



KRIMINALOMSORGEN

Straffekaffø

Årsrapport 2024

Kriminalomsorgsdirektoratet

Innhold

Del 1 Leders beretning	4
Leders beretning	5
Del 2 Introduksjon til virksomheten og hovedtall	8
2.1 Virksomheten og samfunnsoppdraget	11
2.2 Kriminalomsorgens nøkkeltall	14
Del 3 Årets aktiviteter og resultater	16
3.1 Kapasiteten i kriminalomsorgen er effektivt utnyttet	21
Analyse av sentrale innsatsfaktorer for effektiv bruk av kapasiteten i kriminalomsorgen	22
Analyse av utnyttelsen av straffegjennomføringskapasiteten	37
3.2 Domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter endt straff	48
Arbeidet med tilbakeføring til samfunnet	50
Tilbakefall	86
3.3 Sikkerheten ivaretas i kriminalomsorgen	95
Om arbeid med sikkerhet i kriminalomsorgen	96
Analyse av resultater og tiltak for 2024	98
3.4 Sammenhenger mellom innsatsfaktorer, kvalitet og sikkerhet	109
3.5 Øvrig rapportering	110

Del 4 Styring og kontroll	114
4.1 Kriminalomsorgens overordnede vurdering av opplegget for styring og kontroll i virksomheten	115
4.2 Nærmere omtale av vesentlige forhold ved styring og kontroll	116
Oppfølging av risikoer for styring	116
Utvikling av internkontrollsystem	118
Eksterne tilsyn	119
Rettsaker	122
Om utfordringene som påpekes gjennom tilsyn, rapporter og rettssaker	123
Fellesføringer	124
Likestilling	126
Del 5 Framtidsutsikter	128
5.1 Utviklingstrekk og drivkrefter som påvirker kriminalomsorgen	129
5.2 Prioriterte utviklingsområder	130
Del 6 Årsregnskap 2024	133
Referanser	140
Vedlegg	143
Vedlegg 1 Bevilgnings- og regnskapsrapport 2024	
Vedlegg 2 Lønnskartlegging i kriminalomsorgen 2024	
Vedlegg 3 Redegjørelse likestilling	
Vedlegg 4 Oversikt over utkvittering av tildelingsbrevet 2024	
Vedlegg 5 Statistikk over bruk av tvangsmidler	

Del 1

Leders beretning

Leders beretning

Kriminalomsorgens oppdrag er å trygge samfunnet og sørge for en straff som endrer. Kriminalomsorgen mottok i 2024 totalt 7 515 ubetingede dommer til fullbyrdelse i fengsel eller i samfunnet. Dette er på samme nivå som i 2023. Dommene er iverksatt innenfor fastsatte frister, og det er ingen soningskø av betydning. Vi har over tid sett en utvikling med en økende andel domfelte som gjennomfører straff i samfunnet. I 2024 ble 6 av 10 iverksatte saker gjennomført i samfunnet.

Kriminalomsorgens hovedutfordringer i 2024 har vært knyttet til bygningsmassen, manglende bemanning i fengsel, økt andel innsatte med komplekse og sammensatte behov, begrenset utlåsningstid og isolasjon. Dette er forhold som nasjonale og internasjonale tilsynsmyndigheter og domstoler også har trukket frem som bekymringsfulle.

Bemanningssituasjonen i fengsel har vært krevende over tid, og utviklingen har blitt forsterket i 2024. Psykiske belastningsskader er utbredt blant ansatte i fengslene. Tilstrekkelig bemanning og kompetanse bidrar til å redusere belastningen, og det er iverksatt tiltak for å møte denne utviklingen.

Gammel bygningsmasse fører til vedlikeholds- etterslep ved mange fengsler. Som en følge av dette måtte Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt for kvinner stenge i 2024. En avdeling ved Romerike fengsel måtte tas i bruk som kvinneavdeling, i tillegg til plasser ved Skien fengsel som ble omgjort til kvinnefengsel i 2023. Omgjøring av fengselsplasser til kvinner, og behov for skjermede plasser til mindreårige, reduserer den ordinære fengselskapasiteten.

Kriminalomsorgen og Statsbygg har i fellesskap i 2024 utarbeidet et forslag til Justis- og beredskapsdepartementet om hvordan utfordringene knyttet til manglende vedlikehold og kapasitet kan møtes framover.

Kriminalomsorgen har over tid arbeidet for å øke utlåsningstiden og redusere omfanget av isolasjon.

