



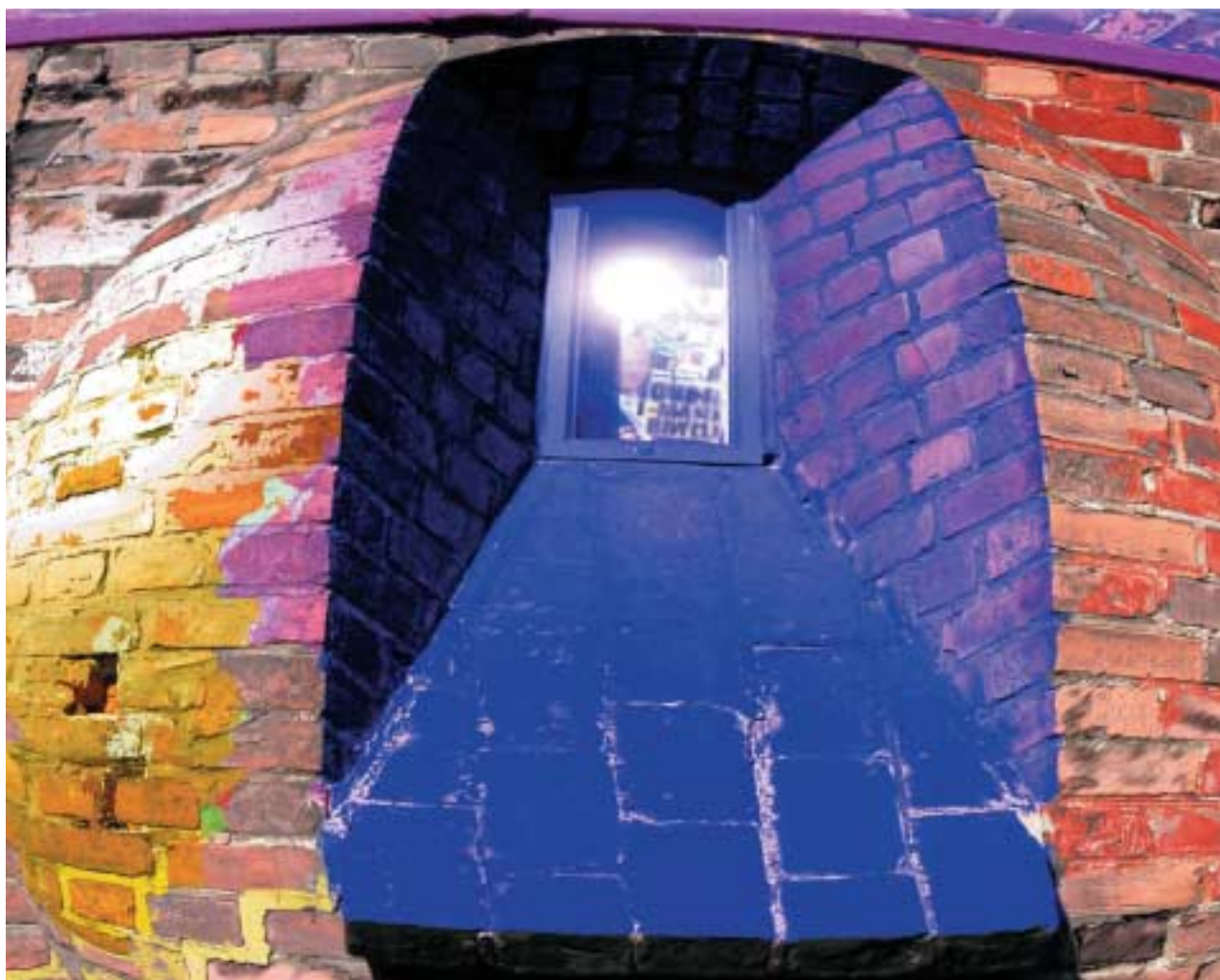
DET KONGELIGE
UTDANNINGS- OG FORSKNINGSDEPARTEMENT

St.meld.nr. 27

(2004–2005)

Om opplæringen innenfor kriminalomsorgen

“Enda en vår”



Enda en vår

Enda en vår
jeg sitter innelåst.
Det er kjedelig,
så kjedelig at jeg holder på
å dø.
Verden, meg selv og mine tanker,
alt er håpløst her i mørket.
Tror aldri jeg vil
se en vakker vår igjen.
Våren har ikke brakt noe
lykke, til sommeren burde
jeg kanskje stikke.
Kanskje sommeren kan gi meg
noe glede, så jeg kan glemme
alt jeg har opplevd her nede?

Bashir

Forord

I St.meld. 30 (2003–2004) «Kultur for læring» heter det: Skolen skal formidle verdier og gi kunnskap og redskaper som gjør det mulig for hver enkelt å utnytte sine evner og realisere sitt talent. Den skal danne og utdanne slik at den enkelte kan ta et personlig ansvar for seg selv og sine medmennesker. Videre peker meldingen på at vi i fremtiden, i større grad enn før, må verdsette forskjellighet og håndtere ulikhet.

Dette er generelle mål som også er helt sentrale for opplæringen innenfor kriminalomsorgen. Alle elever har rett til tilpasset og differensiert opplæring ut fra deres forutsetninger og behov. Det gjelder også for denne opplæringen. Det blir lagt ned en betydelig innsats for kvalitetsforbedring i grunnopplæringen for å følge opp «Kultur for læring». Denne kvalitetsforbedringen må også komme deltakerne i opplæringen innenfor kriminalomsorgen til gode.

Variasjonene mellom skolene i fengslene er store, og detaljerte nasjonale føringer vil ikke nødvendigvis passe for alle skoler. Som for skoleverket generelt er det viktig å mobilisere til større kreativitet og engasjement ved at det gis større lokalt handlingsrom. For at skolen i fengslet skal være en skole i utvikling, må den på samme måte vises slik tillit. Dette krever kunnskap og kompetanse hos skoleledere og lærere i det daglige arbeid. Utvikling i skolen er avhengige av kompetente, engasjerte og ambisiøse lærere og skoleledere.

Som nasjon har vi tradisjonelt ligget i front når det gjelder human fangebehandling og å ivareta innsattes sivile rettigheter. Dette har vært et viktig element for vellykket tilbakeføring til samfunnet for de innsatte, noe det fortsatt skal være i fremtiden.

Målet for opplæringen innenfor kriminalomsorgen er det samme som for all annen utdanning. Den skal bidra til dannelse, sosial mestring og selvhjelpenhet og gi kunnskap, slik at den enkelte kan utnytte sine evner og bidra til verdiskaping i samfunnet. Dette gjør at utdanning blir et sentralt element i arbeidet for rehabilitering. De innsatte utgjør en liten andel av alle som er under utdanning, men kriminaliteten som innsatte har stått for, har både påført samfunnet store økonomiske kostnader og redusert livskvaliteten til ofrene for kriminaliteten og for de innsatte selv. En godt tilrettelagt opplæring kan ha stor betydning som del av en vellykket rehabilitering og er derfor en investering for fremtiden og et bidrag til større trygghet i samfunnet.

Innhold

1	Innledning	9	3.1.5	Fengslenes programvirksomhet og utdanning	25
1.1	Bakgrunn for meldingen	9	3.1.6	Høyere utdanning	26
1.2	Historisk utvikling av fengselsundervisningen	9	3.1.7	Norskopplæring for voksne innvandrere og flyktninger	26
1.3	Oversikt over kapitlene i meldingen	10	3.1.8	Pågående nasjonale prosjekter relatert til fengselsundervisning	27
2	Dagens situasjon	11	3.2	Kompetanseutvikling for lærere og instruktører	27
2.1	Opplæring innenfor kriminalomsorgen i dag	11	3.3	Tverretattlig samarbeid	27
2.2	Rett til opplæring	11	3.3.1	Bedre samordning av individuelle planer	29
2.3	Forholdet mellom opplæring og straff ..	12	3.3.2	Fengselsfaglige disposisjoner og utdanning	29
2.4	Evaluerings av fengselsundervisningen .	14	3.4	Fremtidig organisering av opplæringen innenfor kriminalomsorgen	30
2.4.1	Systemnivået	14	3.4.1	Sentralt	30
2.4.2	Det pedagogiske opplegget – skolen i fengslet	15	3.4.2	Regionalt/lokalt	31
2.4.3	Individnivået	16	3.4.3	Oppfølging etter avsluttet straffegjennomføring	32
2.5	Kartlegging av innsattes utdanningsbakgrunn og utdanningsønsker	17	3.4.4	Skolelokaler	32
2.6	Modeller i fengselsundervisningen	18	3.5	Rettigheter til opplæring innenfor kriminalomsorgen	32
2.7	Situasjonen i andre nordiske land	19	3.5.1	Rettigheter i nordiske land for innsatte utlendinger	33
2.7.1	Danmark	19	3.6	Ressurser og finansiering	34
2.7.2	Finland	19	3.7	Departementets forslag	35
2.7.3	Sverige	20	4	Økonomiske og administrative konsekvenser	37
3	Hvordan forbedre opplæringen innenfor kriminalomsorgen	21	Vedlegg		
3.1	Innholdet i opplæringen	21	1	Litteraturliste	38
3.1.1	Tilpasset opplæring	22			
3.1.2	Informasjon om opplæring og realkompetansevurdering	23			
3.1.3	IKT i opplæringen	24			
3.1.4	Arbeidsdriften som lærebedrift	25			



St.meld. nr. 27

(2004–2005)

Om opplæringen innenfor kriminalomsorgen

«Enda en vår»

*Tilråding fra Utdannings- og forskningsdepartementet av 8. april 2005,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for meldingen

Våren 2004 forelå sluttrapport og alle delrapportene fra prosjektet «Evalueringsprosjektet av fengselsundervisningen», som Stortinget ba om i 1998, Innst. S. nr. 12 (1997–1998). Rapportene pekte på en rekke områder der det var behov for kvalitetsforbedringer når det gjaldt opplæring innenfor kriminalomsorgen.

Ved Stortingets behandling av innstilling fra Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2004 ble det fattet slikt vedtak nr. 152 (2003–2004):

Stortinget ber Regjeringen legge frem en egen melding om fengselsundervisningen. Meldingen må ta utgangspunkt i de utfordringer som forskningsevalueringen av fengselsundervisningen skisserer, og fremme en helhetlig tiltaks- og finansieringsplan for hvordan kvaliteten på opplæringen i kriminalomsorgen kan forbedres. Prinsippet om tilpasset opplæring må være et viktig utgangspunkt for denne planen.

Videre er det nylig foretatt en grundig kartleg-

ging av innsattes utdanningsbakgrunn og utdanningsønsker. Kartleggingen gir et bilde av utdanningsbehovet, både når det gjelder omfang og type opplæring.

St.meld. nr. 30 (2003–2004) «Kultur for læring» og Innst. S. nr. 268 inneholder en rekke tiltak som til sammen utgjør en helhetlig strategi for kvalitetsutvikling i grunnopplæringen. Dette gjelder også for opplæringen innenfor kriminalomsorgen. De foreslåtte tiltakene vil gjelde for flere av de sentrale utfordringene i opplæringen innenfor kriminalomsorgen, for eksempel inkluderende og likeverdig opplæring og kompetanseheving for lærere og instruktører.

1.2 Historisk utvikling av fengselsundervisningen

Opplæring har vært en viktig del av straffesystemet i flere hundre år. Målet har hele tiden vært å sosialisere de innsatte og gi dem kunnskaper for at de skulle ha mulighet å klare seg selv og unngå ny kriminalitet etter endt straffegjennomføring. Alle-rede på 1700- og 1800-tallet ble de innsatte gitt

opplæring på forskjellige måter. Tukthusene på 1700-tallet la stor vekt på oppdragelseselementet, og konfirmasjonsundervisningen var sentral. Ideene om forbedring av fangene ble styrket med botsfengselstankegangen. Det ble bare bygget ett botsfengsel, men tankegodset fra Botsfengslet ble benyttet i både de andre straffanstaltene og i distriktsfengslene fra midten av 1800-tallet. Undervisningen fikk en markert plass, som en del av fangenes bot for å bli hederlige mennesker, og ble gjerne gitt i enerom.

På slutten av 1800-tallet kom et nytt reglement for undervisningen. Hovedmålsettingen var at hver skolepliktige innsatt skulle ha gjennomgått et fullstendig skolekurs. I 1928 ble «Arbeidsskolen for unge lovbrøyttere» fastsatt ved lov. Skolen ble først etablert i 1951 (Berg arbeidsskole). Den skulle være et alternativ til fengsel for unge lovbrøyttere, men ble oppfattet som fengsel og skiftet senere navn til ungdomsfengsel. Ungdomsfengslet ble nedlagt i 1975. Fengselsloven av 1958 ga opplæringen en mer uklar plass i konkurranse med fengslets arbeidsdrift.

I 1969 tok skoleverket over ansvaret for opplæring i fengslene, og de innsatte ble omfattet av opplæringsloven. Før den tid hadde fengselsvesenet ansvaret for opplæringen. Denne endringen var en del av en generell utvikling, der det ble lagt vekt på at de innsatte ikke skulle miste sine sivile rettigheter selv om de satt i fengsel. Disse prinsippene gjelder fremdeles.

Prinsipielt kan fengselsundervisningen organiseres etter flere modeller: eksportmodellen, importmodellen, selvforsyningsmodellen og kontraktsmodellen. Siden tidlig 70-tall har importmodellen vært enerådende i norske fengsler. Gjennom importmodellen benyttes helsetjenester, bibliotekjenester, utdanning og andre tjenester fra det ordinære offentlige tilbudet. De senere årene har denne vært kalt forvaltningssamarbeidsmodellen under henvisning til straffegjennomføringslovens § 4. Det betyr at utdanningsmyndighetene i det sivile samfunnet også har det faglige og økonomiske ansvaret for opplæringen innenfor kriminalomsorgen. Opplæringen i fengsel er likeverdig med tilsvarende opplæring i samfunnet for øvrig, og lærerkompetansen er den samme.

1.3 Oversikt over kapitlene i meldingen

Kapittel 1 beskriver bakgrunnen for meldingen i den gjennomførte evalueringen av fengselsundervisningen og i Stortingets vedtak i forbindelse med budsjettbehandlingen 2004. Den historiske utvik-

lingen av fengselsundervisningen blir beskrevet, og det fremgår at opplæringen har hatt en sentral rolle i rehabiliteringsarbeidet i straffegjennomføringen.

I kapittel 2 beskrives dagens status for opplæringen innenfor kriminalomsorgen. Beskrivelsen bygger på de årlige rapportene fra Fylkesmannen i Hordaland, som blant annet viser at over 4 100 innsatte har fått opplæring i 2003. Kapitlet gjennomgår også dagens rettsgrunnlag for opplæring, både for personer med norsk statsborgerskap og for utlendinger. I kapitlet pekes det på forholdet mellom opplæring og straff med vekt på de innsattes rett til opplæring innenfor straffegjennomføringens praktiske rammer. Evalueringen av fengselsundervisningen, der data ble innhentet i perioden 2000–2002, er viet stor plass med særlig oppmerksomhet på utfordringene som forskerne peker på. Kapitlet refererer også kartleggingsrapporten om innsattes utdanningsbakgrunn og utdanningsønsker. Ulike modeller for organisering blir gjennomgått og sett i sammenheng med fengselsundervisningen i de nordiske landene.

Kapittel 3 tar for seg de ulike områdene i opplæringen innenfor kriminalomsorgen med særlig sikte på utvikling og forbedring. Vurderinger og foreslåtte tiltak bygger i stor grad på de omfattede rapportene som er gjennomgått i kapittel 2. Innholdet i opplæringen er det samme som i opplæringen for øvrig og gir samme kompetanse. Kapitlet understreker at dette gir et viktig bidrag til at den innsatte kan leve et liv uten ny kriminalitet etter endt straffegjennomføring. Det pekes på at en større andel tar allmennfaglig studieretning enn i opplæringen ellers, og årsakene til dette blir gjennomgått. Store ulikheter mellom fengslene fører til at tilbudene også er svært ulike, ikke minst på grunn av at mange har korte dommer. Mange innsatte oppgir å ha ulike lærevansker, og det drøftes hvordan skolen bør tilrettelegge for tilpasset opplæring. Kapitlet tar opp informasjon om skolen og kartlegging av de innsattes behov, blant annet gjennom realkompetansevurdering. IKT i opplæringen og bruk av fengslets arbeidsdrift i opplæringen er også omtalt. Utvikling av lærerkompetanse er et sentralt område for forbedring. Organisering og tverretattlig samarbeid beskrives som en viktig del av forutsetningen for god opplæring i fengsel. Rettighetsspørsmål gjennomgås, blant annet med sikte på å sikre rettighetene til utenlandske innsatte. Sammenhengen mellom rettigheter og ressurser og finansiering tas opp med et eget fokus på rettighetene til innsatte i fengsler uten skoletilbud.

Kapittel 4 peker på økonomiske og administrative konsekvenser.

2 Dagens situasjon

2.1 Opplæring innenfor kriminalomsorgen i dag

Det er i dag til enhver tid omtrent 3000 innsatte i landets 47 fengsler. Per 31.12.2004 hadde 2176 personer ventet to måneder eller mer på innkalling til straffegjennomføring. Fengslene varierer i størrelse fra 375 plasser i Oslo fengsel til ni i fengslet i Mosjøen. Om lag 18 prosent av de innsatte er utlendinger. De aller fleste innsatte er menn. Kvinneandelen i fengsel har vært relativt stabil de siste årene, og utgjorde i 2004 4,6 prosent av det samlede fangetallet. Det finnes tre fengsler utelukkende for kvinner, og ytterligere fire har faste plasser avsatt til kvinner. En del andre fengsler tar imot kvinner ved behov. Til enhver tid i 2004 var det i gjennomsnitt 135 kvinnelige innsatte i til sammen 14 fengsler.

