straffegjennomføringen
- ☐ Før det var gått en måned av straffegjennomføringen
- ☐ Etter at det var gått en måned eller mer av straffegjennomføringen
- ☐ Jeg husker ikke / vet ikke

10. Hvordan fikk du informasjon om opplærings-/utdanningstilbudet i fengsel?

- ☐ Jeg fikk muntlig informasjon
- ☐ Jeg fikk skriftlig informasjon → Gå til **12.**
- ☐ Jeg fikk både muntlig og skriftlig informasjon
- ☐ Jeg husker ikke / vet ikke → Gå til **13.**

11. Hvem gav deg muntlig informasjon om opplærings-/utdanningstilbudet i fengsel? Her kan du sette flere kryss

- ☐ Ansatte fra skolen
- ☐ Ansatte i fengselet
- ☐ Jeg fikk informasjon på et informasjonsmøte etter innsettelse
- ☐ Representant fra NAV som er tilstede i fengselet
- ☐ Helsepersonell jeg har kontakt med i fengselet
- ☐ Andre innsatte
- ☐ Andre
- ☐ Jeg husker ikke / vet ikke

12. Hvor leste du om opplærings-/utdanningstilbudet i fengsel? Her kan du sette flere kryss

- ☐ På internett
- ☐ Skriftlig informasjon før innsettelse
- ☐ Oppslag i fengselet
- ☐ Brosjyre jeg fikk utdelt i fengselet
- ☐ Annet, spesifiser:
- ☐ Jeg har ikke fått skriftlig informasjon om opplæringsstilbudet
- ☐ Jeg husker ikke / vet ikke

13. Tror du at du får mulighet til å fullføre den opplæringen/utdanningen du har påbegynt i fengselet (enten i løpet av straffegjennomføringen eller etter straffegjennomføringen)?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke

14. Har du fått informasjon om muligheter til å fullføre påbegynt opplæring/utdanning etter straffegjennomføring?

- ☐ Ja
- ☐ Nei → Gå til **16.**
- ☐ Jeg husker ikke / vet ikke → Gå til **16.**

15. Hvem gav deg informasjon om muligheter til å fullføre påbegynt opplæring/utdanning etter straffegjennomføring? Her kan du sette flere kryss

- ☐ Ansatt fra skolen
- ☐ Ansatt i fengselet
- ☐ Tilbakeføringskoordinatoren
- ☐ Representant fra NAV som er tilstede i fengsel
- ☐ Helsepersonell jeg har kontakt med i fengsel
- ☐ Andre innsatte
- ☐ Andre
- ☐ Jeg husker ikke / vet ikke

16. Har du ytterligere kommentarer til temaene i spørreundersøkelsen?

Kommentarer til *opplæringen/utdanningen* i fengsel:

Kommentarer til *informasjon* om opplæringen/utdanningen:

Takk for dine svar!

Vedlegg 5: Referanser

- Asbjørnsen, Arve E., Terje Manger, Lise Ø. Jones, og Ole Johan Eikeland. «Norske Innsatte: Lesevansker og oppmerksomhetsvansker». Opplæring innanfor kriminalomsorga. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland, 2014.
- Christie, Nils. «Modeller for fengselsorganisasjoner». I *I stedet for fengsel*. Oslo: Pax, 1970.
- Cramer, Victoria. «Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsler». Kompetansesenterets Prosjektrapport. Oslo: Oslo universitetssykehus HF Ullevål, 2014.
- Davis, Lois M., Jennifer L. Steele, Robert Bozick, Malcolm V. Williams, Susan Turner, Jeremy N. V. Miles, Jessica Saunders, og Paul S. Steinberg. *How Effective Is Correctional Education, and Where Do We Go from Here? The Results of a Comprehensive Evaluation*. Rand Corporation, 2014.
- Eikeland, Ole Johan, Terje Manger, og Arve Asbjørnsen. «Norske innsette: Utdanning, arbeid, ønske og planar». Opplæring innanfor kriminalomsorga. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland, 2016.
- Eikeland, Ole Johan, Terje Manger, og Arve E. Asbjørnsen. «Nordmenn i fengsel: Utdanning, arbeid og kompetanse». Opplæring innanfor kriminalomsorga. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland, 2013.
- Eikeland, Ole Johan, Terje Manger, og Åge Diseth. «Innsette i norske fengsel: Utdanning, utdanningsønske og rett til utdanning». Opplæring innanfor kriminalomsorga. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland, 2006.
- Finansdepartementet. «Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten». Veileder. Oslo: Finansdepartement, 2008.
- . «Reglement for økonomistyring i staten | Bestemmelser om økonomistyring i staten». Oslo: Det Kongelige Finansdepartement, 5. november 2015.
- Fylkesmannen i Hordaland. «Forslag om revidering av tilskottsordninga for opplæring innanfor kriminalomsorga og avtale mellom departementet og fylkeskommunane om opplæring innanfor kriminalomsorga». Fylkesmannen i Hordaland, 1. august 2014.
- . «Styringskalender - Opplæring innanfor kriminalomsorga», udatert.
- Gustavsen, Annelin, og Hege Gjertsen. «'det er de små skrittene som teller.' Økt kunnskap om praksisnær opplæring i grunnleggende ferdigheter i kriminalomsorgen». Arbeidsnotat nr.:1003/2015. Bodø: Nordlandsforskning, 10. februar 2015.
- Justis- og politidepartementet, og Kunnskapsdepartementet. «Rundskriv G-1/2008 om forvaltningssamarbeid mellom opplæringssektoren og kriminalomsorgen», 2008.
- Kirke- og undervisningsdepartementet. «Avtale om statlig tilskudd til fengselsundervisningen - godkjenning av budsjett m.v.» Kirke- og undervisningsdepartementet, 23. juni 1988.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. «Overføring av oppgaver og stillingshjemmel fra KUD til SU». Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, 15. oktober 1993.
- . «Rapport frå Lunde-utvalet - Ein gjennomgang av fire øyremerkte tilskottsordningar til kommunesektoren», 25. juli 2000.
- Kriminalomsorgen. «Kriminalomsorgens årsstatistikk - 2012». Lillestrøm: Kriminalomsorgsdirektoratet, 2013.
- . «Kriminalomsorgens årsstatistikk - 2013». Lillestrøm: Kriminalomsorgsdirektoratet, 2014.