Sivilombudet og Europarådets torturforebyggingskomité (CPT) har gjennom sine tilsyn i 2024 bekreftet at det fortsatt er utfordringer knyttet til dette samt mangelfullt helsetilbud til innsatte i norske fengsler. Krav og forventninger til innsattes kontakt med omverden og utlåsningstid øker, og vi ser at det er en tydelig bevegelse mot at det fremover vil stilles krav til 8 timer utlåsning. I dagens situasjon er kriminalomsorgen langt unna en slik målsetting.

Bemanningsutfordringer, bygg uten areal til aktivisering og fellesskap og høyere krav til tilrettelegging og oppfølging av innsatte med komplekse og sammensatte behov, gir utfordringer.

I 2024 har vi sett en økning i antallet mindreårige innsatte i fengsel. Barn har krav på et særskilt og tilpasset tilbud og skal som utgangspunkt plasseres i ungdomsenheter som ivaretar dette. I 2024 ble de fleste innsettelse av mindreårige gjort i ordinære fengselsavdelinger. Kriminalomsorgen sørget for rask flytting til ungdomsenhet. Kapasitetssituasjonen for mindreårige er bekymringsfull. Kriminalomsorgen har utvidet kapasiteten ved ungdomsenhetene gjennom 2024, men må utvide antall ungdomsenheter de nærmeste årene.

Unge domfelte mellom 18 og 24 år har forhøyet risiko for tilbakefall. Det må derfor utvikles mer tilpasset kapasitet og innhold i straffegjennomføringen for denne gruppen i fengslene, og en forsterket innsats knyttet til samfunnsstraff og fotlenkesoning for denne aldersgruppen for å forebygge ny kriminalitet.

Tilbudet rettet mot kvinner med psykiske lidelser har blitt styrket i 2024. Vi har igangsatt arbeidet med en nasjonal forsterket fellesskapsavdeling (NFFA) for kvinner ved Skien fengsel, samtidig som målrettede tiltak har ført til betydelig redusert bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng.

Straffegjennomføring skal gi varige positive endringer for både individ og samfunn. Kriminalomsorgens



erfaringer med bruk av digitale kontrolltiltak under straffegjennomføring har vist gode resultater, blant annet knyttet til tilbakefall. De som har gjennomført straffen med elektronisk kontroll har lavest tilbakefall av alle typer straffegjennomføring. I 2024 kom det viktige lovendringer som åpner for bruk av digitale kontrolltiltak opp mot ungdomsstraff, og som alternativ til tradisjonell varetektsfengsling. Dette vil øke kriminalomsorgens mulighet til forsterket kontroll med de som gjennomfører straff og tiltak i samfunnet.

Kriminalomsorgen er siste ledd i straffesakskjeden, men også første ledd i tilbakeføringen til samfunnet. Når vi lykkes med vår visjon om en straff som endrer, bidrar vi til et tryggere samfunn for alle.

Kriminalomsorgen har til tross for kapasitetsutfordringer klart å opprettholde rask iverksettelse av straffegjennomføring i både fengsel og samfunn i 2024. Friomsorgskontorene har redusert saksbehandlingstiden for personundersøkelser for mindreårige. Dette reduserer ventetiden for iverksettelse av straffegjennomføring og forhindrer mulighet for ny kriminalitet i påvente av straff.

Organisasjonen har vist stor vilje og evne til fleksibel håndtering av uforutsette situasjoner som har krevd endring og omstilling. Jeg vil takke alle ansatte, ledere, tillitsvalgte, vernetjeneste og våre samarbeidspartnere for innsatsen og samarbeidet i 2024!