Fylkesmannen i Hordaland har ansvar for at det blir utarbeidet en årlig nasjonal rapport om opplæringen innen kriminalomsorgen. Rapporten for 2003¹ viser at antallet elevplasser har økt de siste årene, fra 810 i 1996 til 943 i 2003. Det blir gitt opplæring ved 34 av 47 fengsler, og det er etablert oppfølgingsklasser ti steder i landet. Flere skoler har gjort gode erfaringer med nye tilbud i musikk, drama og formgivningsfag. Hovedtyngden av deltakerne er i alderen 23–40 år. Til sammen 4 127 elever deltok i opplæringen i 2003. I alt ble det i 2003 brukt 190 årsverk til opplæringsvirksomheten.

For å legge til rette for et strukturert og tilpasset utdanningsløp understreker rapporten behovet for å ta i bruk realkompetansevurdering i større grad enn tilfellet er i dag. Godt over halvparten av elevplassene i den videregående opplæringen er innenfor studieretningen for allmenne, økonomiske og administrative fag. Flere elever enn tidligere år tok hel eller del av eksamen, og nesten 1 300 gjennomførte en form for utdanning som ikke har ført frem til sluttkompetanse. I 2003 ble det inngått ti lærekontrakter, mens antall innsatte som tok teoriundervisning for å få fagbrev (praksiskandidater), økte fra 34 i 2002 til 55 i 2003. Det er i hoved-

sak deltakerne ved de store fengslene og i oppfølgingsklassene som tar eksamen.

Samlet var det 1 527 avbrudd i undervisningssituasjonen i 2003, litt flere enn året før. Nesten halvparten av avbruddene skjedde på grunn av løslatelse. De fengselsfaglige avbruddene, som overføring mellom avdelinger eller fengsler, disiplinære tiltak og annet, utgjorde i 2003 en firedel, det vil si omtrent det samme som året før.

Ved frigang kan innsatte delta i arbeid, utdanning og annet utenfor fengslet. Det er lite bruk av frigang til skole og arbeid. I hovedsak skjer det fra åpne fengsler. Et norsk fenomen er oppfølgingsklasser som finnes ti steder i landet. Disse ble opprettet for at de som var i gang med utdanning i fengsel da de ble løslatt, kunne fortsette videre med skolegang i disse klassene med en gang etter løslatelsen. I 2003 var det totalt 106 elever i oppfølgingsklassene.

Alle skolene melder om bruk av IKT integrert i fagene eller bruk av IKT som verktøy i opplæringen. Noen skoler har kommet i gang med «Datakortet». Samtidig sier de fleste skoler at de ikke har tilgang til bruk av Internett i opplæringen. Dette uroer skolene, og de opplever at de sakker akterut i forhold til det ordinære skoleverket, hvor bruk av IKT og Internett er en mer og mer integrert del av opplæringen og brukes ved prøver og eksamen.

En større andel av de kvinnelige innsatte deltar i opplæring. Godt over en tredel av de kvinnelige innsatte tar del i opplæring, mens tilsvarende for menn er under en tredel. Godt over en firedel av de utenlandske innsatte deltar i opplæringen.

Rapport om opplæring innenfor kriminalomsorgen 2003 viser at en del skoler melder om små og dårlige lokaler til opplæringsformål. Dette gir en svakere ressursutnyttelse enn den kunne ha vært.

2.2 Rett til opplæring

I Norge har alle ifølge opplæringsloven rett til grunnskoleopplæring. Personer med fullført grunnskole har etter § 3–1 rett til treårig vide-

¹ Fylkesmannen i Hordaland 2003

regående opplæring. I tillegg har voksne som er født før 1. januar 1978 og har fullført grunnskolen, men som ikke har fullført videregående opplæring, rett til videregående opplæring. De som trenger det, har rett til grunnskoleopplæring og til spesialundervisning. De som har rett til videregående opplæring, har også rett til vurdering av realkompetansen sin og til å få kompetansebevis. Personer som ikke har rett til videregående opplæring, kan etter særskilte vilkår få vurdert realkompetansen sin. Fylkeskommunen skal utstede kompetansebevis på grunnlag av realkompetansevurdering på videregående opplærings nivå. Opplæringslovens bestemmelser om voksnes rett til videregående opplæring gjør ikke unntak for spesielle grupper som for eksempel innsatte i fengsel. Retten gjelder alle som oppfyller lovens vilkår, uten noen øvre aldersgrense.

Norges folkerettslige forpliktelser vedrørende retten til utdanning er blant annet nedfelt i Den europeiske menneskerettskonvensjonens første tilleggsprotokoll § 2. Der fastslås det at ingen skal nektes rett til utdanning. Retten til utdanning er ytterligere utdypet i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter art. 13 og FNs barnekonvensjon art. 28. Europarådet har også gjennom rekommandasjonen «Opplæring i fengsel»² gitt 17 anbefalinger for fengselsundervisningen, blant annet med perspektiv på mål for opplæringen i fengsel, opplæringen sin plass i fengselssystemet, metoder i voksenopplæringen, om yrkesopplæring, om kreative og kulturelle aktiviteter og forholdet mellom opplæring utenfor og i fengsel. I § 1 blir det sagt at: «Alle fanger skal ha tilgang til opplæring, som er forutsatt å bestå av klasseromsemner, yrkesopplæring, kreative og kulturelle aktiviteter, fysisk fostring og sport, sosial opplæring og muligheter for å bruke bibliotek.»

De Europeiske fengselsregler³ anbefaler blant annet at alle fengsler skal ha et fullstendig utdanningsprogram som skal tilbys de innsatte, og man skal ha særlig oppmerksomhet på unge innsatte og innsatte fra andre land. Disse reglene er under revisjon, og nye regler ventes vedtatt i 2005.

Straffegjennomføringsloven⁴ pålegger kriminalomsorgen, i samarbeid med andre offentlige etater, å legge til rette for at innsatte og domfelte får de tjenester som lovgivningen gir dem krav på. Retningslinjene til loven presiserer at domfelte og innsatte har, med de begrensninger som følger av frihetsberøvelsen, samme rett til tjenester og tilbud og de samme forpliktelsene og ansvar som

befolkningen for øvrig. Kriminalomsorgen skal legge til rette for at samarbeidende etater skal kunne yte sine lovbestemte tjenester til innsatte og domfelte og for at de skal få del i disse tjenestene.

Det blir understreket i retningslinjene til straffegjennomføringsloven at unge innsatte med mangelfull utdanning i særlig grad skal motiveres og stimuleres til deltakelse i opplæringstilbudene. Rett til utdanning på høyskole- og universitetsnivå forutsetter studiekompetanse. For domfelte med studiekompetanse vil aktivitetsplikten også kunne oppfylles ved deltakelse i høyere utdanning. Praktiske konsekvenser av straffegjennomføringen som frihetsberøvelse, manglende finansiering mv. gir begrensninger i innsattes mulighet til å delta i høyere utdanning. Flere fengsler har lokalt funnet løsninger på disse utfordringene.

2.3 Forholdet mellom opplæring og straff

Opplæringsloven

Opplæringsloven har som formål at elevene skal bli gagnlige og selvstendige mennesker. Det er også et formål at elevene utvikler «dugleik, forståing og ansvar i forhold til fag, yrke og samfunn».

Straffegjennomføringsloven

Et av kriminalomsorgens hovedmål er å bidra til å motvirke ny kriminalitet etter endt straffegjennomføring. Frihetsberøvelsen skal legges opp slik at den ikke virker mer negativt enn nødvendig, og den må kunne virke etter sine formål. Opplæring virker oppdragende, og gjort på en riktig måte kan god opplæring ha positiv effekt.

Straffegjennomføringsloven trekker opp de ytre rammene for straffegjennomføringen i kriminalomsorgen, blant annet plassering, overflyttinger til andre fengsler, permisjoner, kontrolltiltak, løslatelser og gjennomføring av samfunnsstraff. Straffegjennomføringsloven regulerer hvem som kan fatte beslutninger vedrørende innsatte, og inneholder også bestemmelser om innholdet i straffegjennomføringen. De rammene som straffegjennomføringsloven setter, har i praksis stor betydning for skolemyndighetenes arbeidsvilkår i kriminalomsorgen.

Samarbeid med andre offentlige instanser

I Norge bygger man på den såkalte forvaltnings-samarbeidsmodellen, der offentlige instanser som har ansvar for ulike tjenester, går inn i fengslet for

² Europarådet 1989

³ Europarådet 1987

⁴ Justisdepartementet 2001

å yte dem. På denne måten sikrer man at innsatte får et mest mulig likt tjenestetilbud som befolkningen for øvrig. Samtidig sikrer man at tjenestene har god forankring i fagmiljøene utenfor kriminalomsorgen. Dette forvaltningssamarbeidet er lovfestet i straffegjennomføringsloven § 4, som pålegger kriminalomsorgen «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 i samfunnet. Samtidig vil gjennomføringen av straffen gi praktiske rammer for hvordan rettighetene vil kunne gjennomføres.

Det vil kunne oppstå begrensninger av andre årsaker. Et eksempel er behov for å kunne flytte innsatte for å få til en best mulig utnytting av ressursene. Innenfor disse begrensningene skal kriminalomsorgen legge forholdene til rette for å gi opplæringsmyndighetene best mulige arbeidsbetingelser.

Normaliseringsprinsippet

Normaliseringsprinsippet danner utgangspunktet for behandling av innsatte i fengsel og domfelte til samfunnsstraff. Dette innebærer for det første at tilværelsen under straffegjennomføringen skal gjøres så normal som mulig under sikkerhetsmessig forsvarlige rammer. Et annet element av normaliseringsprinsippet er at domfelte og innsatte i utgangspunktet har de samme rettigheter og de samme forpliktelser som befolkningen for øvrig når de gjennomfører straff. I noen tilfeller vil hensynet til gjennomføring av straffen kunne tilsi at opplæring ikke kan skje på den måten som den innsatte ønsker, eller være avhengig av hvilke tilbud skolen kan gi.

Sikkerhet under straffegjennomføringen

Straffegjennomføringsloven § 3 slår fast at gjennomføringen av reaksjonen skal være sikkerhetsmessig forsvarlig. Ved eventuell motstrid mellom opplæringsloven og straffegjennomføringsloven må dette søkes løst gjennom forvaltningssamarbeid i enkelttilfeller, men i ytterste konsekvens må straffegjennomføringsloven gå foran rettigheter i opplæringsloven. Straffegjennomføringsloven bygger på et differensieringsprinsipp. Det vil si at domfelte utholder fengselsstraff i fengsler med ulikt sikkerhetsnivå. Loven anviser fire sikkerhetsnivå: avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå (høyrisikoavdeling), fengsel/avdeling med høyt sikker-

hetsnivå, fengsel/avdeling med lavere sikkerhetsnivå og overgangsbolig. De fleste innsatte utholder fengselsstraffen i fengsel med høyt og lavere sikkerhetsnivå. Pr. 1.1.2004 var det 2052 innsatte i fengsel med høyt sikkerhetsnivå og 1022 innsatte i fengsel med lavere sikkerhetsnivå.

Et eksempel hvor det kan oppstå problemer mellom opplæring og sikkerhet, er situasjoner hvor innsatte blir overflyttet til fengsel/avdeling med høyere sikkerhetsnivå på bakgrunn av sikkerhetsmessige vurderinger. En slik overflytting kan medføre at innsatte blir tatt ut av en påbegynt utdanning. I en slik situasjon oppstår det en konflikt mellom hensynet til opplæring og hensynet til samfunnets sikkerhet. God kommunikasjon mellom fengsel og skole kan imidlertid gjøre denne konflikten mindre følbare ved at skolen får tid til å forberede overføringen. For eksempel kan utdanningen gjenopptas i det fengsel som innsatte overføres til, og slik sikre kontinuitet i opplegg som er igangsatt.

Sikkerheten i fengslene innebærer ikke at lærerne i fengslene skal utføre kontroll av de innsatte på fengslets vegne. Kontroll som en lærer normalt utfører i en skoleklasse, er skolens ansvar. Sikkerheten i fengslet innebærer imidlertid at alle som arbeider der, må følge fengslets interne sikkerhetsinstrukser, som låsing av dører og å melde fra om uakseptabel oppførsel og andre ekstraordinære hendelser. Sikkerhetsreglene skal også ivareta sikkerheten til lærerne og andre elever. Fengslene har derfor et ansvar for å orientere skolen og lærerne om sikkerhetsbestemmelser og inkludere skolen i sikkerhetsprogrammer og tiltak.

Ulike interesseavveininger

Kriminalomsorgens tilsatte står overfor mange vanskelige avveininger når de skal foreta sikkerhetsvurderinger relatert til enkeltpersoner som er under straffegjennomføring. Å bli vurdert som en «sikkerhetsrisiko» kan ha store konsekvenser for den enkelte innsatte i form av overføring til strengere gjennomføringsregimer, innsettelse i fengselsavdelinger med høy sikkerhet, nektelse av permisjoner mv.

Representanter for opplæringsmyndighetene vil på sin side kunne oppleve det som problematisk å skulle gjennomføre opplæringstiltak under de rammebetingelser et fengselsregime representerer. Dette stiller store krav til de tilsatte i begge etater til å kunne se dilemmaer, og til å kunne håndtere motstridende interesser.

Isolert sett vil dette virke som en begrensning av tilbud til den enkelte lovbrøyer og kunne opple-

ves negativt. I et større perspektiv vil en god straffegjennomføring ivareta den innsattes interesser fordi nye lovbrudd har negative konsekvenser for den enkelte. Det å ha en god balanse mellom hensynet til sikkerhet og hensynet til domfeltes individuelle behov handler derfor ikke bare om samfunnsvern, men til syvende og sist også om den innsattes fremtid.

2.4 Evaluering av fengselsundervisningen

Under behandling av forslag til statsbudsjett for 1998 ba Stortinget Regjeringen om å gjennomføre en evaluering av fengselsundervisningen, Innst. S. nr. 12 (1997–1998). De syv rapportene som har kommet ut i serien «Evaluering av fengselsundervisningen», tar for seg tre nivåer: systemnivået, det pedagogiske opplegget og individnivået. Hensikten med evalueringen var å vurdere fengselsundervisningens rolle og foreslå tiltak som kunne styrke dette området av kriminalomsorgen. Undersøkelsene var kvalitative. Arbeidet begynte i 2000 og ble avsluttet i 2003 med innsamling av data i 2000–2002. I det følgende gjengis noen av forskernes vurderinger og konklusjoner fra de ulike rapportene.

2.4.1 Systemnivået

Skolens plass i fengslet og utbyggingen av skoletilbudet etter 1969 har vært forankret i rettighetsprinsippet. Som en sivil tjeneste skal skolen tilføre den innsatte kunnskaper og ferdigheter i tråd med skolens læreplan. Evalueringen av fengselsundervisningen viser til at skolen i styringsdokumentene for kriminalomsorgen også tildeles en rehabiliterende funksjon.⁵

Rognaldsen trekker i sin evalueringsrapport frem tilbakefallstall og stiller spørsmål ved kriminalomsorgens rehabiliterende effekt. 51 prosent av dem som ble dømt for lovbrudd i 1987, pådro seg ny straffereaksjon i løpet av en periode på fem år.⁶

I sin rapport om kriminalomsorgens totale opplæringsvirksomhet hevder Rognaldsen at manglende kunnskap om hvilke virkemidler som virker rehabiliterende, antakelig er en av årsakene til at kriminalomsorgen ikke har utarbeidet klarere kriterier for et godt læringsresultat.

Det er grunn til å anta at det er en sammenheng mellom elevklientell, trekk ved fengslets disiplinerende regime og presset på skolen som «terapeutisk» instans. (Rapport nr. 5 s. 78 Ravneberg, 2003).

Evalueringen av fengselsundervisningen peker på at mange lærere er usikre på hva sentrale myndigheter forventer av skolen i fengslet. Ofte er lærere i fengslet sterkt orientert mot det tradisjonelle skoleverket og ser de samme målsetningene for fengselsundervisningen som for opplæringen i grunnskole og videregående skole utenfor fengslet. I tillegg viser flere lærere til at skolen i fengslet kan gi elevene en mulighet de kan gripe hvis de kan og vil. Rapporten fremhever at rehabilitering i tradisjonell forstand ikke er lærernes mest sentrale målsetning. Lærerrespondenter påpekte at dette var å ha en for ambisiøs forventning på deres vegne. Skolen kan, ifølge rapporten, i beste fall bidra til at elevene kommer inn i en ny sosial sammenheng, som erstatter det miljøet man tidligere har hørt hjemme i. Livsmestring, bergingsstrategier, forbedret selvbilde og styrking av basisferdigheter fremheves som mer realistiske målsetninger⁷.

I undersøkelser av elevenes oppfatning av virksomhetene i fengslet fremgår det at noen tiltak, som programvirksomhet og skole, kan virke dannende og gjensidig styrkende til beste for den innsatte.

I Ravnebergs rapport «Undervisning og opplæring i det moderne fengslet» presenteres fire typer selvforvaltningsstrategier, som viser hvordan de innsattes motivasjon for deltakelse i fengselsundervisningen varierer. Hennes rapport bygger på studier i to fengsler. Begrepet selvforvaltning defineres som dannelsesprosesser hos den enkelte, som på eget initiativ og med hjelp fra andre gjør noe for å realisere seg selv og forandre livet. Noen av deltakerne vektla det å komme seg fortest mulig ut i jobb («familieforsørgeren»), andre la vekt på at skolegang var den mest meningsfylte aktiviteten de kunne fylle tiden i fengsel med («de selvbevisste»). Atter andre begrunnet skolegangen med at det var greit å ha noe å falle tilbake på dersom de fikk behov for det senere i livet («de håpefulle»). «De søkende» sa de gikk på skole for å slå i hjel tiden og for å skjerpe «de små grå»⁸.

For lærerne var det en utfordring at deltakerne hadde ulik motivasjon for skolearbeidet. De ønsket flere motiverte elever i hver gruppe. I lærernes omgang med deltakerne prioriterte de elevene som ønsket å ta eksamen⁹.