- . «Kriminalomsorgens årsstatistikk - 2014». Lillestrøm: Kriminalomsorgsdirektoratet, 2015.
- . «Kriminalomsorgens årsstatistikk - 2015». Lillestrøm: Kriminalomsorgsdirektoratet, 2016.
- . «Strategi for utvikling av kriminalomsorgens arbeidsdrift 2015-2018». Kriminalomsorgen, 2015.
- Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. «Kriminalomsorgens årsstatistikk - 2010». Lillestrøm: Kriminalomsorgsdirektoratet, 2011.
- . «Kriminalomsorgens årsstatistikk - 2011». Lillestrøm: Kriminalomsorgsdirektoratet, 2012.
- Kunnskapsdepartementet. «Prop. 1 S (2012–2013) - For budsjettåret 2013». Oslo: Kunnskapsdepartementet, 2012.
- . «Prop. 1 S (2015–2016) - For budsjettåret 2016». Oslo: Kunnskapsdepartementet, 2015.
- . «Prop. 1 S (2016–2017) - For budsjettåret 2017». Oslo: Kunnskapsdepartementet, 2016.
- . «Retningslinjer for forvaltning av tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen under statsbudsjettets kap. 225 post 68». Oslo: Kunnskapsdepartementet, 2011.
- . «Revidering av tilskottsordninga for opplæring innanfor kriminalomsorga», 2. desember 2014.
- Kaare Søybye, Utdannings- og forskningsdepartementet, Justisdepartementet, og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. «NOU 1992:19 Opplæring i norske fengsler: kompetanse og livsmestring». NOU. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Seksjon Statens trykning, 1992.
- Langelid, Torfinn. *Bot og betring? Fengselsundervisninga si historie i Noreg*. Oslo: Cappelen Damm akademisk, 2015.
- Manger, Terje, Ole Johan Eikeland, og Arve Asbjørnsen. «Utdanningsmotivasjon og hinder for utdanning i fengsel». Opplæring innanfor kriminalomsorga. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland, 2016.
- Manger, Terje, Ole Johan Eikeland, og Arve E. Asbjørnsen. «Innsette i norske fengsel: Motiv for utdanning under soning». Opplæring innanfor kriminalomsorga. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland, 2010.
- Manger, Terje, Ole Johan Eikeland, Beate Buanes Roth, og Arve E. Asbjørnsen. «Nordmenn i fengsel: Motiv for utdanning». Opplæring innanfor kriminalomsorga. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland, 2013.
- Meld. St. 16 (2015-2016). «Fra utenforskap til ny sjanse - Samordnet innsats for voksnes læring». Oslo: Kunnskapsdepartementet, 19. februar 2016.
- Neumann, Cecilie Basberg, og Karen Sofie Pettersen. «Tilbakeføringsgarantien i praksis: Evaluering av prosjektet TAFU - Tilbakeføring gjennom arbeid, fritid og utdanning». Rapport. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet, juni 2013.
- Ravneberg, Bodil. «Undervisning og opplæring i det moderne fengslet: dannende eller disiplinerende?: en undersøkelse av fengselsundervisningen i Bergen og Oslo fengsel». Evaluering av fengselsundervisningen. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland, 2003.
- «Realkompetansevurdering i voksenopplæringen». Oslo: Utdanningsdirektoratet, 10. desember 2012.
- Sandvik, Anne Berit. «Hva passer for kvinner?: undervisning for kvinnelige fanger i fire norske fengsler». Evaluering av fengselsundervisningen. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland, 2003.
- Senter for statlig økonomistyring. «Evaluering av statlige tilskuddsordninger». Oslo: Senter for statlig økonomistyring, 2007.
- Skaalvik, Einar M., Liv Finbak, og Tone Pettersen. «Undervisning i fengsel: på rett kjøp?» Evaluering av fengselsundervisningen. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland, 2003.
- St.meld. nr. 27 (1997-98). «Om kriminalomsorgen». Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet, 23. april 1998.
- St.meld. nr. 27 (2004-2005). «Om opplæring innenfor kriminalomsorgen: 'Enda en vår'». Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet, 8. april 2005.

- St.meld. nr. 37 (2007-2008). «Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn – (kriminalomsorgsmelding)». Oslo: Justis- og politidepartementet, 26. september 2008.
- Utdanningsdirektoratet. «Nasjonale retningslinjer for realkompetansevurdering av voksne i videregående opplæring». Oslo: Utdanningsdirektoratet, 2014.
- . «Rammeverk for grunnleggende ferdigheter». Oslo: Utdanningsdirektoratet, 23. november 2015.
- Viljugrein, Tone. «Skole, språk og fengsel: undervisning av mannlige minoritetsspråklige fanger i fire norske fengsler». Evaluering av fengselsundervisningen. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland, 2002.

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.no for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

© 2017 Deloitte AS