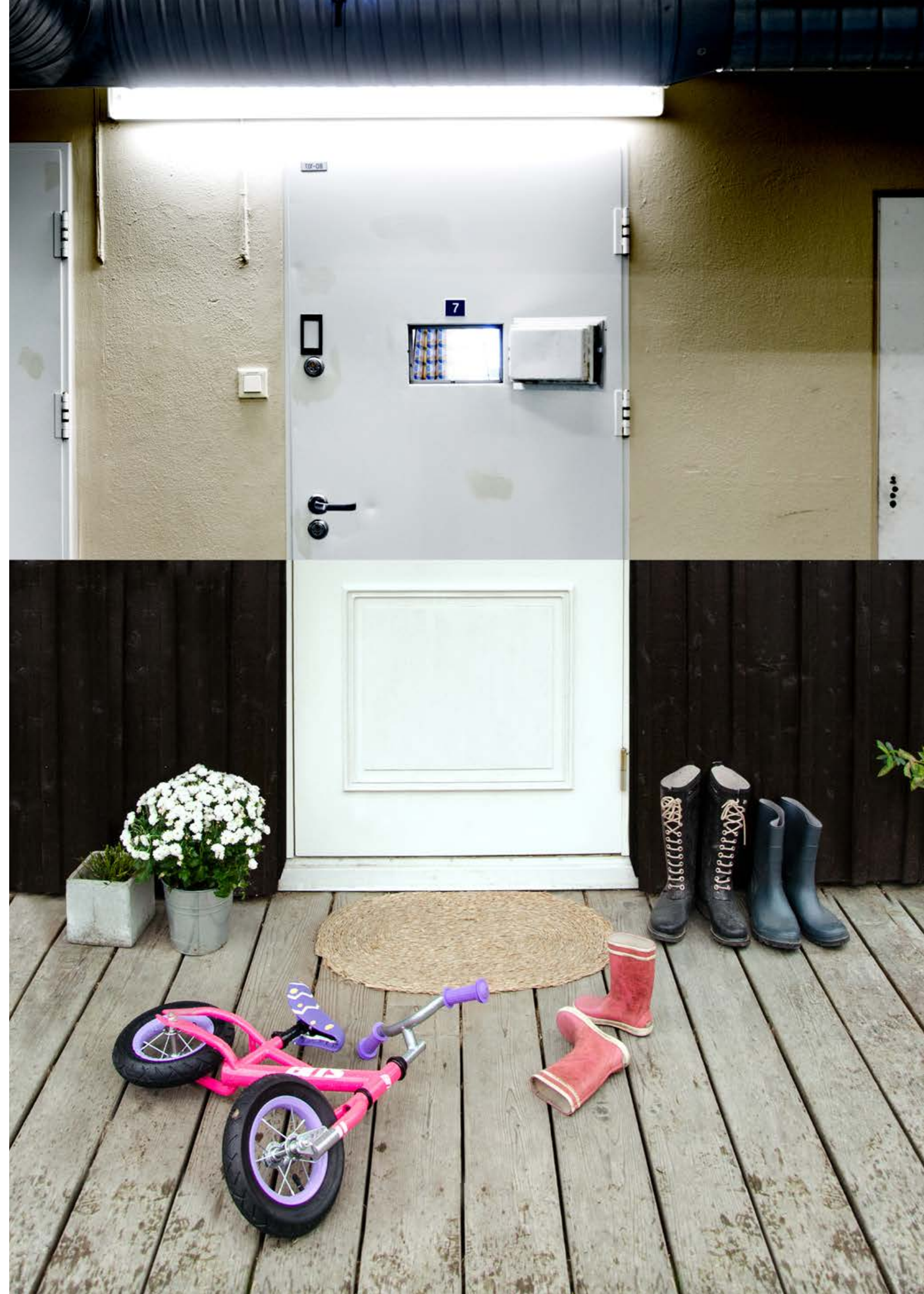
”

Organisasjonen har vist stor vilje og evne til fleksibel håndtering av uforutsette situasjoner som har krevd endring og omstilling.



Lise Sannerud, 14. mars 2025

Lise Sannerud



Del 2

Introduksjon til virksomheten og hovedtall

2.1 Virksomheten og samfunnsoppdraget

Kriminalomsorgens samfunnsoppdrag er å ivareta ansvaret for at varetektsfengsling og straffereaksjoner blir gjennomført på en måte som er betryggende for samfunnet, og som motvirker nye straffbare handlinger. Det skal legges til rette for at lovbreakere selv kan gjøre en innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster.

Det norske straffegjennomføringssystemet er basert på humanistiske prinsipper, og på en individuell tilrettelegging av straffen for de domfelte og innsatte. Kriminalomsorgen skal ivareta både behovet for å beskytte samfunnet mot nye straffbare handlinger og sikre den enkelte domfelte og innsatte mulighet til å vende tilbake til samfunnet.

Straffegjennomføringsloven regulerer hvordan straff skal gjennomføres i fengsel og i samfunnet. Regelverk og praksis i kriminalomsorgen bygger på et prinsipp om at domfelte skal ha en gradvis og sikkerhetsmessig forsvarlig progresjon under straffegjennomføringen; Dette forløpet kan for eksempel starte i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, der domfelte blir prøvd ut i samfunnet ved fremstillinger og etter hvert permisjoner, og så videre til fengsel med lavere sikkerhetsnivå.