Flere lærere påpekte at mange av de innsatte som valgte arbeid fremfor skole, var de som trengte skole aller mest. Skolene i undersøkelsen gjorde lite eller ingenting for å rekruttere disse¹⁰.

⁵ Rognaldsen 2003

⁶ Pettersen, Skaalvik og Finbak 2003

⁷ Skaalvik, Finbak og Pettersen 2002

⁸ Ravneberg 2003

⁹ Sandvik 2003

¹⁰ Ravneberg 2003

2.4.2 Det pedagogiske opplegget – skolen i fengslet

Elever ved skolen i fengslet fremhever det som et gode at de er få i klasserommet, og at de ofte får individuell opplæring¹¹. Både lærernes og elevenes trivsel er generelt høy.

Evalueringen av fengselsundervisningen viser at skolens tilpasning til kontroll- og sikkerhetshensyn i fengslet utfordrer lærernes virke og skolens tilbud i fengslet på forskjellige måter. Ifølge lærerne i flere av undersøkelsene var kontrolloppgavene tidvis til hinder for opplæringen.

Det pekes på at opplæringstilbudene er begrenset og styres av tradisjon, rammevilkår og lærernes kompetanse¹². Tilbudene er relativt stabile og uavhengig av innsattes ønsker og behov for opplæring. En viktig rammefaktor for opplæringen er de innsattes domslengde. Et annet moment er at det i for liten grad er samarbeid mellom arbeidsdriften og skolen i fengslet. Med en relativt liten og fast lærerstab blir også lærernes kompetanse en viktig forutsetning for hvilke tilbud som gis.

Skolen – en importert tjeneste

Med importmodellen legges alle funksjoner som ikke har med det fengselsmessige å gjøre, til instanser utenfor fengslet. Ravneberg fant i sin undersøkelse av fengselsundervisningen i Oslo og Bergen fengsel at importmodellens utforming i fengslet på forskjellige måter påvirket skolen, lærernes undervisningssituasjon og elevenes kapasitet for selvforvaltning¹³.

Den fysiske utformingen av skolen i fengslet påvirker skolen og tilbudet som gis. I Bergen fengsel er skolen tilpasset avdelingsstrukturen, som igjen er bygget opp med tanke på progresjonssoning. I progresjonssoning fokuseres det på systematisk kvalifisering og muligheter for gradvis utslusing mot åpnere og mer krevende regimer. Forskerne peker på at skolen er organisert på fengslets premisser og mister preg av å være en sivil tjeneste. Den er direkte innlemmet i progresjonssoningssystemet der undervisningstilbudet tilpasses fengslets avdelingsstruktur og fengslets disiplinering og differensiering av fanger.

I Bergen fengsel låser systemet i noen grad

skoletilbudet fast. Skolen mister ofte elever midt i skoleåret på grunn av progresjon eller fordi elevene blir sendt tilbake til en avdeling på et lavere nivå i systemet på grunn av refs. Ravneberg påpeker at systemet i Bergen fengsel er blitt noe mer fleksibelt de siste årene, og at enkelte innsatte nå kan følge opplæring på tvers av avdelingene.

Sirkulering av lærere og god kontakt med hovedskolen er prinsipielt ønskelig for lærere ved skolen i fengslet, men i praksis vanskelig å få til. Skolene i Ravnebergs undersøkelse oppga å ha lite kontakt med hovedskolen¹⁴. Dette samsvarer med funn i andre deler av evalueringen. I sin rapport påviser Viljugrein at det er en større fare for at skolen isoleres bak murene og at kontakten med utdanningsinstitusjonene utenfor fengslet blir for svak når lærerne ikke sirkulerer til og fra skolen ute.¹⁵

Rekruttering av elever

Å oppsøke og ha direkte kontakt med nye innsatte er viktig. Innsatte med korte dommer ser sjelden skolen i fengslet som et aktuelt tilbud.

Evalueringen av fengselsundervisningen viser at det ikke finnes en enhetlig måte å informere om skoletilbudet i fengslet på. Flere fengsler gir informasjon om skolens tilbud i informasjonsmappen de innsatte får ved ankomst. Kontakt til skolen kan da skje gjennom utfylling av søknadslapper. Enkelte steder gis det informasjon om skolen i den første samtalen med kontaktbetjent. På Ullersmo arrangeres et inntaksprogram, der det informeres om skole og verksted.

Kapasitetsutnyttelsen i hver skole er relativt høy, og i perioder er det venteliste for opptak til skolen ved flere fengsler. Dersom skolen må prioriteres mellom deltakere, velges de yngste med minst skolegang eller de som er i et undervisningsopplegg ute eller i et annet fengsel når de kommer til fengslet.¹⁶

Avdeling B ved Oslo fengsel er et lukket varetektsfengsel med 8 underavdelinger. Her sitter fanger som venter på dom. De har begrenset fellesskap med andre, noen ganger over lang tid, og med et begrenset skole- og arbeidstilbud. Ravneberg fant at det kunne gå lang tid før de innsatte her kommer i gang med fremtidsplanlegging, arbeid eller skole¹⁷.

Overflytting

I en del tilfeller skjer det overføringer av innsatte fra et fengsel til et annet. Det kan være overføringer på grunn av plassproblemer, etter sikkerhets-

¹¹ Ravneberg 2003

¹² Pettersen, Skaalvik og Finbak 2003

¹³ Ravneberg 2003

¹⁴ Ravneberg 2003

¹⁵ Viljugrein 2002

¹⁶ Sandvik 2003

¹⁷ Ravneberg 2003

messige vurderinger eller overføringer etter innsattes eget ønske. For kvinnelige innsattes del kan dette medføre flytting over store avstander fordi det finnes færre fengselsplasser for kvinner. Når slike overføringer skjer, tilsier regelverket at det bør tas hensyn til planlagte eller igangsatte tiltak, for eksempel opplæring eller påbegynt arbeid med å tilrettelegge forholdene etter løslatelse.

Programvirksomheten, fremtidsplaner og arbeidsdrift

Ingen av de innsatte i Sandviks undersøkelse¹⁸ opplevde at deltakelse i program sto i veien for skolen. Det gjorde imidlertid lærerne, som oppfattet programmene som et konkurrerende tilbud. Lærerne reagerte på at flere av programtilbudene foregikk i skoletiden, og fortalte at de hadde liten eller ingen kjennskap til programmene.

Fremtidsplanene fremheves som potensielt sett gode verktøy i samarbeidet rundt den enkelte innsatte. Flere innsatte påpeker imidlertid at fremtidsplanen sjelden blir tatt hensyn til i ulike avgjørelser rundt den innsatte, og at det kun er den innsatte, ikke fengslet, som har en forpliktende rolle i forhold til planen. Skolen kommer først inn i prosessen når de blir spurt. Flere lærere innrømmet at arbeidet med fremtidsplanen ble for tilfeldig¹⁹.

Samarbeidet mellom skole og arbeidsdrift varierte fengslene imellom. Selv om deler av arbeidsdriften ved fengslene er godkjent som lærebedrifter, er arbeidsdriften i fengslene ikke tilstrekkelig utnyttet i opplæringssammenheng²⁰. Et tettere samarbeid mellom skole og fengsel kan bidra til at flere innsatte kan følge en yrkesfaglig teoriopplæring i skolen, og benytte fengslet som lærebedrift for den praktiske delen av utdannelsen²¹.

Oppfølging etter løslatelse

Kriminalomsorgen plikter ifølge straffegjennomføringslovens § 41 å gi bistand til innsatte med å forberede løslatelsen. Forpliktelser som fremheves i lovteksten, er å tilrettelegge for innsattes mulighet til selv å kunne ordne med bolig, arbeid eller andre tiltak som kan fremme en lovlydig oppførsel.

De innsatte i Pettersen, Skaalvik og Finbaks undersøkelse påpeker at oppfølgingen av de innsatte etter løslatelse er for dårlig, og at dette ofte går ut over deltakelsen i opplæringstilbud etter endt straff.

Det er fengslet ved kontaktbetjenten, evt. sosialkonsulenten, som har ansvaret for å bidra til å etablere nettverk med tanke på oppfølging av den enkelte innsatte etter løslatelse. Skolerelatert oppfølgingsarbeid er lærernes oppgave. Lærerne påpeker at det er viktig med klare regler for hvem som har ansvaret for ulike oppgaver i forhold til løslatelse, og at det bør utarbeides rutiner og klare retningslinjer for hvordan oppfølgingsarbeidet skal organiseres²².

Innsatte i Pettersen, Skaalvik og Finbaks undersøkelse melder om tidkrevende oppsøking av de forskjellige instansene, og det gis eksempler på at dette går ut over skolearbeidet.

2.4.3 Individnivået

I 2003 tok 29,3 prosent av de mannlige innsatte og 36,2 prosent av kvinnene del i opplæringen. For kvinnes del ser vi en økning i antall kvinner som deltar i opplæringstilbud fra midten av 90-tallet, mens andelen menn har holdt seg jevnt på samme nivå. Andelen innsatte som deltar i grunnskoleopplæring, er blitt betraktelig lavere de siste årene, mens antall elevplasser innen videregående opplæring har økt jevnt. Ifølge evalueringen mener lærerne at skolens tilbud er fastsatt ut fra hva de regner med er deltakernes behov, og at det avgjørende er trekk ved fangebefolkningen ved de forskjellige fengslene²³.

Det er stort sett elevene i de store fengslene og oppfølgingsklassene som tar eksamen. Særlig i studieretning for allmenne fag må elevene forholde seg til at eksamen må tas samtidig med skolen ute. I andre fag kan eksamen tas når det passer den enkelte, for eksempel i noen yrkesfag og i grunnskolefag²⁴.

Forskerne peker på at fengselshverdagen oppleves av de innsatte som grå, rutinepreget og med mye venting. Dagen er strengt strukturert, men med lite innhold og utfordringer. Tiden oppleves som bortkastet, og det blir et mål i seg selv å få tiden til å gå. Skolen i fengslet fremstår som en kontrast til fengslet og kan bli alternativet, situasjonsforandringen og utfordringen. Elevene opplever skolen i fengslet som positiv. Dette kan føre til at opplæringen kan nå innsatte som har mangelfull utdanning og i liten grad velger opplæring utenfor fengslet²⁵.

Ifølge Skaalvik, Finbak og Pettersen opplevde

¹⁸ Sandvik 2003

¹⁹ Sandvik 2003 og Ravneberg 2003

²⁰ Skaalvik m. fl. 2003

²¹ Sandvik 2003 og Skaalvik m. fl. 2003

²² Sandvik 2003

²³ Sandvik 2003

²⁴ Sandvik 2003

²⁵ Skaalvik, Finbak og Pettersen 2003

de fleste elevene å ha utbytte av skolegangen i fengslet. Elevenes utsagn kan klassifiseres i fem former for utbytte: tilegnelse av kunnskaper og ferdigheter, formell kompetanse, lettere gjennomføring av straffen, emosjonell gevinst og styrket selvoppfatning.

Innsatte med minoritetsspråklig eller utenlandsk bakgrunn

Norskopplæringen legger premisser for hvilke utdanningstilbud minoritetsspråklige innsatte kan velge ved skolen i fengslene. Evalueringen viser til at lærere mener at en del minoritetsspråklige fanger har «overflatespråk», og at norskundervisningen og annen opplæring i fag bør tilrettelegges for ulike nivåer, tilpasset de ulike individenes behov. For minoritetsspråklige innsatte som skal ut av landet etter løslatelse, er motivasjonen større til opplæring i et annet fremmedspråk, fortrinnsvis engelsk. Språkopplæring til fanger som oppholder seg i fengslet med brev og besøksforbud, bør styrkes for å hindre at fangene totaliseres. Engelsk er ofte bindeledd mellom innsatte med utenlandsk bakgrunn. Viljugrein påpeker at det vil være mer relevant å bruke engelsk som kommunikasjonspråk mellom lærer og elev²⁶.

Kvinnelige innsatte

I St.meld. nr. 27 (1997–98) «Om kriminalomsorgen», skriver Justisdepartementet at alle domfelte skal ha samme muligheter og rammer under straffegjennomføringen, avhengig av sikkerhetsnivå. Videre vises det til at en analyse av fengselsstruktur ikke fullt ut ga kvinnelige innsatte et likeverdig tilbud. Hovedårsaken til dette er at det er langt færre kvinnelige innsatte enn mannlige innsatte i norske fengsler. Kriminalstatistikken for 2000 viser at rundt 90 prosent av kvinnene som ble idømt ubetinget fengsel, fikk dommer på under ett år.

Tidligere undersøkelser viser at kvinner i fengsel ofte har en vanskelig sosial bakgrunn, at de har lite utdanning ut over grunnskolen og lite erfaring fra arbeidslivet, i så fall oftest fra lavtlønnsyrker. Noen har livnært seg gjennom prostitusjon. Mange av kvinnene har relativt langvarige perioder med stoff- og/eller alkoholmisbruk, og tilknytning til rus- og lovbruddsmiljø.

Kvinnene velger skolen i fengslet av ulike grunner. Begrunnelse og motivasjon har sammenheng med flere faktorer som alder, tidligere utdanning

og yrkeserfaring. Innsatte med utdanning, som er i arbeid eller er eldre, er mindre tilbøyelige til å velge skole. Dommens varighet er også av betydning.

Det tradisjonelle, kompetansegivende skoletilbudet i fengslet fremstod som «usynlig» og vanskelig tilgjengelig for mange av de kvinnelige innsatte i de fire fengslene i Sandviks undersøkelse. I enkelte fengsler var selvstudium utbredt, en krevende form for mange i denne situasjonen. Det var få muligheter for kvinner i fengsel til å ta yrkesfaglig utdanning. Mekanisk verksted var lite tilgjengelig for kvinner. Ved et av fengslene i Sandviks undersøkelse hadde kvinner ikke adgang²⁷.

2.5 Kartlegging av innsattes utdanningsbakgrunn og utdanningsønsker

Departementet fikk i 2004 utarbeidet rapporten «Innsatte i norske fengsel: Utdanning og utdanningsønske»²⁸. Rapporten bygger på en undersøkelse blant alle innsatte over 18 år. 1937 innsatte svarte på spørreskjemaet, noe som gir en svarprosent på 70. Formålet med rapporten er tredelt: Kartlegging av innsattes utdanningsbakgrunn, kartlegging av innsattes utdanningsønsker og kartlegging av lese- og skrivevansker og regne- eller matematikkvansker. Rapporten drøfter også hvilke internasjonale forpliktelser Norge har påtatt seg.

Skole- og utdanningsbakgrunn

Selv om utdanningsnivået er blitt høyere de siste årene, er det fremdeles stor forskjell mellom innsatte og befolkningen ellers. I underkant av åtte prosent har ikke fullført grunnskole, mens hver fjerde innsatt som har vokst opp utenfor Europa, ikke har fullført slik utdanning. Halvparten av de innsatte har ikke fullført noe nivå av videregående opplæring.

Det er en klar forskjell på utdanningsnivået hos innsatte og befolkningen for øvrig, og det er særlig påfallende at det er de yngste innsatte som har det laveste utdanningsnivået. Muligheten for ungdom til å ta utdanning har aldri vært bedre, men likevel er det en stor andel som ikke har fullført grunnskole eller videregående opplæring. Hele 65 prosent av de innsatte under 25 år har ikke gjennomført noe nivå av videregående opplæring. Motsatt kan en muligens antyde at manglende skolegang øker sjansene for å begå kriminelle handlinger og havne i fengsel.

²⁶ Viljugrein 2002

²⁷ Sandvik 2003

²⁸ Eikeland/Manger 2004

Undersøkelsen viser ingen store forskjeller i utdanningsbakgrunn mellom kvinner og menn i fengsel. Kvinner har imidlertid i noe høyere grad tatt enkeltfag eller grad på universitet og høyskole. Innsatte som har vokst opp i resten av Norden og resten av Europa, har noe høyere utdanning enn norske innsatte. Blant innsatte som har vokst opp utenfor Europa, er det store forskjeller i utdanningsbakgrunn. Selv om en av fire mangler grunnutdanning, er det nesten en av fem som har tatt enkeltfag eller grad i høyere utdanning.

Innsattes utdanningsnivå tilsvarende det befolkningen hadde i 1980. Hvis en i tillegg tar hensyn til at innsatte har lavere gjennomsnittsalder enn befolkningen totalt, blir gapet enda større.

Behov – hva ønsker innsatte?

Et utvalg innsatte ble i 1977 og 1991 spurt om de ønsket opplæring mens de satt i fengsel. I 1977 svarte 79 prosent ja og i 1991 svarte 85 prosent det samme. En utvalgsundersøkelse i 2002 fant at langt færre – 51 prosent – ønsket å ta utdanning mens de var i fengsel. Kartleggingsundersøkelsen fra 2004 slår fast at nær to tredeler av de innsatte hadde minst ett utdanningsønske. Om lag halvparten har yrkesfaglige utdanningsønsker. Forskjellen i resultater kan trolig forklares med forskjell i undersøkelsesmetodikk. Tross disse forskjellene er det likevel et betydelig flertall som ønsker å ta utdanning. Dette gjelder både kvinner og menn og norske og utenlandske innsatte.

Lærevansker

Flere undersøkelser dokumenterer en klar sammenheng mellom lærevansker og kriminalitet. Generelt kan det sies at dette avspeiler en bakgrunn preget av mangelfull sosial og skolefaglig stimulering, og at det derfor tilsier at det må settes inn ekstra ressurser for å komme disse problemene til livs. Minoritetsspråklige er en spesielt utsatt gruppe i denne sammenheng.

Nesten hver tredje innsatt rapporterer selv at de har litt eller mye lese- og skrivevansker. For den yngste aldersgruppen er tallene enda høyere. For innsatte som er vokst opp utenfor Europa, har nesten halvparten slike problemer. Antallet som har regne- eller matematikkvansker, er høyere.

Innsatte utgjør ikke en ensartet gruppe. Det er derfor behov for ulike typer opplæring. Noen trenger og ønsker hjelp til grunnleggende opplæring, mens andre trenger og ønsker hjelp til å komme i

gang med opplæringsaktivitet som straffegjennomføringen har avbrutt. Rapporten viser at det er spesielt viktig å intensivere oppmerksomheten på lærevansker.

Skole og utdanning er et tilbud som kan gi innsatte et grunnlag for å klare seg i samfunns- og arbeidsliv. Det er derfor viktig at innsatte benytter retten til utdanning under straffegjennomføringen, og at det blir lagt til rette for utdanning og arbeid etter straffegjennomføring. Kartleggingsrapporten peker på at det bør legges bedre til rette for å dekke ønsket om kortere og lengre yrkesfaglig opplæring. Mer enn en av ti innsatte har i dag tatt enkeltfag eller grad på universitet eller høyskole, og mer enn hver fjerde innsatte med slik utdanning ønsker å fortsette med høyere utdanning.

2.6 Modeller i fengselsundervisningen

Professor i kriminologi Nils Christie beskriver ulike modeller som fengselsundervisningen kan organiseres etter: selvforsyningsmodellen, importmodellen og eksportmodellen. Senere har også kontraktsmodellen kommet til²⁹. I Norge har diskusjonen konsentrert seg om import- og selvforsyningsmodellen. I dag er importmodellen enerådende i norske fengsler.

Eksportmodellen – ansettelse gjennom utdanningsmyndighetene

Denne modellen forutsetter at den innsatte får anledning til å delta i opplæring i det ordinære utdanningssystemet utenfor fengslet. De ordinære utdanningsmyndighetene har ansvar for innhold, organisering og økonomi. Skolelovene gjelder for alle, det er ikke noe unntak for innsatte i fengsler. Det er samme tilgang til opplæringstilbud som for landets øvrige borgere. Lærerne er de vanlige lærerne i lokalsamfunnet, og innsatte som deltar i opplæringen, gjør dette utenfor fengslet. Opplæringsmiljøet er det samme som for andre samfunnsborgere.

Selvforsyningsmodellen – ansettelse gjennom kriminalomsorgen

Opplæringen er regulert både av kriminalomsorgens lover og av skolelovene. Kriminalomsorgen har det totale ansvaret, også det økonomiske, for opplæringen. I denne modellen er lærerne ansatt av kriminalomsorgen for å arbeide med opplæring i fengslet. Så langt mulig skal det være samme tilgang til opplæringstilbud som ute i samfunnet.

²⁹ Nordisk Ministerråd 2003

Det må utarbeides sentrale retningslinjer for fengselsundervisningen. For å opprettholde et likeverdig opplæringstilbud er det nødvendig med samarbeid mellom kriminalomsorgen og utdanningsmyndighetene.

Importmodellen – ansettelse gjennom utdanningsmyndighetene

Utdanningsmyndighetene ute i samfunnet har ansvar og økonomi for fengselsundervisningen. Lærerne er ansatt ved en nærliggende skole som har det pedagogiske og faglige ansvaret for opplæringen, mens opplæringen foregår i fengslet. Skolelovene gjør ingen forskjell på opplæring i fengsel og i samfunnet. Opplæring i fengsel er likeverdig med tilsvarende opplæring i samfunnet for øvrig. I prinsippet er det samme tilbud av kurs som ute i samfunnet. Lærerkompetansen er den samme i fengsel som ute i samfunnet.

Kontraktsmodellen – ansettelse gjennom utdanningsmyndighetene ved kontrakt med kriminalomsorgen

Det er samme tilgang til opplæringstilbudene som ute i samfunnet. Opplæringen er styrt av kriminalomsorgens lov- og regelverk. Ansvar og økonomi er kriminalomsorgens ansvar, og opplæring «kjøpes» av kriminalomsorgen fra ulike kompetansemiljøer. Det blir viktig med godt samarbeid mellom fengslet/kriminalomsorgen og utdanningsmyndighetene for å opprettholde likeverdighet med øvrig utdanning.

Blandingsmodellen – ansettelse både gjennom kriminalomsorgen og gjennom utdanningsmyndighetene

Det er ingen forskjell i skolelovene på fengselsundervisning og annen opplæring. Modellen krever sentrale retningslinjer for fengselsundervisningen både i skolesystemet og i kriminalomsorgen. Modellen krever en klar arbeids- og ansvarsfordeling. Ansvar og økonomi ligger på to parallelle organisasjoner.

2.7 Situasjonen i andre nordiske land

2.7.1 Danmark

I Danmark er retten til opplæring for domfelte klar og entydig. De har den samme rett til opplæring som samfunnets øvrige samfunnsborgere. I Lov

om allmenn voksenutdannelse blir det sagt at alle voksne har rett til utdanning, og dette gir seg utslag i at institusjonene i kriminalomsorgen i Danmark etter søknad har rett til å gjennomføre opplæring i tråd med denne loven. Denne retten blir fulgt opp i Straffuldbyrdsloven, som sier at innsatte skal ha rett og plikt til arbeid, undervisning eller annen godkjent aktivitet.

Hovedparten av opplæringen i fengslene gis av heltidsansatte lærere tilsatt av Justisministeriet. Opplæringen er altså organisert som en selvforsyningsmodell. Over halvparten av undervisningen i arresthusene gis av fengslslærere og den resterende del av lokalt ansatte timelærere.

Utgangspunkt for straffegjennomføring er at det skjer i åpne fengsler. For å imøtekomme den domfeltes behov for ulike servicetiltak som for eksempel tannlege, narkobehandling og utdanning, skal dette foregå i lokalsamfunnet. Normaliseringsprinsippet blir gjennomført ved en utstrakt bruk av frigang fra åpne fengsler. Det er om lag 1200 innsatte i åpne fengsler hvorav 100 er på frigang daglig. Normaliserings- og åpenhetsprinsippet er knesatt i det danske Prinsippprogrammet. Fra åpne fengsler er det vanlig praksis at innsatte i undervisningen har full tilgang til nettbasert undervisning (Internett og bruk av e-post).

2.7.2 Finland

I Finland er grunnleggende undervisning (grunnskole) lovregulert, og ifølge grunnloven har alle rett til den. Myndighetene skal uansett økonomisk situasjon og ut ifra den enkeltes behov, sikre alle like muligheter til utdanning ut over den grunnleggende undervisningen. Målet for utdanningspolitikken er at alle, inklusive de innsatte, etter behov skal gis mulighet til å få utdanning utover den grunnleggende undervisningen.

Utdanningsdepartementet fastsetter hvilke skoler som skal tilby gymnasundervisning og hvem som skal ta ansvar for yrkesopplæringen. Loven gir mulighet for å legge til rette for praksis i fengslene. Verkstedene er godkjent som lærebedrifter.

I Finland er tilsettingsformen tredelt, det vil si en blandingsmodell. Opplæring blir i hovedsak gitt av lærere tilsatt ved de lokale utdanningsinstitusjonene, ved tre fengsler er lærere tilsatt av Justisministeriet og lærere kan også tilsettes gjennom kontraktering, en ordning som er lite benyttet.

Det er forholdsvis lite bruk av frigang, og det har blitt mindre bruk av frigang de senere årene. For langtidsinnsatte som skal løslates, skal det, i samarbeid med sosialsektoren og andre aktuelle

samarbeidsparter, utarbeides en løslatelsesplan. Dersom den domfelte skal ha tilsyn etter løslatelse, skal også friomsorgen være med i planleggingen. Hvis den domfelte har hatt opplæring i fengslet, skal læreren og studieveilederen forsøke å motivere den domfelte til å fortsette med studiene etter løslatelsen. Yrkesopplæringen er modulstrukturert slik at det er lett å fortsette med studiene.

2.7.3 Sverige

Sverige har hatt en utvikling som er noe forskjellig fra de andre nordiske landene. Frem til begynnelsen av 1990-årene var fengselsundervisningen en integrert del av samfunnets satsing på voksenopplæring for lavt utdannede, eller for personer som hadde fått minst av samfunnets utdanningsressurser. Den innsatte hadde da samme rett til grunnleggende opplæring som samfunnets øvrige borgere. På dette tidspunktet ble ressursene til fengselsundervisningen overført fra Utdanningsdepartementet til Justisdepartementet. Retten til opplæring etter skolelovgivningen ble dermed borte for denne gruppen.

Fengselsundervisningen er regulert gjennom «Lagen om kriminalvård i anstalt». Denne loven gir ingen rett til opplæring, men den gir mulighet til å få opplæring. Opplæringen blir gitt av ulike voksenopplæringsinstitusjoner etter kontraktsmodellen. I 2001 var det 21 ulike kontraktører. De får en kontrakt som gjelder for ett år, men med rett til fornyelse for ett eller to år til.

I dag blir det i Sverige gjennomført et prosjekt ved 14 fengsler med egne lærere tilsatt av kriminalomsorgen, men under pedagogisk veiledning av CFL (Nasjonalt sentrum för flexibelt lärande). Fra 2005 blir dette videreført til å gjelde for hele landet. Dette blir gjort for å øke kvaliteten på opplæringen, samtidig som en da i større grad får en skole i fengslet som i større grad kan sammenlignes med skolen i det ordinære samfunn.

Det har vært relativt lite bruk av frigang. Når det gjelder nettbasert undervisning, er kriminalvården i gang med et prosjekt ved seks fengsler som skal vurdere sikkerhetsproblematikken og prøve ut tekniske og pedagogiske opplegg.

3 Hvordan forbedre opplæringen innenfor kriminalomsorgen

Gjennom de omfattende rapportene fra evalueringen av fengselsundervisningen, kartleggingsrapporten og det generelle utviklingsarbeidet har departementet fått et godt grunnlag for å vurdere sterke og svake sider ved dagens fengselsundervisning. Det gir grunnlag for å foreslå tiltak for kvalitetsutvikling i opplæringen innenfor kriminalomsorgen. Forslagene forutsetter videreføring av dagens modell for forvaltningssamarbeid.

3.1 Innholdet i opplæringen

Opplæringen innenfor kriminalomsorgen følger gjeldende læreplaner for grunnopplæringen. Ervervet kompetanse under straffegjennomføring vil kunne danne grunnlag for kvalifisering for arbeidslivet eller videre utdanning. Et overordnet prinsipp er at opplæring som er påbegynt i fengsel, skal følges opp av den ordinære skolevirksomheten i samfunnet. Slik vil opplæringen innenfor kriminalomsorgen både være et viktig bidrag for kvalifisering til arbeidslivet og generell livsmestring, og til rehabilitering for at den innsatte kan leve uten kriminalitet etter endt straff.

Av de som velger videregående opplæring, følger mer enn 50 prosent allmennfaglig studieretning. Dette er en høyere andel enn i ordinær videregående opplæring til tross for at kartleggingen av fengselsundervisningen viser at de innsatte har større læreversker og mindre skolebakgrunn enn befolkningen generelt. Tilbudet av yrkesfag i fengslene er begrenset med hovedvekt på mekaniske fag. Ellers er trearbeidsfag og hotell- og næringsmiddelfag de vanligste. Hindringer for flere yrkesfaglige tilbud er lærerkompetanse, utstyr og mulighet for lærlingplasser. Åpne fengsler har mulighet for å gi bredere tilbud gjennom å bruke frigang til lokale videregående skoler.

Arbeidsdriften i fengslene er fortsatt det mest

omfattende aktivitetstilbudet ved siden av skolevirksomheten. Arbeidstilbudet skal gi den innsatte opplæring, en normal arbeidsdag og samvær med andre. En arbeidsgruppe som har vurdert arbeidsdriften¹, peker på at dersom arbeidsdriften skal ha en habiliterende effekt, bør arbeidet være yrkesmessig kompetansegivende. Flere verksteder i fengsel er godkjent som lærebedrift, men har likevel få lærlinger.

Lærerne i opplæringen innenfor kriminalomsorgen er vanligvis faste i stillingene over tid. De veksler i liten grad mellom fengslet og den videregående skolen med ansvar for opplæringen. Tilbudet til de innsatte blir derfor i praksis ofte avhengig av kompetansen til de faste lærerne. Disse lærerne har også et eget tillegg i lønn for å være lærer i fengsel. Det gir en ekstra stabil lærerstab i fengslet. Denne ordningen kan imidlertid også virke statisk, i den forstand at lærerne ser fordeler med å fortsette i fengslet over lang tid. Det kan hindre tilførsel av nye impulser og ny kompetanse fra hovedskolen. Samtidig gir det mindre fleksibilitet i forhold til hva de innsatte ønsker og har rett til av opplæringstilbud², i og med at de er avhengig av den kompetansen som lærerstaben har.

Kartleggingen av innsattes utdanningsønsker viser at en stor andel av de innsatte ønsker utdanning³. Straffegjennomføringsloven slår samtidig fast at det er aktivitetsplikt i fengslet. Aktiviteter som vanligvis tilbys, er deltakelse i arbeid, fengslenes egen programvirksomhet, utdanning og fritidsaktiviteter. Det gis dagpenger for å delta i utdanning på samme måte som for arbeid. Manglen på fremmøte fører til trekk i dagpengene. Dette gir et ekstra insitament til å delta i utdanning.

På grunn av store forskjeller mellom de ulike fengslene er også opplæringstilbudene svært ulike. De spenner fra korte forberedende kurs til omfattende kompetansegivende utdanninger. En stor del av de innsatte har korte dommer⁴. Derfor tilbys det mange korte kurs, enten som deler av en formell kompetanse, som enkeltfag eller som spesielle kurs i yrkesferdigheter, skrivekurs, datakurs, og estetiske fag. Flere skoler rapporterer at det er stor interesse for de praktisk-estetiske fagene.

¹ Justisdepartementet 2003

² Skaalvik m.fl. 2003

³ Eikeland/Manger 2004

⁴ Justisdepartementet 2004

Noen skoler tilbyr også kurs i livsmestring, dvs. samfunnsorientering, økonomistyring, botrening mv. Kurs i livsmestring begrunnes dels ved at det er en grunnleggende forutsetning for å ha utbytte av opplæringen, dels er det en realisering av generell del i læreplanverket. I en del fengsler er det en stor andel fremmedspråklige, blant annet utlendinger. Ved flere av disse tilbyr fengselsundervisningen norsk for fremmedspråklige.

Norge er det landet i Europa som har flest skoler i fengsel med i Sokratesprogrammet Grundtvig. Programmet retter seg mot all voksenopplæring, men prioriterer grupper som av ulike grunner har vanskelig tilgang til opplæring eller har behov for spesielt tilrettelagte opplegg.

Departementets vurderinger

Opplæringen innen kriminalomsorgen er i seg selv viktig fordi den er forankret i livet utenfor murene. Opplæringen er et viktig signal om at den enkelte er på vei tilbake til og har en plass i samfunnet. Gjennomført opplæring og vitnemål har samme gyldighet enten den er gjennomført på en skole i eller utenfor et fengsel. Innholdet skal være forankret i læreplanverket, og ha samme kvalitet som opplæringen utenfor fengsel, jf. St.meld. nr. 30 (2003–2004) Kultur for læring. Opplæringen i fengsel har rehabilitering som en særlig vektlagt dimensjon i forhold til ordinær skole. Slikt bidrag til rehabilitering er hjemlet i generell del i læreplanen.

Rapporten om opplæring innenfor kriminalomsorgen viser at en større andel av elevene i fengsel enn utenfor arbeider med allmennfag. Studiekompetanse gir ingen yrkeskompetanse, og det er av den grunn rimelig å anta at en yrkesfaglig utdanning vil gi innsatte større muligheter for arbeid etter endt straffegjennomføring. Derfor er det et mål at skolene i større grad skal tilby hele eller deler av yrkesfaglig opplæring. Det bør også i større grad legges vekt på korte yrkesrettede kurs, som kan gi delkompetanse eller på andre måter legge grunnlag for fortsatt opplæring etter løslatelse. Det er viktig at skolen gir bevis for innholdet i den opplæringen elevene har deltatt i, med tanke på senere utdanning, realkompetansevurdering og muligheter for arbeid.

Opplæring innenfor kriminalomsorgen følger de samme læreplaner som det øvrige skoleverket. Skolens bidrag til rehabilitering skal ligge innenfor det som er beskrevet i læreplanens generelle del

og synliggjøres i den enkelte skoles utforming av sitt opplæringstilbud. Innholdet i opplæringen må være i samsvar med de innsattes muligheter, ønsker og behov og ikke bestemmes ut fra hva den faste lærerstaben kan tenkes å tilby.

Den lokale skole må sikre god bruk av lærerressursene ved å hente inn andre lærerkrefter, både fra egen skole og andre skoler, ved behov. De bør legge til rette for rullerings- og hospiteringsordninger. Skoleeier bør også vurdere bruk av tidsbegrensede tilsetninger, åremål og lignende. Målrettede kompetansehevingstilbud kan avhjelpe manglende lærerkompetanse. For å utvikle voksenpedagogisk kompetanse bør skolene i større grad benytte voksenopplæringssentrene i fylket, Vox og universitets- og høyskolemiljøer som har kompetanse på dette feltet.

For å styrke samarbeidet mellom justissektoren og utdanningssektoren er det under utarbeidelse et felles rundskriv fra Justisdepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet. Rundskrivet vil klargjøre ansvarsforhold knyttet til gjennomføring av opplæringen innenfor kriminalomsorgen sentralt, regionalt og lokalt.

3.1.1 Tilpasset opplæring

De innsatte har svært varierte forutsetninger for læring. Andelen med lærevansker er generelt høy. Derfor er tilpasset opplæring særlig viktig i fengselsundervisningen, både fordi lærevanskene er større, og fordi de innsatte har ulik kompetanse og ulike forutsetninger. Fengselsundervisningen har ofte korte tidshorisonter. Det er også behov for stor grad av individualisering for deltakere som befinner seg på ulike stadier. Disse forholdene stiller store krav til metodisk fleksibilitet og tilpasning av lærerens pedagogiske tilnærmingssmåte. Noen skoler har en høy andel minoritetsspråklige, noe som kan gi utfordringer med tanke på språk.