Neste steg i progresjonen kan være frigang til skole eller arbeid i samfunnet, eventuelt fra en overgangsbolig, før domfelte overføres til straffegjennomføring med elektronisk kontroll. I en siste fase av straffegjennomføringsløpet kan domfelte bli prøveløslatt, med møteplikt for et friomsorgskontor. Andre domfelte kan starte straffegjennomføringen på en enhet med lavere sikkerhetsnivå. En stor andel domfelte gjennomfører også straffen i sin helhet i samfunnet, for eksempel i form av helgjennomføring med elektronisk kontroll, samfunnsstraff eller program mot ruspåvirket kjøring.

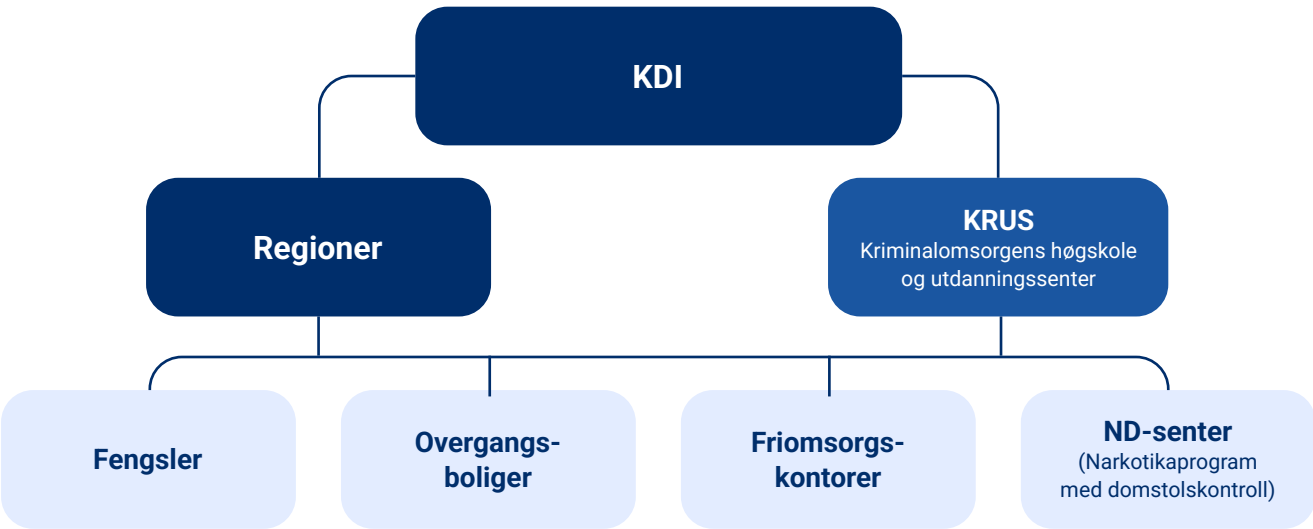
Kriminalomsorgen bygger arbeidet med samfunnsoppdraget på visjonen straff som endrer, og på verdiene åpenhet, trygghet og nytenking. Prioriterte utviklingstiltak er nedfelt i KDIs fag- og områdestrategier og i langtidsplan for kriminalomsorgen.

KDI vedtok i 2021 en ny virksomhetsstrategi, som setter retningen for kriminalomsorgen i et flerårig perspektiv. Strategien inneholder fem strategiske områder for kriminalomsorgen:

- Framtidsrettet straffegjennomføring
- Trygghet og sikkerhet
- Organisasjon
- Kunnskap og kompetanse
- Omdømme

Organisasjon og ledelse

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



Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) er lokalisert i Lillestrøm og Horten, og er organisert i to avdelinger og to staber. Ledelsen i direktoratet består av:

- Lise Sannerud, direktør
- Jan-Erik Sandlie, assisterende direktør
- Hildegunn Vollset, avdelingsdirektør, stab for strategi og analyse
- Paal Espen Hambre, avdelingsdirektør, stab for kommunikasjon og samfunnskontakt
- Ketil Voll, fungerende avdelingsdirektør, avdeling for organisasjon, HR og ressurser
- Line Wilberg, fungerende avdelingsdirektør, avdeling forebygging, tilbakeføring og sikkerhet



Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter KRUS

Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter KRUS er et kompetansesenter for kriminalomsorgen i Norge. KRUS tilbyr som den eneste utdanningsinstitusjonen i Norge en utdanning som fængselsbetjent.

Grunnutdanningen er et toårig høgskolekandidatstudium i straffegjennomføring (fængselsbetjentutdanningen), som kan bygges på med et ettårig studium til en bachelorgrad.

KRUS tilbyr også en etatsrettet utdanning for verksbetjenter, samt etter- og videreutdanning for ansatte i kriminalomsorgen og hos samarbeidspartnere.