Kartleggingen viser at 49 prosent av de innsatte ikke har fullført noe nivå av videregående opplæring. Det samme gjelder hele 65 prosent av de innsatte under 25 år. Dette er høyere enn for fangebefolkningen for øvrig. Retningslinjene til straffegjennomføringsloven forutsetter at unge innsatte med mangelfull utdanning i særlig grad skal motiveres og stimuleres til å delta i opplæringen.

Evalueringsrapportene viser at tilbudet for kvinnelige innsatte er dårlig organisert og tilrettelagt for deres behov.

Kartleggingen av de innsattes utdanningsønsker⁵ viser at et høyt antall av de innsatte oppgir at de har lese- og skrivevansker og lærevansker i

⁵ Eikeland/Manger 2004

matematikk, henholdsvis om lag 30 prosent og 40 prosent. Det er noe høyere forekomst for de yngre aldersgruppene. Blant befolkningen for øvrig anslås det at 10 prosent har lese og skrivevansker. Lese- og skrivevansker og matematikkvansker kan skyldes svikt i grunnleggende kognitive evner. Slike spesifikke lærevansker betegnes som dysleksi (lesevansker) eller dyskalkuli (matematikkvansker). Svakt utviklede ferdigheter kan imidlertid også tilbakeføres til mangelfull opplæring eller mangelfull trening. Ulike årsaker til lærevansker kan kreve ulike tiltak for styrking av leseferdigheter og regneferdigheter. En undersøkelse fra Sverige tyder på at forekomsten av dysleksi ikke er større blant innsatte enn hva som er tilfellet i befolkningen for øvrig⁶. Den svenske undersøkelsen kan altså tyde på at årsakene i stor grad skyldes erfaringsbaserte forhold.

Undersøkelsen Levekår blant innsatte⁷ peker også på at mange har ulike former for konsentrasjonsvansker, ADHD mv. Ved enkelte fengsler er det en betydelig andel av innsatte med psykiske lidelser. Dette tilsier at det er et betydelig behov for særskilt tilpasset opplæring og spesialundervisning etter enkeltvedtak. Tilbakemeldinger kan tyde på at dette ivaretas gjennom opplæring individuelt og gjennom bruk av små grupper.

Departementets vurderinger

Elevene i opplæringen innenfor kriminalomsorgen må få del i satsingen på tilpasset opplæring slik det er angitt i St.meld. nr. 30 (2003–2004) «Kultur for læring» og Innst. S. nr. 268 (2003–2004). Opplæringen må tilpasses den enkeltes behov, både med hensyn til bakgrunn og lengden av straffen. Tilpasset opplæring må også ha særlig oppmerksomhet på kjønn, språklig bakgrunn mv. Den lokale skolen må ha oppmerksomhet på lærernes kompetanse i norsk som andrespråk for å kunne tilby tilpasset opplæring for deltakere med minoritetsspråklig bakgrunn.

Gjennom strategiplan for minoritetsspråklige⁸ skal det iverksettes tiltak for å bedre norskopplæringen for minoritetsspråklige i norske fengsler. Det vil blant annet bli utarbeidet veiledningsmaterieell om opplæringens omfang, metodikk og organisering. Prosjektet skal iverksettes fra 2005.

Det er bekymringsfullt at de unges utdanningsbakgrunn er så mangelfull, til tross for at muligheten til å ta utdanning aldri har vært bedre. Det legges til grunn at muligheten for å hindre tilbake-

fall til kriminalitet er høyest blant de unge. Skole og fengsel bør derfor fortsatt prioritere motivasjon, tilpasset opplæring og helhetlige opplæringsplaner for denne gruppen.

Utdannings- og forskningsdepartementets strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005–2008 har bedre tilpasset opplæring som et prioritert område. Skolens lærere med arbeidssted i fengsel må få tilgang til denne kompetanseutviklingen. Den lokale skole og skoleeier må sørge for tilstrekkelig spesialpedagogisk kompetanse ved skolen i fengsel, og opplæringen må organiseres slik at retten til tilpasset opplæring ivaretas, herunder spesialundervisning etter enkeltvedtak.

Departementet ser med bekymring på den høye forekomsten av lese- og skrivevansker og matematikkvansker. Det er grunn til å tro at den høye forekomsten kan skyldes mangelfull øvelse for mange av deltakerne. I et rehabiliteringsperspektiv er det derfor grunnlag for å forvente gode effekter av å styrke regne- og leseferdighetene blant innsatte. Den lokale skolen bør derfor arbeide bevisst for å kartlegge årsakene til lærevanskene og sette i verk målrettet tilpasset opplæring. Departementet vil iverksette et pilotprosjekt om de ulike lærevanskene blant norske innsatte for utvikling av praksisområdet. Prosjektet følges opp med evaluering og erfaringsformidling.

3.1.2 Informasjon om opplæring og realkompetansevurdering

Evalueringene viser at det er svært ulik praksis for hvilken informasjon de innsatte får om opplærings tilbud og hvordan tilbudet presenteres. Enkelte steder er skolen aktivt med ved fengslets informasjon til nyinnsatte. Andre steder, spesielt ved fengsler som i hovedsak gjennomfører korte dommer, får de innsatte beskjed om å gi skriftlig melding hvis de ønsker kontakt med skolen.

Erfaringer tyder på at innsatte ved starten har vansker med å få med seg all informasjon. Dette må tas med i vurderingen om når det er hensiktsmessig å informere om skolen i fengslet. En ordning der den innsatte selv må ta initiativ, antas å særlig ville ramme dem som har dårligst utgangspunkt og svakest motivasjon.

Opplæringen innenfor kriminalomsorgen bruker i liten grad realkompetansevurdering og yrkesprøving. Da de fleste tilbys opplæring på videregående nivå, vil det være naturlig å bruke realkompetansevurdering som kartleggingsverktøy for på sikt å kunne tilby opplæring som kan gi en hel formell kompetanse. Dette vil også kunne ha en motiverende effekt med tanke på videre utdanning

⁶ Samuelson m.fl. 2003

⁷ Friestad/Skog Hansen 2004

⁸ Utdannings- og forskningsdepartementet 2003

og senere yrkesdeltakelse. Undersøkelser viser at det er mangelfull informasjon om dette i befolkningen generelt, og det er naturlig å anta at det i minst like høy grad er tilfellet blant innsatte.

Departementets vurderinger

Skolen bør i større grad involveres ved gjennomføringen av fengslets informasjon til de innsatte. Hvordan dette skal gjøres lokalt vil være avhengig av den enkeltes tilstand ved innsettelsen, dommenes lengde, gjennomstrømmingen i fengslet mv. Dette bør inkluderes i lokale samarbeidsplaner.

Skolen skal sørge for realkompetansevurdering for innsatte som har rett og ønsker det. Vurderingen danner grunnlag for utarbeiding av individuelle planer for opplæringen. Fylkeskommunen og den lokale skolen finner egnede ordninger for gjennomføringen. Også fengsler uten skole bør legge til rette for at det gjennomføres realkompetansevurderinger. Fengslene må gis særskilt informasjon om realkompetansevurdering og praktisk lokal gjennomføring.

Departementet vil sette i gang et pilotprosjekt med realkompetansevurdering av innsatte, hvor prinsippet om tilpasset opplæring legges til grunn. Prosjektet følges opp med evaluering og erfaringsformidling.

3.1.3 IKT i opplæringen

IKT er en integrert del i opplæringssystemet. Utdannings- og forskningsdepartementet har nylig lagt frem et femårig «Program for digital kompetanse» for perioden 2004–2008. Utfordringen er å øke den pedagogiske bruken av IKT i læringsarbeidet, uansett utdanningsnivå. Programmet er sektorovergripende og rettes mot hele utdanningssektoren, dvs. grunnopplæringen, høyere utdanning og voksnes læring.

Opplæringen innenfor kriminalomsorgen skal i utgangspunktet være på samme nivå som ordinær utdanning og kvalifisere for videre utdanning, arbeid og mestring av dagliglivet. Det kan knapt skje uten IKT-kompetanse:

- Nye læreplaner har IKT som en av fem grunnleggende ferdigheter som skal være gjennomgående i hele grunnopplæringen.
- Moderne opplæring forutsetter at elevene har generell kompetanse om IKT som verktøy, slik at de kan bruke datamaskin som læringsredskap.

- IKT er en sentral faktor i skolenes utviklingsarbeid og gir større mulighet for fleksibel organisering og innebærer nye arbeidsformer.
- IKT åpner for større tilgang til informasjon, og læremidlene blir mer og mer IKT-baserte.
- IKT blir i større og større grad brukt ved eksamen.
- For elever med lærevansker vil IKT-støttet læring øke mulighetene for tilpasset opplæring.
- Nettbasert opplæring gir også muligheter for fjernundervisning og bred informasjonstilgang. Dette aspektet er av særlig betydning for de innsatte.

Bruk av IKT i opplæringen innenfor kriminalomsorgen medfører ulike avveininger. På den ene siden er IKT en naturlig og nødvendig del av moderne utdanning. På den andre siden fører straffegjennomføringen til at innsatte av sikkerhetshensyn har ulik grad av kommunikasjonsbegrensning.

Straffegjennomføringsloven § 3 fastslår at «Gjennomføringen av reaksjonen skal være sikkerhetsmessig forsvarlig». Fengslene må derfor ha kontroll med at innsatte ikke planlegger kriminell og samfunnsskadelig virksomhet inne i fengselet, heller ikke sammen med personer utenfor fengselet. Derfor er det et sikkerhetsmessig grunnprinsipp at innsattes kommunikasjon med verden utenfor fengsel skal kunne kontrolleres, og at denne kontrollen skal gjøres av fengslet. Reglene er utformet etter det samme prinsipp både for besøk, brev og annen korrespondanse, og telefoni.

Bruk av Internett og annen elektronisk kommunikasjon er regulert i straffegjennomføringsloven med tilhørende retningslinjer, og det er gitt særregler for bruk av utstyr i forbindelse med skolegang. Det er mellom de sentrale fengsels- og skolemyndighetene utarbeidet en modell for nettundervisning. Kriminalomsorgens Sentrale Forvaltning har, under visse forutsetninger, gitt tillatelse til bruk av Internett og e-post for skolene i de lukkede fengslene.

Sikkerhetsutfordringene er hovedsakelig knyttet til kommunikasjon gjennom de nettbaserte tjenestene, dvs. Internett, e-post og lignende. Bruk av PC uten nettilknytning er ingen stor sikkerhetsrisiko og gir i seg selv ingen muligheter for kommunikasjon. Det er imidlertid mulig for innsatte på illegalt vis å utstyre PC-er med kommunikasjonsutstyr, noe som likevel gjør det nødvendig å kontrollere bruk av PC uten nettilknytning.

I prosjektet «Fleksibel læring for straffedømte» beskrives fire skolars bruk av IKT for å styrke læringsutbyttet for elevene⁹. Rapporten peker på at teknologien ble et redskap for utvikling av selvtilitt

⁹ Øgrim 2004 og Lund 2004

og kompetanse og en motivasjonskilde for flere av de innsatte. Den peker videre på at dersom elevene i fengslene skal få et fullverdig skoletilbud, må bruk av Internett være en del av skolehverdagen.

Departementets vurderinger

IKT-kompetane er nødvendig for å utvikle en fullverdig kompetanse for elevene. Innsatte har også stort behov for digital kompetanse. Fjernstudier for innsatte kan blant annet gjennomføres ved bruk av datamaskin.

Behovet for kontroll med de innsattes kommunikasjon må løses i praksis ved et samarbeid mellom justis- og utdanningsmyndighetene.

For å møte de sikkerhetsmessige og pedagogiske utfordringene knyttet opp mot bruk av IKT i kriminalomsorgen, er det opprettet et sentralt forum for IKT-området, som består av representanter for utdanningsmyndighetene og kriminalomsorgen. Utvalget skal blant annet vurdere teknologiutviklingen og, ut ifra et sikkerhetsmessig perspektiv, komme med forslag til tekniske forbedringer og forenklinger.

Det er utviklet tekniske løsninger som gir en god risikominimering ved nettbasert læring, jf IKT-prosjektet ved skolen ved Bredtveit fengsel. Utdanningsmyndighetene og kriminalomsorgen arbeider for å innføre løsningen fra Bredtveit ved andre skoler i fengsel. Det omtalte sentrale forum for IKT-området skal bidra til å utvikle gode løsninger for økt bruk av IKT i fengselsundervisningen. Departementet vil følge dette arbeidet videre for å vurdere behov for ytterligere innsats.

3.1.4 Arbeidsdriften som lærebedrift

Rapport om opplæringen innen kriminalomsorgen 2003 peker på at samarbeidet mellom skole og arbeidsdrift er det som fungerer best. 21 skoler rapporterer om et godt samarbeid med arbeidsdriften. For noen skoler har dette ført til nye opplæringstilbud som kurs, modulopplæring og kombinerte opplæringstilbud mellom skole og kjøkken. Evalueringen peker likevel på at verkstedene og arbeidsdriften i fengslet bare i noen grad brukes som opplæringsarena for formell yrkesfaglig opplæring. Ifølge forskerne er det et potensial for forbedring. Tilbakemeldinger kan tyde på at problemet både skyldes mangel på yrkesfaglige tilbud i opplæringen, at arbeidsdriften i fengslet mangler instruktørkompetanse, og at det er begrenset kapasitet i arbeidsdriften til å ta inn læringer. Mange korte dommer og en viss grad av arbeidsuførhet hos innsatte setter også begrensninger. En

rekke av verkstedene i de store fengslene er godkjente som lærebedrifter, og det er en utfordring å ta disse i bruk som opplæringsarenaer. Høsten 2003 ble det fremlagt en rapport om arbeidsdriften fra en tverrfaglig arbeidsgruppe etter bestilling fra Justisdepartementet. Rapporten følges opp i kriminalomsorgen.

Departementets vurderinger

Skolen i fengslet bør i større grad tilby hele eller deler av en yrkesfaglig opplæring. Et ledd for å realisere dette er justissektorens videreutvikling av arbeidsdriften. Opplegg der skolen gir teori og arbeidsdriften praksis, kan gi nye tilbud til innsatte og bør utnyttes mer. Dette kan gjelde alt fra korte kurs til yrkesfaglig utdanning. Ved å utvikle et mangfold i arbeidsdriften vil muligheten for individuelt tilpassede opplæringstilbud også styrkes.

Den lokale skole kan gi flere yrkesfaglige tilbud ved mer fleksibel bruk av lærere fra hovedskolen og fra andre skoler. Det er særlig vesentlig å tilby kurs som gir en første innføring, delkompetanse eller full opplæring innenfor et planlagt helhetlig opplæringsløp. I tillegg bør realkompetansevurdering i høyere grad tas i bruk som verktøy for inntak, avkorting av opplæringsløp og tilpasset opplæring. Skole og fengsel må ha særlig oppmerksomhet på kvinners behov for yrkesfaglig opplæring for å møte de svakheter som evalueringen påpeker.

For innsatte som ønsker yrkesfaglig utdanning, er det viktig at arbeidsdriften er godt fungerende lærebedrifter med kompetanse til å utføre denne oppgaven. Rapporten om arbeidsdriften peker på behovet for og ønske om kompetanseutvikling for de ansatte i arbeidsdriften. Slik kompetanseheving kan også omfatte instruktørutdanning.

Lærebedrifter i det sivile samfunn får tilskudd fra fylkeskommunen for hver lærling i bedriften. Fylkeskommunen kan også bruke det statlige tilskuddet til opplæringen innenfor kriminalomsorgen til tilskudd for læringer i fengslets arbeidsdrift.

3.1.5 Fengslenes programvirksomhet og utdanning

Fengslenes programmer er tiltak i kriminalomsorgen som retter seg mot domfelte og varetektsinnsatte i form av undervisning, ferdighetstrening og strukturerte samtaler. Programmer kan gjennomføres i grupper eller individuelt. Programmer kan tilbys innsatte i fengsel og varetektsinnsatte, der-

som de har behov for det og det er innenfor rammen av fengslingskjennelsen.

Gjennomførte programmer er i hovedsak kognitive programmer, fengslenes promillekurs og sinnemestringskurs. Programmene retter seg i hovedsak mot rusmiddelmissbrukere, voldskriminelle og tilbakefallskriminelle. Det tilbys også et omfattende behandlingsprogram for sedelighetsdømte. Fengslenes programvirksomhet har overlappende områder med opplæringen, men har ulike formål.

Departementets vurderinger

Justis- og utdanningsmyndighetene vil gå gjennom fengslenes programmer og skolens læreplaner for å kartlegge overlappende områder og gi føringer for hvordan fengsel og skole gjennom sin lokale planlegging av program og opplæring kan styrke de innsattes utbytte av begge tilbudene.

3.1.6 Høyere utdanning

En del innsatte har studiekompetanse og arbeider med fag fra høyere utdanning. Ifølge kartleggingsundersøkelsen har 43 prosent av de innsatte gjennomført videregående opplæring, og 12 prosent av de innsatte har utdanning fra universitet eller høyskole, enten enkeltfag eller avsluttet grad. De kvinnelige innsatte har i høyere grad enn mannlige innsatte fullført enkeltfag eller grad fra høyskole eller universitet. Det er et stort ønske blant de innsatte også om høyere utdanning. Innsatte i aldersgruppen 25 til 34 år har relativt oftere enn andre ønske om å ta høyere utdanning. Mer enn en fjerdedel av de innsatte med høyere utdanning ønsker mer utdanning på samme nivå. Hindre for å ta høyere utdanning er undervisning og finansiering. Fjernundervisning kan være en måte å møte disse behovene på. Aetat kan godkjenne utdanning som attføring og gi økonomisk støtte til omskolering.

Departementets vurderinger

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. Departementet vil særlig peke på mulighetene for å ta i bruk fjernundervisning for de som ønsker å ta høyere utdanning, både i Norge og i andre land.