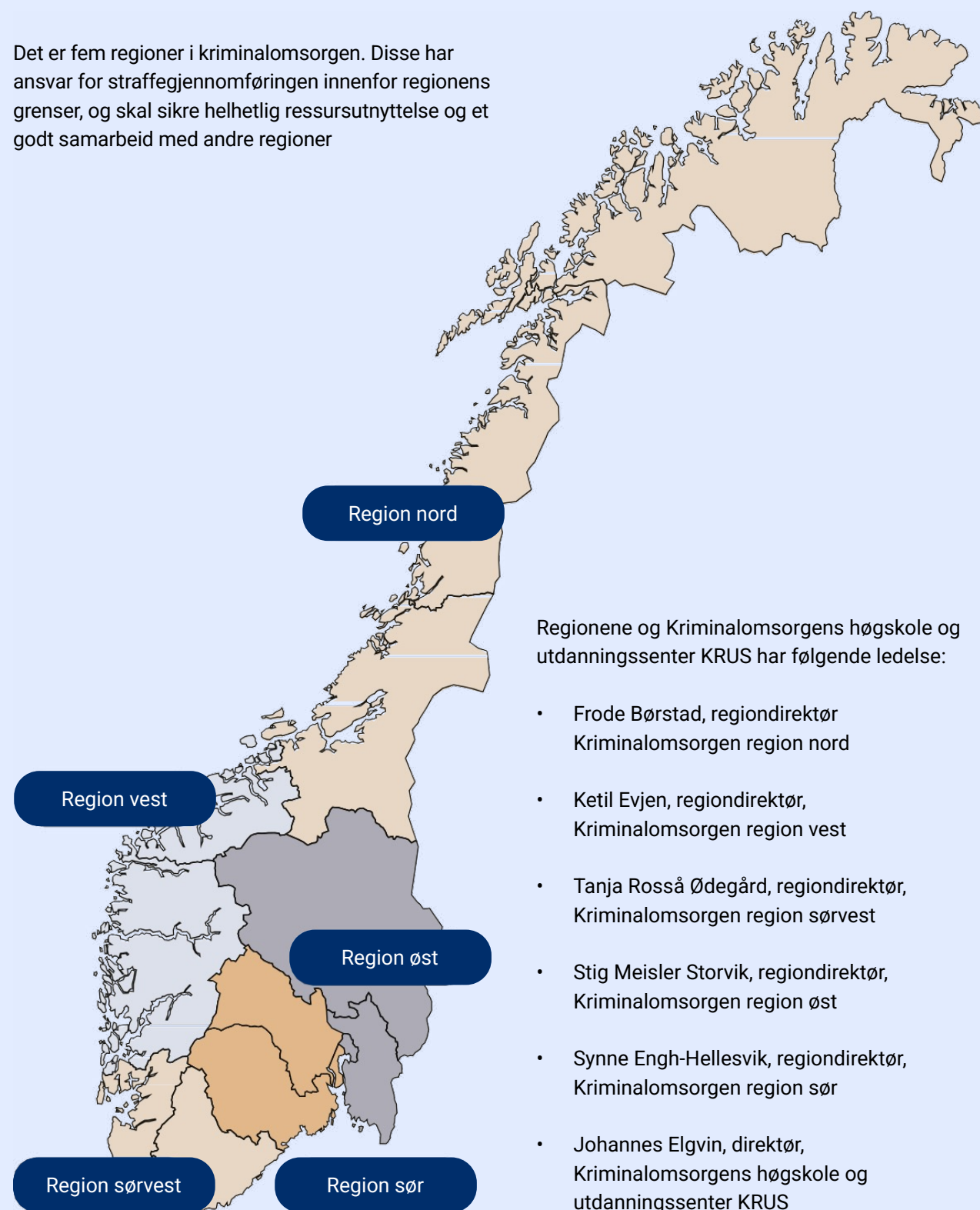
Undervisningen er forskningsbasert, og KRUS har en ambisjon om å være ledende på forskning innenfor kriminalomsorgsfeltet i Norge. KRUS har også en viktig rolle i fagutviklingen i kriminalomsorgen.

- KRUS hadde 60 årsverk i 2024. Budsjettet var på 253 mill. kr.
- Det ble tatt opp 175 aspiranter til fængselsbetjentutdanningen i 2024
- Antall uteksaminerte: 161
- Antall søkere: 929
- Andel kvinner: omlag 50 prosent
- Gjennomsnittsalder: 23,5 år



Kriminalomsorgens regioner

Det er fem regioner i kriminalomsorgen. Disse har ansvar for straffegjennomføringen innenfor regionens grenser, og skal sikre helhetlig ressursutnyttelse og et godt samarbeid med andre regioner



Enheter i kriminalomsorgen

Straffegjennomføring skjer i ulike typer enheter, avhengig av type straff, sikkerhetsmessige forhold og hvor langt domfelte har kommet i straffegjennomføringen.

Friomsorgskontor

Friomsorgskontorene har ansvar for gjennomføring av straff i samfunnet: samfunnsstraff, program mot ruspåvirket kjøring, narkotikaprogram med domstolskontroll, straffegjennomføring med elektronisk kontroll og bøteteneste. Friomsorgskontorene sørger videre for oppfølging av domfelte som er løslatt fra fengsel og forvaring med vilkår om møteplikt.

Friomsorgskontorene utarbeider også personundersøkelser av personer som er siktet for straffbare forhold, etter beslutning av påtalemyndigheten og domstolene. Formålet med personundersøkelser er å fremskaffe opplysninger om den siktedes personlighet, livsforhold og framtidsmuligheter til bruk for avgjørelsen av saken, jf. straffeprosessloven § 161.

Fengsel med høyt sikkerhetsnivå

Fengsel med høyt sikkerhetsnivå har mur eller høyt gjerde rundt fengselsområdet, og dørene er i hovedsak låst.

Innsatte er i aktivitet med blant annet arbeid, skole og programvirksomhet og har tilbud om fritidsaktiviteter. Den innsatte skal, så langt det er praktisk mulig, ha adgang til fellesskap med andre innsatte under arbeid, opplæring, program og i fritiden.

ND-senter

Kriminalomsorgen har to egne ND-sentre, ett i Oslo og ett i Bergen. De som er dømt til narkotikaprogram med domstolskontroll (ND), bosatt i Oslo og Akershus eller Hordaland, blir på ND-sentrene fulgt opp av egne team. ND-sentrene har i tillegg en nasjonal funksjon som kompetansesentre for friomsorgskontorene når ND gjennomføres i andre fylker.

Fengsel med lavere sikkerhetsnivå

Fengsel med lavere sikkerhetsnivå har færre fysiske sikkerhetstiltak enn fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Fengselsområdet er vanligvis inngjerdet, og innsatte har ikke lov til å forlate området uten særskilt tillatelse. Det legges stor vekt på muligheten for kontakt med samfunnet gjennom permisjoner og frigang fra fengselet, og lempeligere kontrolltiltak.

Overgangsbolig

Overgangsboligene er enheter hvor de innsatte som hovedregel har frigang til arbeid eller utdanning ute i samfunnet. Overgangsboliger er et ledd i den gradvise tilbakeføringen til samfunnet, med faglig kompetanse som særlig ivaretar behovet for bo-, arbeids- og sosial trening.

Det legges stor vekt på individuell oppfølging av innsatte og tilbakeføring til samfunnet i form av nettverksarbeid og samarbeid med velferdsetatene. Utstrakt bruk av frigang og permisjoner er et ledd i planleggingen av løslatelse.

Ungdomsenheter

Kriminalomsorgen har to ungdomsenheter for innsatte i alderen 15-18 år; Ungdomsenhet Vest ved Bjørgvin fengsel og Ungdomsenhet Øst ved Romerike fengsel. Enhetene har i 2024 fire plasser i vest og seks plasser i øst, og tar imot begge kjønn, varetektsinnsatte og domfelte.

Enhetene har et tett og nært samarbeid med ulike etater som barnevern, psykisk helsevern, utdanningssektoren og kommunal tjenesteyting.

2.2 Kriminalomsorgens nøkkeltall

4 263

Antall årsverk

3 427

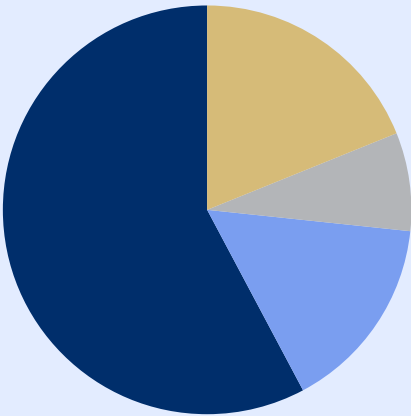
Antall årsverk fengsel

464

Antall årsverk friomsorgskontor

371

Antall årsverk administrasjon, leselse og fellestjenester



Fordeling av ugifter



161

Uteksaminerte fengselsbetjenter

6 611 528

Samlet tildeling post 01-70

Antall årsverk totalt		
2022	2023	2024
4 551	4 425	4 263

Antall årsverk - fengsel		
2022	2023	2024
3 693	3 555	3 427

Antall årsverk - friomsorgskontor		
2022	2023	2024
502	491	464

Antall årsverk - administrasjon, ledelse og fellestjenester*		
2022	2023	2024
355	379	371