3.1.7 Norskopplæring for voksne innvandrere og flyktninger

Fra 1. januar 2004 har Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) det økonomiske og forvaltningsmessige ansvaret for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Formålet med ordningen er å bidra til at kommunene tilbyr voksne innvandrere opplæring som gir tilstrekkelig kunnskaper til videre utdanning, yrkes- og samfunnsdeltakelse. Innvandrere over 16 år, som har tillatelse for opphold i Norge i mer enn tre måneder, og som har behov for grunnleggende norskopplæring, kan få slik opplæring med tilskudd fra staten. I 2004 gjelder dette flyktninger og deres familiemedlemmer, personer med opphold på humanitært grunnlag og deres familiemedlemmer, norske borgere og familiegjenforente til norsk og nordiske borgere.

Stortinget vedtok 2. desember 2004 endringer i introduksjonsloven som gir innvandrere rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. Ot.prp. nr. 50 (2003–2004) og Besl. O. nr. 15 (2004–2005). Ordningen er ment å sikre at innvandrere deltar i grunnleggende opplæring i norsk og samfunnskunnskap i løpet av deres første tid i Norge, og innebærer en lovfesting av rett og plikt til deltakelse i 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I tillegg pålegges kommunene plikt til å tilby ytterligere inntil 2700 timer opplæring dersom innvandreren har behov for dette.

Målgruppen for rett og plikt er utlendinger mellom 16 og 55 år som har fått oppholds- eller arbeidstillatelse etter utlendingsloven som danner grunnlag for bosettingstillatelse, eller som har fått kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon etter utlendingsloven § 8 a og som er bosatt i en kommune. Arbeidsinnvandrere har plikt til å gjennomføre 300 timer opplæring, men har ikke rett til gratis opplæring. I tillegg gis utlendinger i målgruppen for rett og plikt mellom 57 og 67 år rett, men ikke plikt, til å delta i norskopplæring. Innvandrere med rett og/eller plikt til norskopplæring må ha gjennomført 300 timer opplæring for å få bosettingstillatelse og statsborgerskap. Det er kommunen der personen er folkeregistrert, som har ansvaret for å tilby grunnleggende norskopplæring.

Den nye ordningen vil gjelde fra 1. september 2005 og omfatte alle som har fått første gangs oppholdstillatelse, er bosatt i en kommune eller er kommet til landet etter dette tidspunktet. Personer som fikk oppholdstillatelse, ble bosatt i en kommune eller kom til landet før denne datoen, vil kunne få norskopplæring i henhold til gjeldende ordning i inntil fem år regnet fra 1. september 2005. Gjen-

nomført opplæring som betingelse for å få bosettingstillatelse og statsborgerskap vil ikke gjelde disse. Det vil ytes tilskudd til norskopplæring etter gjeldende tilskuddsordning for disse i inntil fem år regnet fra samme dato.

Departementets vurderinger

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere kan gis uavhengig av om innvandreren er i arbeid eller i annen utdanning. Dette innebærer at det er mulig å samordne grunnskoleopplæring, videregående opplæring og grunnleggende opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Tilskuddet til opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere skal imidlertid ikke brukes til å finansiere opplæring i norsk og samfunnsfag for grunnskolen og videregående opplæring, jf. rundskriv F-05/03 fra Utdannings- og forskningsdepartementet og H-05/04 fra Kommunal- og regionaldepartementet. Skolen i fengsel har derfor ikke ansvar for slik opplæring for voksne innvandrere og flyktninger. Det ligger imidlertid en betydelig mulighet for synergieffekter ved et samarbeid mellom skolen og kommunale instanser både organisatorisk og innholdsmessig. Det er derfor nødvendig at bostedskommunen søker et samarbeid med opplæringen innenfor kriminalomsorgen for at den innsattes rett til opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere skal kunne gjennomføres.

3.1.8 Pågående nasjonale prosjekter relatert til fengselsundervisning

Regjeringen har iverksatt et prøveprosjekt «Snu unge lovbrytere – et felles ansvar for stat, kommune og lokalsamfunn». Prosjektet vil gå over tre år og skal prøve ut nye modeller for forpliktende samarbeid for å snu unge lovbrytere bort fra kriminalitet. Prosjektet består av totalt seks underprosjekter i ulike byer. Justisdepartementet leder en tverrdepartemental koordineringsgruppe, der Utdannings- og forskningsdepartementet også er representert.

Som ledd i oppfølgingen av Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer er det tatt initiativ til å vurdere muligheter for et narkotikaprogram i Norge etter mønster av Drug Court. Dette er et prosjekt for tunge rusmiddelmisbrukere som har behov for hjelp og behandling og som vil ut av sitt rusmisbruk. Utdanning er en sentral del i programmet. En arbeidsgruppe fremla en rapport om Dommerledet narkotikaprogram i september

2004. Rapporten har vært på høring, og følges opp i Justisdepartementet.

3.2 Kompetanseutvikling for lærere og instruktører

Evalueringen viser at det er stor stabilitet i lærerpersonalet i fengselsundervisningen. Dette gir stabilitet og trygghet for de innsatte. Det er samtidig en risiko for at lærerne med tiden i større grad oppfatter seg som en del av fengslets ansatte, ikke som den sivile skolens ansatte. Det vil kunne ødelegge de forutsetningene som importmodellen bygger på. Samtidig er det fare for at lærerne går glipp av den generelle kompetanseutviklingen som skjer i skoleverket for øvrig, og at de ikke får del i den brede kultur for læring som skjer ved sin hjemmeskole. De ansatte ved skolen i fengslet vil ha et særskilt behov for kompetanse i voksenpedagogikk. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005–2008 har temaet tilpasset opplæring som et prioritert område.

Departementets vurderinger

Skoleeier og den lokale skole har ansvar for etter- og videreutdanning av sine lærere. Blant annet gjennom midler fra Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005–2008 bør ansatte ved skolene i fengsel få tilbud om kompetanseheving, blant annet med vekt på tilpasset opplæring. Skoleeier og den lokale skole bør også sørge for kompetanseheving gjennom hospiteringsordninger og større bruk av timelærere i en lærende organisasjon. Fylkeskommunens voksenopplæringssenter bør utfordres av skoleeier til å bidra med kompetanse om voksenopplæring.

3.3 Tverretatlig samarbeid

Straffegjennomføringsloven slår i § 4 om forvaltningssamarbeid fast at kriminalomsorgen gjennom samarbeid med andre offentlige etater skal legge til rette for at domfelte og innsatte i varetekt får de tjenester som lovgivningen gir dem krav på. Samarbeidet skal fremme et helhetlig tilbud for innsatte. Fengsel og skole må se på mulighetene for å kunne samordne skolens opplæring med arbeid, programmer og andre tilbud. Å sette opp planer tilpasset den enkeltes behov krever tett samarbeid og fleksibilitet fra alle involverte.

Opplæringen innenfor kriminalomsorgen befinner seg i skjæringspunktet mellom to institusjo-

ner: skole og fengsel. De må også forholde seg til andre etaters tjenester i fengslene. Etatene er ulike når det gjelder mål, organisering og virkemidler. Fengslet skal gjennomføre straff og legge til rette for rehabilitering. Det gir føringer for alle andre mål. Skolen i fengsel skal realisere den ordinære skolens mål, men har også mål som må vektlegges spesielt innenfor den generelle delen av læreplanverket, for eksempel å bidra til rehabilitering. Opplæringen skal imøtekomme de innsattes behov for formell utdanning. De innsattes bekymringer for arbeid, bolig, sosialt nettverk og rusmisbruk, kan skape sperrer for læring. Derfor må opplæringen innenfor kriminalomsorgen også bruke tid på å skape positive forventninger, styrke innsattes tro på seg selv og egne muligheter og bidra til bedre selvregulering. Disse behovene er ofte sterkere enn for andre elevgrupper.

Sentralt samarbeides det om budsjett, regelverk, prinsipper og prioriteringer som berører opplæring innenfor kriminalomsorgen, blant annet gjennom koordineringsgruppen for opplæring innenfor kriminalomsorgen. Det regionale samarbeidet skal legge til rette for et differensiert opplæringstilbud innenfor kriminalomsorgsregionene og sikre en helhetlig vurdering av opplæringstilbudet i regionen. Lokalt samarbeider kriminalomsorgen med den enkelte videregående skole og fagopplæringskontoret som betjener domfelte og innsatte. Det skal etableres rutiner og faste møteplasser for samarbeidet.

Aktuelle områder for samarbeid vil være drøfting av forhold knyttet til opplæringen i den enkelte region og i det enkelte fengsel, så som opptak av elever, koordinering av opplæring og deltakelse i andre aktiviteter, samarbeid mellom skolen og arbeidsdriften og utarbeiding av fremtidsplaner. Realiseringen skal skje gjennom felles planer med enighet om langsiktige mål og felles forståelse av egnede virkemidler.

Oppfølgingen av planlagt felles rundskriv fra Justisdepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet, som er omtalt tidligere, har som mål å styrke det tverretatlige samarbeidet mellom justissektoren og utdanningssektoren. Rundskrivet skal klargjøre ansvarsforhold vedrørende gjennomføring av opplæringen innenfor kriminalomsorgen på ulike nivåer.

Evalueringen av fengselsundervisningen peker på svakheter i det tverretatlige samarbeidet på flere områder¹⁰. Innsatte skal tilbys fremtidsplaner

dersom straffegjennomføringen er av en viss varighet. Skolen er ofte ikke involvert i utarbeidingen av slike planer, selv om skolen er en av de største aktivitetene i fengsel. Evalueringen peker også på manglende systematisk samarbeid ved forberedelse til løslatelse¹¹. Den viser til at flytting og overføringer av innsatte tidvis skjer uten at skolen i fengsel får beskjed på forhånd og gis muligheter til å planlegge videreføring av utdanningen på nytt sted. Rapportene viser videre til at fengslenes programvirksomhet og opplæring kan komme i konflikt, blant annet fordi aktivitetene i noen tilfeller legges til samme tid.

En oppfølgingsklasse i Steinkjer har over tid utviklet et godt tverretatlig samarbeid der deltakeren selv er i sentrum, den såkalte «Steinkjermodellen». Ansvarsgruppearbeidet er organisert slik at representanter for de ulike etatene møter sammen med den tidligere domfelte og diskuterer situasjonen nå og legger planer for fremtiden. Det er deltakeren selv som innkaller til møte, leder møtet og skriver referat. Deltakeren opplever å bli tatt på alvor, og de ulike etatene blir ansvarliggjort og følger opp på en konstruktiv måte.

Flere frivillige organisasjoner har besøkstjeneste i fengslene. Frivillig virksomhet har etablert tiltak for innsatte som er av stor betydning for enkeltinnsatte og fengslene som helhet. Røde Kors-visitorer har i forbindelse med sine besøk i noen grad bistått med leksehjelp. Dette er tiltak som det kan være ønskelig å utvide i samarbeid med skole og fengsel. I samarbeidet med frivillige organisasjoner lokalt bør behovet for å utvide tilbudet til leksehjelp vurderes.

Departementets vurderinger

For at straffegjennomføringen skal ha en best mulig rehabiliterende effekt, er det viktig at den innsatte ved løslatelse i rimelig grad har dekket de behov som er nødvendige for å fungere i samfunnet. Slike behov er blant annet bolig, arbeid, utdanning, helsetilbud, tilbud fra rusomsorgen og et godt sosialt nettverk.

Det har de siste årene vært arbeidet systematisk med forvaltningssamarbeid i kriminalomsorgen. I 2002 ble det inngått en sentral avtale mellom Aetat, Arbeidsdirektoratet og Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. Denne har vært fulgt opp med regionale og lokale avtaler, og det har vært en positiv utvikling i dette samarbeidet.

Regjeringen har lagt frem en nasjonal strategi for forebygging og bekjempelse av bostedsløshet i St.meld. nr. 23 (2003–2004) «Om boligpolitikken». Et sentralt element i denne strategien er at ingen

¹⁰ Skaalvik m.fl. 2003

¹¹ Pettersen m.fl. 2003

skal måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger etter utskrivelse fra fengsel. Fafo-rapporten «Levekår blant innsatte»¹² viser at en stor andel innsatte har problemer på boligmarkedet. En fast bolig er en grunnleggende forutsetning for å ta del i samfunnslivet.

Det legges opp til styrking av det tverretatlige samarbeidet mellom opplæringssektoren og kriminalomsorgen gjennom planlagt felles rundskriv om samarbeid. Det endelige rundskrivet skal følges opp gjennom regional erfaringsspredning og erfaringsutveksling, og ved at det initieres arbeid med lokale samarbeidsplaner. Dette vil skje i samarbeid mellom kriminalomsorgen og utdanningssektoren. Det må også skje en samordning med andre etater i denne prosessen.

Gode modeller for forvaltningssamarbeid bør videreutvikles og erfaringene formidles til andre. Den såkalte «Steinkjermodellen»¹³ er en interessant modell som bør videreutvikles til bruk ved ulike typer fengsler.

3.3.1 Bedre samordning av individuelle planer

En rekke instanser bidrar til planer for innsatte og domfelte gjennom sin sektors kartlegging og planarbeid. Individuell plan er lovfestet i helse- og sosiallovgivningen, mens individuelle opplæringsplaner er hjemlet i opplæringsloven.

Når en person får en dom, blir satt i fengsel og senere blir løslatt, er det viktig at planer som involverer personen, i størst mulig grad initieres eller videreføres. De enkelte bidragene har ulik status. Evalueringen av fengselsundervisningen er tydelig på at planene ikke fungerer som ønsket, og at de til dels følges dårlig opp. Det er nødvendig med helhetlige planer som strekker seg lenger enn tiden under straffegjennomføring. Det er bare kriminalomsorgen som har selve straffegjennomføringen som tidsperspektiv. De andre sektorene har ansvar både før, under og etter straffegjennomføring.

Departementets vurderinger

Med bakgrunn i at mange har forholdsvis korte dommer vil det være et høyt antall som ikke vil rekke å gjennomføre kompetansegivende utdanning i fengsel. Det vil derfor være av betydning å kartlegge og planlegge et helhetlig utdanningsløp som kan begynne i fengsel og avsluttes utenfor. Skolen bør derfor legge vekt på god rådgivning for

å kunne gi hjelp til å utvikle planer for den enkelte. Opplæringsplanene kan med fordel legges før påbegynt straffegjennomføring og avsluttes etter. Planen bør gi et utdanningsløp som fører frem til ønsket kompetanse.

En samordning av ulike etaters planer bør gi best mulig kontinuitet i tiltak overfor målgruppen før, under og etter straffegjennomføring. Ved innsettelse i fengsel kan det være vesentlige begrensninger for å gjennomføre eksisterende planer. Likevel må det arbeides for å videreføre allerede eksisterende planer under straffegjennomføring. Mangel på fengselsplasser kan føre til lang ventetid på straffegjennomføring, og det bør hindres at denne tiden kun blir en ventetid, der det ikke settes i gang tiltak.

Eksisterende individuelle planer utarbeidet av sosial- eller helseetat og handlingsplaner utarbeidet av Aetat er sentrale i dette arbeidet. Kriminalomsorgen og de andre aktuelle etatene har de siste årene videreutviklet forvaltningssamarbeidet under straffegjennomføring, og en god koordinering av individuelle opplegg vil vektlegges fremover.

For å høste erfaring med utdanningsstart før påbegynt straffegjennomføring, foreslås det å gjennomføre et pilotprosjekt, der dømte ved avsagt dom tilbys å bli realkompetansevurdert, få en helhetlig utdanningsplan og få hjelp til å påbegynne en utdanning som er hjemlet i opplæringsloven. Prosjektet følges opp med evaluering og erfaringsformidling.

3.3.2 Fengselsfaglige disposisjoner og utdanning

Det er press på effektiv utnyttelse av fengselsplassene for å redusere ventetiden for å komme inn til straffegjennomføring. Overføringer mellom fengsler har ifølge evalueringen ført til problemer for innsatte med hensyn til kontinuitet i opplæringen, eksamensavvikling mv.

De innsattes rettigheter til yrkesfaglig opplæring begrenses i stor grad av hva det i praksis er mulig å få til innenfor fengslet. Det er lite bruk av frigang til skole og arbeid. I 2001 ble det foretatt få overganger til frigang, i hovedsak fra åpne fengsler. I Danmark brukes frigang til skole og arbeid i mye større grad enn i Norge.

Departementets vurderinger

Sentrale retningslinjer legger føringer for samarbeid ved overføringer i forbindelse med straffegjennomføringen. Blant annet skal det tas hensyn til om innsatte er i et utdanningsløp som vil vanske-

¹² Friestad/Skog Hansen 2004

¹³ Ingebrigtsen/Susegg 2001

liggjøres ved en overføring. Retningslinjene må følges opp lokalt.

For i større grad å kunne imøtekomme elevers ønske om frigang for opplæring, bør skolen utrede den innsattes behov og foreliggende muligheter i nærmiljøet. På grunnlag av dette bør skolen i større grad be fengslene vurdere frigang for innsatte som kan ha nytte av det i opplæringen.

3.4 Fremtidig organisering av opplæringen innenfor kriminalomsorgen

3.4.1 Sentralt

Opplæringen innenfor kriminalomsorgen har en sentral organisering og finansiering, i motsetning til det ordinære skolesystemet. Dette er valgt fordi kriminalomsorgen også har en sentral organisering¹⁴. Videre er fengslene ikke jevnt fordelt i landet, og de innsatte utholder ofte straffen et annet sted enn i hjemkommunen. Fengselsfaglige disposisjoner fører til at innsatte flyttes, noe som ytterligere vil bidra til en lite oversiktlig organisering mot det ordinære skoleverket. Derfor har man valgt å ha en sentral organisering med statlig øremerket tilskudd til regionalt nivå etter behov.

Utdannings- og forskningsdepartementet har ansvar for oppfølgingen av opplæringen innenfor kriminalomsorgen. Ansvar og arbeidsoppgaver har siden 1993 vært delegert til Fylkesmannen i Hordaland. Fylkesmannen forvalter tilskuddsordningen og fører tilsyn og kontroll med ordningen. I tillegg har Fylkesmannen i Hordaland ansvar for den faglig-pedagogiske oppfølgingen og forsøks- og utviklingsarbeid og har opparbeidet betydelig kompetanse på området. Det internasjonale arbeidet er også kontorets ansvar. Utdanningsdirektoratet ble etablert 15.06.04 med hovedformål å få en mer målrettet og effektiv bruk av de statlige virkemidlene. Utdanningsdirektoratets hovedområder er vurdering og analyse, utvikling, veiledning og støtte samt tilsyn og forvaltning. Fra 01.01.05 er ansvaret for oppfølgingen av opplæringen innenfor kriminalomsorgen overført fra Utdannings- og forskningsdepartementet til Utdanningsdirektoratet. Målet er å utvikle og styrke fengselsundervisningen som en del av den alminnelige opplæringen.

Saker som gjelder opplæring innenfor kriminalomsorgen, herunder finansiering, blir

drøftet i koordineringsgruppen for opplæring innenfor kriminalomsorgen. Koordineringsgruppen har medlemmer fra Justisdepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet, Fylkesmannen i Hordaland og Utdanningsdirektoratet. Gruppen er rådgivende i saker som gjelder opplæring innenfor kriminalomsorgen.

Vox er direkte underlagt Utdannings- og forskningsdepartementet og er et nasjonalt senter for læring i arbeidslivet. De arbeider med dokumentasjon av realkompetanse og tilrettelegging for etter- og videreutdanning. Vox utvikler og utprøver pedagogiske metoder, verktøy og modeller som er tilpasset voksnes behov og har i den sammenheng drevet prosjekter og utviklet flere digitale læremidler for å heve basiskompetanse direkte rettet mot innpass i samfunns- og arbeidslivet. Vox har hatt en sentral rolle i arbeidet med å utvikle ny læreplan for norsk og samfunnskunnskap for innvandrere og fungerer som et nasjonalt ressurs-senter i dette arbeidet. I sin tilrettelagte opplæring i bedrift har de et godt utbygd nettverk mot partene i arbeidslivet. Gjennom deltakelse i mange EU-prosjekter har de utviklet et omfattende internasjonalt nettverk.

Bibliotekene i fengsel er en viktig kilde til utdanning. Fengslene er ansvarlig for lokaler og inventar, bibliotekene står for drift etter avtale med kommunene. 13 fengsler har i dag bibliotektilbud, noe som innebærer at rundt halvparten av fengselsplassene har bibliotektilbud. Tilbudet er svært godt benyttet med gjennomsnittlig 90 årlige utlån til innsatte, mens gjennomsnittet ellers i landet er rundt fem. Hele bibliotek-tjenesten er under gjennomgang, herunder tilbudet i fengslene. Det er i dag et visst samarbeid mellom skole og bibliotek i fengslet, men lokalisering gjør det vanskelig å utnytte biblioteket ved en del fengsler. Ved videre utvikling av bibliotekene bør det tas hensyn til utdanningssektorens behov for å bruke fengselsbibliotekene.

Departementets vurderinger

Evalueringen peker på at det er for liten kapasitet til å drive ønsket utviklingsarbeid på sentralt plan i opplæringen innenfor kriminalomsorgen. Den peker på behovet for et sterkere sentralledd med utviklingsoppgaver og tilsyn, samt at dagens modell for organisering av opplæringen innenfor kriminalomsorgen bør drøftes og holdes opp mot ulike andre modeller. Utdanningsdirektoratet, som fikk delegert departementets ansvarsområde for opplæringen innenfor kriminalomsorgen fra 01.01.05, må vurdere ressursbruk ut fra kartlagte behov. Det er

¹⁴ Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 2000

også viktig å ta i bruk den kompetanse og erfaring som er innenfor sentraladministrasjonen om voksen- og livslang læring generelt. Departementet vil særlig peke på at opplæringen innen kriminalomsorgen må integreres i det ordinære tilsyns- og utviklingsarbeid som Utdanningsdirektoratet utøver overfor skoleeier.

Vox har blant annet utarbeidet veiledningshefter om arbeid med realkompetansevurdering og bidrar med generell veiledning. Likeledes har de et godt fagmiljø for utvikling av voksenpedagogikk og arrangerer blant annet kurs i dette. På bakgrunn av den kompetanse Vox innehar, særlig vedrørende realkompetanse og voksenpedagogikk, bør Vox være en naturlig samarbeidspartner og bidragsyter i den videre utvikling av opplæringen innenfor kriminalomsorgen.

3.4.2 Regionalt/lokalt

Justismyndighetene har ansvar for å skaffe til veie egnede undervisningslokaler i fengslene, mens utdanningsmyndighetene har ansvar for lærere, materiell og utstyr. Evalueringsrapportene viser at flere fengsler har små lokaler som gir dårlig ressursutnyttelse og begrenser mulighetene for variert og tilrettelagt opplæring. Midler til utdanningssektoren forvaltes sentralt og tildeles fylkeskommuner som har fengselsundervisning. Skoleeier har ansvar for å tilby opplæring. Dette er normalt delegert til en lokal videregående skole, som gjerne har en egen avdeling for fengselsundervisning. Avdelingen har ofte faste lærere med gjennomgående lite kontakt med den lokale skolen. Kontakten med fylkeskommunen som skoleeier er svært varierende og ofte på et lavt nivå. Voksenopplæringen og realkompetansevurdering benyttes i liten grad. I Oslo har skoleeier etablert Grønland voksenopplæringssenter, som er en egen skole for Bredtveit, Oslo fengsel og oppfølgingsklasse. Denne styres av skoleeier etter samme prinsipper som øvrige videregående skoler, men mangler bånd til en ordinær videregående skole. En slik organisering kan stå i fare for å utvikle seg til å representere en selvforsyningsmodell.

Fengselsundervisningen følger skolens arbeidsår. Det betyr at det ikke tilbys opplæring i skolens ferier. For de innsatte betyr dette avbrudd i opplæringen, for fengslene gir det problemer med press på arbeidsdriften i en periode med ferieavvikling.

Ulike fengselsfaglige disposisjoner fører til avbrudd i utdanningen for noen innsatte. Det kan skyldes disiplinære forhold, dårlig fungering eller overføringer til andre fengsler/avdelinger med for-

skjellige straffegjennomføringsvilkår. En del overføringer er ønsket av den innsatte, en del skyldes krav om kapasitetsutnyttelse og mangel på varetaksplasser. Overføring kan føre til avbrudd i opplæringen, noe som kan hindre en god progresjon i utdanningen og gjøre rehabiliteringen mer vanskelig. I 2003 stod pålagte overføringer for årsaken til ett av seks avbrudd.

Departementets vurderinger

Kriminalomsorgens seks regioner skal samarbeide med fylkeskommunene, som er faglig og administrativt ansvarlig for opplæring. Fylkeskommunene har ansvar for videregående opplæring, voksenopplæringssentrene og realkompetansevurdering.

Det er muligheter for bedret koordinering og samarbeidsgevinster, særlig mellom de fylkeskommunale tjenestene. Fylkeskommunen bør koordinere de ulike utdanningstjenestene for å styrke opplæringen innenfor kriminalomsorgen. Utdanningsdirektoratet, som har overtatt tilsynsoppgavene, bør i større grad etablere kontakt med Fylkesmennene som utøver tilsyn og kontroll overfor de fylkeskommunale oppgavene med særlig oppmerksomhet på fengselsundervisningen.

Departementet vil videreføre prinsippet om at en nærliggende videregående skole får ansvaret for opplæringen i fengsel. Den lokale skolen og skoleeier må imidlertid i større grad bruke et større utvalg av lærere, både fra den lokale videregående skolen og fra andre skoler i fylket. Hensikten er å forsterke den tilpassede opplæringen og i større grad kunne oppfylle den enkelte innsattes behov og ønsker om utdanning. Samtidig hindrer det at skolen oppfattes som en del av fengslet og utvikler seg i retning av en selvforsyningsmodell. En effekt av dette er at lærerne ved skolen i fengsel får del i den generelle kompetanseutviklingen som skjer ved skolen og i regi av skoleeier. Den lokale skolen bør også i større grad benytte tilbud fra for eksempel fjernundervisningsinstitusjoner, dersom slike tilbud vil gi det beste tilbudet til de innsatte.

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.

Justisdepartementet vil ha særlig oppmerksomhet for om mulig å redusere antall avbrudd ved

overføringer. Samtidig må skolen i fengslet legge vekt på å informere skolen som tar imot eleven ved overføring. Den nye skolen må legge vekt på å tilpasse opplæringen til elevens utdanningsstatus.

Forskning viser at det er en fordel om de innsatte kan forholde seg til få personer i planleggingen av utdanningsløpet. Lokalt har dette vært ordnet ved at avdelingsleder også har en funksjon som studieinspektør, eller ved at det legges en rådgiverfunksjon til en av lærerstillingene i fengslet. Den enkelte skole innarbeider i sine planer hvordan kontakten med den enkelte innsatte kan ordnes, både under og etter straffegjennomføring. Elevenes rett til brukermedvirkning ivaretas i den grad det er forenlig med straffegjennomføringen.

3.4.3 Oppfølging etter avsluttet straffegjennomføring

Det finnes i alt ti oppfølgingsklasser som tilbyr opplæring den første tiden etter avsluttet fengselsopphold for å lette overgangen til det ordinære opplæringssystemet. 106 elever hadde tilbud i oppfølgingsklassene i 2003. Av disse var i underkant av 40 elevplasser brukt av elever som var under straffegjennomføring, herunder prøveløslatelse. Oppfølgingsklassene har et smalt opplæringstilbud. Hele 90 prosent av elevene undervises i allmenne, økonomiske og administrative fag. I tillegg er det en del som fortsetter i vanlig videregående opplæring.

I 2003 var det 712 løslatelser som førte til at opplæringen stoppet opp. Ved 31 av løslatelsene fortsatte opplæringen ved overføring til oppfølgingsklasse. Det er kun 25 som er rapportert å fortsette opplæringen i ordinær videregående opplæring. Det er med andre ord et svært stort frafall i opplæringen ved løslatelse.

Departementets vurderinger

Det er bekymringsfullt at et stort antall avbryter utdanningen ved løslatelse. Det understreker behovet for et godt tverretattlig samarbeid ved løslatelse for å gi målrettet hjelp til å fullføre påbegynt utdanning. Opplæringen som de innsatte begynner på i fengslene, bør følges opp av en systematisk og strukturert plan med vekt på tilpasset opplæring. Planen må strekke seg til tiden etter avsluttet straffegjennomføring og ha tydelig plassert ansvar for oppfølging.

Oppfølgingsklassene har som mål å lette overgangen fra utdanning under straffegjennomføring til deltakelse i ordinær utdanning for en del innsatte. Tilbudet omfatter imidlertid bare en liten del

av de innsatte og er ensidig rettet mot allmenne, økonomiske og administrative fag. Den lokale skolen og skoleeier må legge vekt på å inkludere oppfølgingsklassene i hele skolens virksomhet og tilpasse tilbudene til den enkeltes behov. For å gi de løslatte et best mulig tilbud er det i tillegg til oppfølgingsklassene viktig også å ta i bruk de ordinære skoletilbudene, voksenopplæringssentre mv.

Departementet vil vurdere å klargjøre det formelle ansvaret for oppfølging for bedre å kunne følge opp utdanningstilbudet etter løslatelse og motvirke avbrudd. Oppfølgingsklassenes virksomhet vil bli en del av denne vurderingen. For å fremskaffe mer erfaring foreslås det at utdanningssektoren gjennomfører et pilotprosjekt om oppfølging av utdanning etter endt straffegjennomføring. Prosjektet kan eventuelt bygges opp etter mønster av den ordinære oppfølgingstjenesten og i samarbeid med denne. Oppfølgingstjenesten har etablerte nettverk for og kompetanse på hvordan frafall kan forebygges. Prosjektet følges opp med evaluering og erfaringsformidling.

3.4.4 Skolelokaler

Skolelokalene i fengslene er flere steder lite hensiktsmessige. Ofte er de små og gir dårlige muligheter for effektiv ressursutnyttelse. Det er også registrert at aktivitetsbygg med bibliotek, gymsal mv. ofte ikke er lokalisert nær skolen. Slike lokaler bør være enkelt tilgjengelig for skolen.

Departementets vurderinger

Ved renovering eller utvidelse av eksisterende fengsler eller ved bygging av nye, er det et mål at skolelokalene skal inngå i byggeprogrammene, slik at det tas hensyn til skolens behov for lokaler til opplæringen, blant annet med hensyn til sambruk av andre aktivitetsrom som bibliotek, gymsal mv. Gode eksempler på slik samordning er planleggingen av nye Kongsvinger og Halden fengsler. Man bør vektlegge at fysiske forhold legger til rette for og fremmer samarbeid lokalt, også på ledelsesnivå.

3.5 Rettigheter til opplæring innenfor kriminalomsorgen

Innsatte som har rett til utdanning, og som ønsker dette, har samme rett som alle andre innenfor rammen av frihetsberøvelsen. Praksis i skolene i fengsel har vært å strekke seg noe lenger og også inkludere deltakere som ikke har rett til videregående

ende opplæring, innsatte som arbeider med høyere utdanning og utlendinger.

I norske fengsler er det en betydelig andel utlendinger blant de innsatte, om lag 18 prosent. Det var 13,9 prosent av de innsatte som hadde statsborgerskap utenfor Norden. Innsatte med utvisnings tiltak har ofte lange dommer og må derfor regne med å bli værende i norske fengsler i flere år.

I rekommandasjoner fra Europarådet finnes det egne anbefalinger som gjelder utenlandske og andre minoritetsspråklige fanger. I en rekommandasjon fra Europarådets ministerkomité¹⁵ understrekes det at retten til opplæring er fundamental, at opplæring i fengsel bidrar til å gjøre fengslene mer humane og forbedrer forholdene ved frihetsberøvelsen og letter domfeltes tilbakevending til samfunnet. Dette er verdier og prinsipper som også fengselsmyndighetene legger til grunn for sin virksomhet.

Videre i rekommandasjonen heter det at fengslene må ta særlig hensyn til utlendinger og andre minoritetsspråklige og deres spesielle opplæringsbehov, særlig når det gjelder språk. Komiteen som utformet rekommandasjonen, bemerker at deres perspektiver også er i tråd med Europarådets Ministerkomités rekommandasjon nr. R (84) 12, om utenlandske fanger. I denne rekommandasjonen understrekes det at man må ta i betraktning de spesielle behovene til utenlandske fanger og etterse at de gis muligheter til utdanning på linje med andre fanger.

Disse lover og rekommandasjoner tar sikte på å sikre at fengslene legger forholdene til rette for de utenlandske fangene og gir dem et opplærings tilbud de kan ha utbytte av. Ved flere norske fengsler tilbys i dag opplæring også til utenlandske fanger.

3.5.1 Rettigheter i nordiske land for innsatte utlendinger

Danmark

I 2004 var ca. 16 prosent av de innsatte utlendinger. Hvis utlendingene kan dansk, er de likestilt med danske innsatte og kan ta del i undervisningen. Dersom de har store språkproblemer og ønsker undervisning, får de tilbud om dansk for utlendinger eller engelsk for utlendinger. Det blir også satt i gang fjernundervisning, særlig for høyt utdannede.

Det gjøres ingen forskjell mellom utlendinger som skal utvises, eller de som skal bli værende i

landet. Det er nedfelt i praksis at utlendinger skal ha samme tilgang til opplæring som danske innsatte, men det er ikke nedfelt i loven.

Finland

I 2001 var 6,6 prosent av de innsatte utlendinger. Det er ingen spesiell strategi rettet mot utlendinger i finske fengsler. Finsk lovgiving skiller ikke mellom utlendinger og finske innsatte. Det betyr at de blir behandlet på lik linje med finske innsatte når aktiviteter blir planlagt, uansett om de skal sendes ut av landet etter avsluttet straffegjennomføring eller ikke.

Hvis utenlandske innsatte er gode i finsk, kan de følge den samme undervisningen som finske innsatte. Det blir også gitt undervisning i finsk for utenlandske innsatte som ønsker det, men dette begrenses av mangel på ressurser. Behovet for undervisning for denne gruppen er større enn den undervisningen som blir gitt.

Sverige

I 2001 var 27,4 prosent av de innsatte utlendinger. I Sverige får utlendinger som ønsker det, ta svensk for innvandrere. Dette kurset finnes i de fleste fengslene og er en del av «grundutbildningen». Kurset er ikke obligatorisk, og det er opp til de innsatte selv å melde seg på. Ifølge loven er det kommunen som er ansvarlig for denne opplæringen.

De som skal utvises etter endt straff, har ikke rett til «utbildning» fra Arbetsmarknadsverket, som betaler opplæring for andre innsatte. I en del tilfelle betaler fengslet selv slik opplæring.

Departementets vurderinger

Departementet vurderer at opplæring for innsatte er en viktig faktor for å hindre tilbakefall til ny kriminalitet. Det er derfor en god samfunnsmessig investering å gi opplæring i fengslene. Departementet vil på det grunnlaget videreføre dagens praksis med opplæring for rettighetslever. Det er en forutsetning at dommen har en viss varighet, slik at det både er praktisk mulig å sette i gang en utdanning, og at den innsatte har utbytte av opplæringen. Opplæringen i fengsel kan fortsatt inkludere deltakere uten rett til videregående opplæring dersom det lokalt er kapasitet til dette. Opplæring er særlig viktig for de yngste innsatte, og for denne gruppen bør skolen gi tilbud selv ved korte dommer og selv om innsatte ikke har rett til opplæring. Skolen i fengsel kan videreføre dagens

¹⁵ Europarådet 1989

praksis med i rimelig grad å bistå innsatte som arbeider med høyere utdanning.

Selv om retten til opplæring for alle er nedfelt både i internasjonale konvensjoner og anbefalinger og norsk lov, har opplæringstilbudene for utenlandske fanger vært preget av ulik praksis.