Antall uteksaminerte fengselsbetjenter		
2022	2023	2024
88	155	161

Samlet tildeling post 01-70		
2022	2023	2024
5 776 203 000	6 122 146 000	6 611 528 000

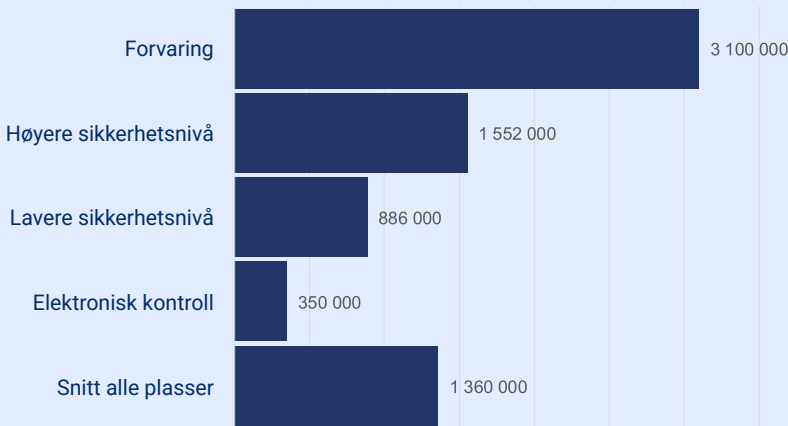
*KDI , IKT, regionsadministrasjoner, hundetjenesten, dokumentsenteret, transporttjenesten

1 557 600

Driftskostnad per plass
Fengsel med høyt sikkerhetsnivå

881 300

Driftskostnad per plass
Fengsel med lavere sikkerhetsnivå



94 200

Driftskostnad iverksatt per sak
Straffegjennomføring i samfunnet

350 000

Driftskostnader per sak
Straffegjennomføring med elektro-
nisk kontroll

3 091 900

Driftskostnad per plass
forvaring

Driftskostnader per plass - fengsel med høyt sikkerhetsnivå		
2022	2023	2024
1 325 900	1 426 400	1 567 600

Driftskostnader per plass - fengsel med lavere sikkerhetsnivå		
2022	2023	2024
755 200	838 200	881 300

Driftskostnader per iverksatte sak - straffegjennomføring i samfunnet		
2022	2023	2024
81 300	92 300	94 200

*KDI og regionsadministrasjonene

Del 3

Årets aktiviteter og resultater

Årets aktiviteter og resultater

I del 3 presenteres vurdering av kriminalomsorgens resultater basert på gjennomførte aktiviteter og effekter for bruker og samfunn.

Justis- og beredskapsdepartementet har fastsatt følgende mål for kriminalomsorgen i 2024:

Domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff

- Styringsparameter 1: Prosent tilbakefall
- Styringsparameter 2: Progresjon
- Styringsparameter 3: Andel fengselsdøgn med aktivitet

Lavt omfang av isolasjon og ivaretagelse av særskilt sårbare personer

- Styringsparameter 4: Lavt omfang av isolasjon i fengsel
- Styringsparameter 5: Tilbud om isolasjonsreducerende tiltak
- Styringsparameter 6: Tid utenfor cellen
- Styringsparameter 7: Ivaretagelse av innsatte og domfelte med psykiske lidelser og rusproblemer