Departementet går derfor inn for at retten til opplæring for utenlandske fanger må sikres, om nødvendig gjennom lov- og forskriftsverk for utdanningssektoren. Slik opplæring skal ha som mål å kvalifisere de utenlandske fangene for arbeid eller videre utdanning i sitt eget hjemland. Opplæringen skal derfor ikke baseres på norske læreplaner, men tilby fag og emner som den innsatte kan ha nytte av, for eksempel opplæring i fremmedspråk, i praktiske fag mv. Dette gir særlige utfordringer om tilpasset opplæring.

3.6 Ressurser og finansiering

Drift av fengslene er et statlig ansvar, og på samme måte er opplæringen i fengslene sett på som et statlig ansvar. Dette ansvarsforholdet er tidligere vurdert av et eget utvalg, som anbefalte at ordningen opprettholdes¹⁶. Normalt er det fylkeskommunen som er ansvarlig for videregående opplæring, men ikke alle innsatte i fengsel er knyttet til en fylkeskommune, for eksempel innsatte som kommer fra andre land. Dette har gjort det naturlig at staten har tatt ansvaret for tjenesten. Selve opplæringstjenesten kjøper staten av fylkeskommunene.

Den statlige finansieringen av opplæringen innenfor kriminalomsorgen er basert på avtaler fra 1989 mellom staten og hver enkelt fylkeskommune som har fengsler i sitt fylke. Avtalene innebærer 100 prosent statlig finansiering av tilbudet og har en oppsigelsesfrist på ett år. Avtalene fastsetter omfanget av ordningen, formen på tilskuddet og hva slags utgifter som kan dekkes av det statlige tilskuddet. Tilskuddet innebærer ikke noen egenandel fra fylkeskommunene. Dersom bevilgningen blir endret, vil derfor aktiviteten påvirkes.

Forvaltningen av ordningen er delt mellom Utdannings- og forskningsdepartementet og Fylkesmannen i Hordaland. Departementet har det overordnede ansvaret for tilskuddsordningen, mens Fylkesmannen i Hordaland er ansvarlig for blant annet kunngjøring, behandling av søknader og utbetaling av tilskudd. Hovedkriteriene for tildeling av midler til fylkeskommunene er antall rettighetselever og antall elevplasser. Fengsler med unge

innsatte og innsatte med lese-, skrive- og matematikkvansker skal også gis prioritet. Fylkeskommunene leverer budsjettforslag til Fylkesmannen i Hordaland, som godkjenner dette før brev med tilsagn blir gitt. Fylkeskommunene rapporterer til Fylkesmannen i Hordaland som igjen rapporterer til Utdanningsdirektoratet. Den enkelte fylkesmann har ansvar for tilsyn og kontroll med opplæringen i fengslene i egne fylker.

Saker som gjelder opplæring innenfor kriminalomsorgen, herunder finansiering, blir jevnlig drøftet i en koordineringsgruppe med representanter fra justissektoren og opplæringssektoren.

I 2003 var det 11 090 nyinnsettelse i fengsler. Av disse hadde 843 ikke fullført grunnskole og 5 434 ikke fullført videregående opplæring. Samtidig fikk om lag 4 100 opplæring i en eller annen form. I kartleggingsundersøkelsen fremkommer det at 65,5 prosent av de innsatte har minst ett fremtidig utdanningsønske. Det kan dermed anslås at det samlet sett er 3 164 innsatte, eller 28,5 prosent av populasjonen, som ikke får den opplæringen de ønsker. Det mangler imidlertid sikre tall på hvor mange av disse som har rett til opplæring og hvor lang dom de har. Det er dermed ikke mulig å anslå kostnaden for dette.

Andelen av de innsatte som får opplæring, har ikke gått ned siden 2002. Eikeland og Manger viser imidlertid at det er et stort behov for opplæring ved de 13 fengslene som i dag ikke har skole. Rundt fem prosent av de innsatte ved disse fengslene har ikke fullført grunnutdanning, og hele 37,6 prosent har ikke fullført noen form for videregående opplæring. Innsatte av utenlandsk opprinnelse, dvs. innsatte som enten har utenlandsk statsborgerskap eller er vokst opp i et annet land enn Norge, har imidlertid i større grad enn innsatte med norsk bakgrunn tatt videregående opplæring og høyere utdanning. Denne gruppen utgjør om lag 20 prosent av de innsatte.

Halvparten av de innsatte i de fengslene som i dag ikke har skole, ønsker å ta mer utdanning. Kapasiteten ved disse fengslene er ca. 640 plasser. Dersom 40 prosent av disse skal ha opplæring, er det behov for om lag 250 opplæringsplasser ved disse fengslene. Dersom vi legger gjennomsnittlig domslengde ved disse fengslene til grunn, tilsvarer dette at om lag 1 250 innsatte vil få opplæring i løpet av ett år.

Departementets vurderinger

Ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv kan en økning i omfanget og styrking av kvaliteten på opplæringen være en god investering over tid og

¹⁶ Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 2000

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.

I St.meld. nr. 23 (1991–1992) «Om bekjempelse av kriminalitet» var kriminaliteten beregnet å koste samfunnet 38 milliarder kroner i 1990. Selv om slike tall er beheftet med stor usikkerhet, er dagens tall rimeligvis langt høyere. Dersom utdanning kan bidra til en vellykket rehabilitering for bare en liten andel, vil det likevel være en god investering økonomisk, gi bedret livskvalitet for gjerningsmenn og gi færre ofre. Det foreligger ikke nordiske forsøk som viser utdanningens betydning, men i Sverige er det gjennomført rehabiliteringsprosjekter mellom kriminalomsorgen, sosiale myndigheter og arbeidsformidlingen, de såkalte KrAmi-prosjektene. Det er beregnet at dette prosjektet gir en betydelig samfunnsøkonomisk gevinst. Undersøkelsen viser at for hver krone investert i KrAmi, får samfunnet tilbake mellom 13 og 18 kr¹⁷.

Utdannings- og forskningsdepartementet vil i samarbeid med Justisdepartementet vurdere nærmere innretning og omfang av opplæringen for å sikre at den er best mulig tilpasset de innsatte/domfeltes rettigheter og behov. Herunder skal behovet for rettighetsbasert opplæring identifiseres. Dette vil særlig være viktig for fengsler som ikke har opplæring og ved utvidelser av fengselskapasiteten.

Fremtidige bevilgninger til dette formålet vil bli fastlagt i de ordinære budsjettprosessene.

3.7 Departementets forslag

Innhold

- Det er et mål at opplæringen i fengsel i større grad skal tilby hele eller deler av yrkesfaglig opplæring.
- Den lokale skolen skal, så langt det er mulig, gi bevis for innholdet i den opplæringen elevene har deltatt i.
- Den lokale skolen må sikre god bruk av lærerressursene, både fra egen skole og andre skoler, vurdere rulleringsordninger, hospiteringsordninger og ulike tidsavgrensinger.
- Skole og fengsel skal prioritere unge i fengsel

Boks 3.1 KrAmi-prosjektene

I svensk kriminalomsorg har de gått nye veier i oppfølgingsarbeidet og i det tverretatlige samarbeidet. Det er utviklet et samarbeid mellom fengslene, sosiale myndigheter og arbeidsformidlingen, de såkalte KrAmi-prosjektene. Opplegget er basert på konsekvenspedagogikk. Det er helt sentralt at deltakerne skaffes varig arbeid, noe som faktisk har vist seg lett. Prosjektet tar et totalansvar for deltakerne og følger dem opp tett også i framtiden. Arbeidsgivere som tar inn deltakerne i prosjektet, mottar subsidier de første månedene. Etter et halvt år kuttes all støtte. De aller fleste av deltakerne beholder jobben også når arbeidsgiver mister støtten. I en rapport fra Socialstyrelsen i Sverige (2002) er det samfunnsøkonomiske resultatet av disse prosjektene evaluert. Sammenlignet med den tradisjonelle oppfølgingen av løslatte i regi av Kriminalomsorg i frihet scorer KrAmi-programmene høyere på nær sagt alle områder: Betydelig lavere tilbakefall til kriminalitet, mindre rusmisbruk, og de aller fleste er i jobb etter fem år. Det viser seg at for hver krone investert i KrAmi, får samfunnet tilbake mellom 13 og 18 kr. Disse oppsiktsvekkende resultatene har ført til at det har blitt startet sju nye prosjekter i Sverige.

med tanke på motivasjon, tilpasset opplæring og helhetlige opplæringsplaner.

- Gjennom strategiplan for språklige minoriteter skal det iverksettes tiltak for å bedre norskopplæringen for språklige minoriteter i norske fengsler.
- Den lokale skolen og skoleeier må sørge for tilstrekkelig spesialpedagogisk kompetanse ved skolen i fengsel, og opplæringen må organiseres slik at retten til tilpasset opplæring ivaretas, herunder spesialundervisning etter enkeltvedtak.
- Departementet vil iverksette et pilotprosjekt om ulike læreversjoner blant norske innsatte for utvikling av praksisområdet.
- Skolen bør i større grad involveres i informasjon til de innsatte i inntaksfasen i fengsel.
- Departementet vil sette i gang et pilotprosjekt med realkompetansevurdering av den enkelte innsatte.
- Den lokale skolen bør legge vekt på god rådgivning for å kunne gi hjelp til å utvikle planer for den enkelte.

¹⁷ Nyström m.fl. 2002

- For å høste erfaring med utdanningsstart før påbegynt straffegjennomføring skal det vurderes å gjennomføre et pilotprosjekt, der dømte ved avsagt dom tilbys å bli realkompetansevurdert, få en helhetlig utdanningsplan og få hjelp til å påbegynne en utdanning som er hjemlet i opplæringsloven.
- Arbeidet med IKT i fengselsundervisningen følges opp for å vurdere ytterligere innsats for å sikre god bruk av IKT.
- Skole og fengsel må ha særlig oppmerksomhet på kvinners behov for yrkesfaglig opplæring.
- Justisdepartementet vil følge opp videreutvikling av arbeidsdriften, der kompetansegivende aktivitet vil bli vektlagt.
- Justis- og utdanningsmyndighetene vil gå gjennom fengslenes programmer og skolens læreplaner for å styrke de innsattes utbytte av begge tilbudene.
- Fengsel, Aetat og skole må lokalt i størst mulig grad legge til rette for deltakelse i høyere utdanning.
- Skole og kommunale instanser bør samarbeide om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.
- Gjennom midler fra Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005–2008 må ansatte ved skolene i fengsel sikres tilbud om kompetanseheving, blant annet med vekt på tilpasset opplæring.

Organisering

- Prinsippet om at en nærliggende videregående skole får ansvaret for opplæringen i fengsel, videreføres.
- Det initieres arbeid med lokale samarbeidsplaner.
- Gode modeller for forvaltningssamarbeid bør videreutvikles og erfaringene formidles til andre.
- Utdanningsdirektoratet skal integrere opplæ-

ringen innenfor kriminalomsorgen i det ordinære tilsyns- og utviklingsarbeid som Utdanningsdirektoratet utøver overfor skoleeier.

- Skoleeier og den lokale skole har, innenfor avtaleverket, ansvar for å legge til rette for å kunne tilby opplæring uavhengig av skoleåret.
- Den lokale skolen og skoleeier må legge vekt på å inkludere oppfølgingsklassene i hele skolens virksomhet og tilpasse tilbudene til den enkeltes behov.
- Departementet vil gjennomføre et pilotprosjekt om oppfølging av utdanning etter endt straffegjennomføring.
- Ved renovering eller større utvidelse av eksisterende fengsler eller ved bygging av nye er det et mål at skolelokalene skal inngå i byggeprogrammene.

Rett til opplæring

- Departementet vil videreføre dagens praksis, der opplæringen i fengsel også kan inkludere innsatte uten rett til videregående opplæring dersom det lokalt er kapasitet til dette. For de yngste innsatte bør skolen gi tilbud selv ved korte dommer og selv om innsatte ikke har rett til opplæring.
- Skolen i fengsel kan i rimelig grad bistå innsatte som arbeider med høyere utdanning.
- Departementet går inn for at retten til opplæring for utenlandske fanger må sikres, slik at de er bedre i stand til fortsatt utdanning eller arbeid i sitt hjemland.

Økonomi

- Departementet vil arbeide videre med vurdering av innretning og omfang av opplæringen for å sikre at den er best mulig tilpasset de innsattes rettigheter og behov. Dette vil særlig være viktig i planleggingen av utvidelser av fengselskapasiteten.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Kartleggingen av fengselsundervisningen gir ikke noe klart bilde av hvor mange innsatte med rett til utdanning som faktisk ønsker slik utdanning. Regjeringen vil arbeide videre med å identifisere behovet for rettighetsbasert opplæring og vurdere om det er behov for å komme tilbake til dette arbeidet i forbindelse med den ordinære budsjettprosessen. På samme måte vil Regjeringen arbeide videre med å vurdere omfanget av de utenlandske fangenes rett til opplæring etter internasjonale avtaler.

De øvrige tiltakene som er beskrevet i denne meldingen, vil kunne ha visse økonomiske conse-

kvenser, men disse antas å kunne bli dekket innenfor gjeldende økonomiske rammer.

Utdannings- og forskningsdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Utdannings- og forskningsdepartementet av 8. april 2005 om opplæringen innenfor kriminalomsorgen, blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Litteraturliste**

- Bramness, Hanne (red.) 2004: Dikt fra fengselet. Cappelen forlag.
- Eikeland, Ole-Johan og Manger, Terje 2004: Innsette i norske fengsel: Utdanning og utdanningsønske. Fylkesmannen i Hordaland.
- Europarådet 1987: Rekommandasjon nr. R (87) 3 Vedtatt av Ministerkomiteen 12. februar 1987, under revisjon i 2005.
- Europarådet 1989: Rekommandasjon nr. R (89) 12, vedtatt av Ministerkomiteen av 13. oktober 1989.
- Friestad, Christine og Skog Hansen, Inger Lise 2004: Levekår blant innsatte, prosjekt utført på oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet og Justisdepartementet. Fafo.
- Fylkesmannen i Hordaland 2003: Opplæring innfor kriminalomsorga 2003. Rapport Fylkesmannen i Hordaland.
- Ingebrigtsen, Oddbjørn og Susegg, Brit Arna 2001: Med mestring som erfaring og samfunnet som mulighet. Statens utdanningskontor i Hordaland.
- Justisdepartementet 2001: Lov 2001-05-18 nr. 21: Lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven).
- Justisdepartementet 2003: Arbeidsdriften – den sterkeste av alle drifter? Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Justisdepartementet.
- Justisdepartementet 2004: Fakta om kriminalomsorgen.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 2000: Ein gjennomgang av fire øyremerkte tilskottsordningar til kommunesektoren (Lundeutvalet).
- Lund, Andreas 2004: Fire skolars bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Fylkesmannen i Hordaland 2004.
- Nordisk Ministerråd 2003: Å lære bak murene. Utdannelse og kriminalomsorg i et livslangt læringsperspektiv, nordisk kartlegging av fengselsundervisningen. Temanord 2003:549.
- Nyström, Siv, Jess, Kari og Soydan, Haluk 2002: Med arbete som innsats. Klienteffekter och samhällsekonomisk lönsamhet i socialt arbete. CUS Stockholm.
- Pettersen, Tone, Skaalvik, Einar M. og Finbak, Liv 2003: Løslatelse til hva? Elevers forberedelser til løslatelsen og tiden etter endt soning. Rapport nummer 4/03. NTNU og Vox. Fylkesmannen i Hordaland.
- Ravneberg, Bodil 2003: Undervisning og opplæring i det moderne fengsel. Dannende eller disiplinerende? En undersøkelse av fengselsundervisningen i Bergen og Oslo fengsel. Rapport nummer 5/03. Rokkansenteret, Universitetet i Bergen. Fylkesmannen i Hordaland.
- Rognaldsen, Svein 2003: Evaluering av fengselsundervisningen med vekt på systemnivået og kriminalomsorgens totale opplæringsvirksomhet. Rapport nummer 2/03. Institutt for praktisk pedagogikk, Universitetet i Bergen. Fylkesmannen i Hordaland.
- Samuelsson, S., Herkner, B., & Lundberg, I. 2003: Reading and writing difficulties among prison inmates: a matter of experiential factors rather than dyslexic problems. *Scientific Studies of Reading*, 7(1), 53–73.
- Sandvik, Anne Berit 2003: Hva passer for kvinner? Undervisning for kvinnelige fanger i fire norske fengsler. Rapport nummer 1/03. Institutt for kriminologi og rettsosiologi, Universitetet i Oslo. Fylkesmannen i Hordaland.
- Skaalvik, Einar M., Finbak, Liv og Pettersen, Tone 2002: Begrunnelse og formål med fengselsundervisningen. Delrapport. Rapport nummer 2/02. NTNU (Norges Teknisk Naturvitenskapelige Universitet) og Vox (Voksenopplæringsinstituttet). Statens utdanningskontor i Hordaland.
- Utdannings- og forskningsdepartementet 2004: Kompetansen for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005–2008.
- Utdannings- og forskningsdepartementet 2003: Likeverdig utdanning i praksis! Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2004–2009.

Viljugrein, Tone 2002: Skole, språk og fengsel. Undervisning av mannlige minoritetsspråklige fanger i fire norske fengsler. Rapport nummer 1/02. Institutt for kriminologi og rettssosiologi,

Universitetet i Oslo. Statens utdanningskontor i Hordaland.

Øgrim, Leikny 2004: Fleksibel læring for straffedømte. Fylkesmannen i Hordaland 2004.

Offentlige etater kan bestille flere eksemplarer fra:
Statens forvaltningstjeneste
Kopi- og distribusjonsservice
www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@ft.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Andre kan bestille fra:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 8134 Dep
0033 OSLO
Telefon: 22 11 67 70
Telefaks: 22 42 05 51
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på Internett:
<http://odin.dep.no/>

Illustrasjoner og grafer: Gazette
Omslagsfoto: Svein Ulvund

Trykk: PDC Tangen, Aurskog - 03/2005



241 379
Trykksak