Kapasiteten i kriminalomsorgen er effektivt utnyttet

- Styringsparameter 8: Kapasitetsutnyttelse og soningskø

Sikkerheten ivaretas i kriminalomsorgen

- Styringsparameter 9: Utvikling i sikkerhetstilstanden i kriminalomsorgen

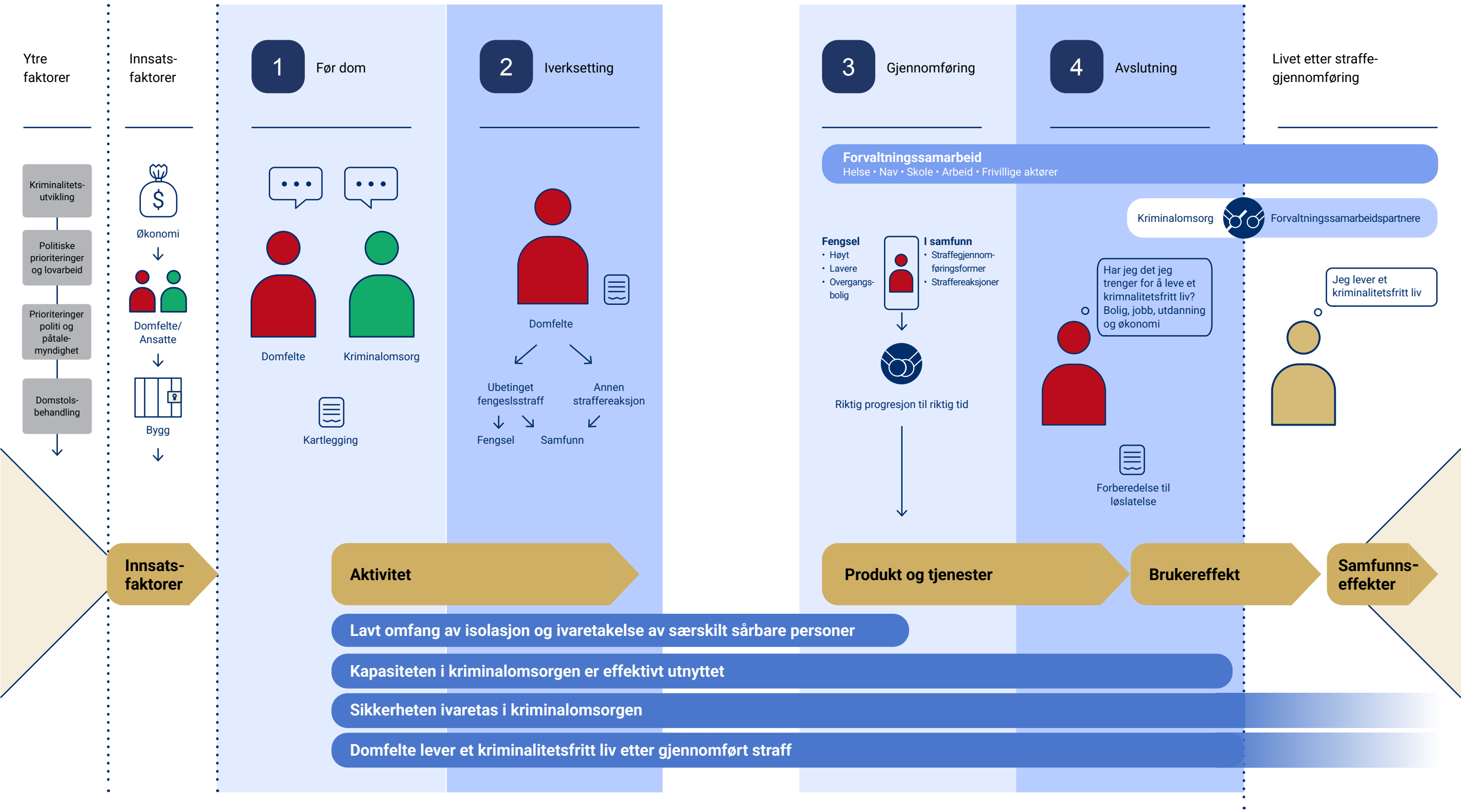
I del 3 vurderes utviklingen i innsatsfaktorer, prioriteringer og kriminalomsorgens resultater opp mot bruker- og samfunnseffekter.

Den langsiktige brukereffekten av innsatsfaktorer, aktiviteter og tjenester er redusert tilbakefall, og samfunnseffekten er å bidra til økt trygghet i samfunnet. Tilbakefall til ny kriminalitet er en indikasjon på om ansvarlige sektorer og forvaltningsnivåer jobber godt og riktig med forebyggende tiltak og tilbakeføring.

Som illustrert under er samfunns- og brukereffekten et resultat av innsats og prioriteringer innad i justis-sektoren, på tvers av sektorer og domfeltes egen innsats. Kriminalomsorgen er ansvarlig for domfelte og innsatte under straffegjennomføring, og skal gjennom samarbeid med andre offentlige etater legge til rette for at domfelte og innsatte i varetekt får de tjenester som lovgivningen gir dem krav på.

Kriminalomsorgens samfunnsoppdrag løses i samhandling med mange aktører. Dette gjør det krevende å finne entydige sammenhenger mellom kriminalomsorgens innsats og samfunns- og brukereffektene. Det er behov for mer analyser og forskning på sammenhenger mellom innsats, resultat og effekter. KDI arbeider kontinuerlig med å forbedre analysegrunnlag og anvende forskning og innsikt som kan belyse måloppnåelse og effekter.

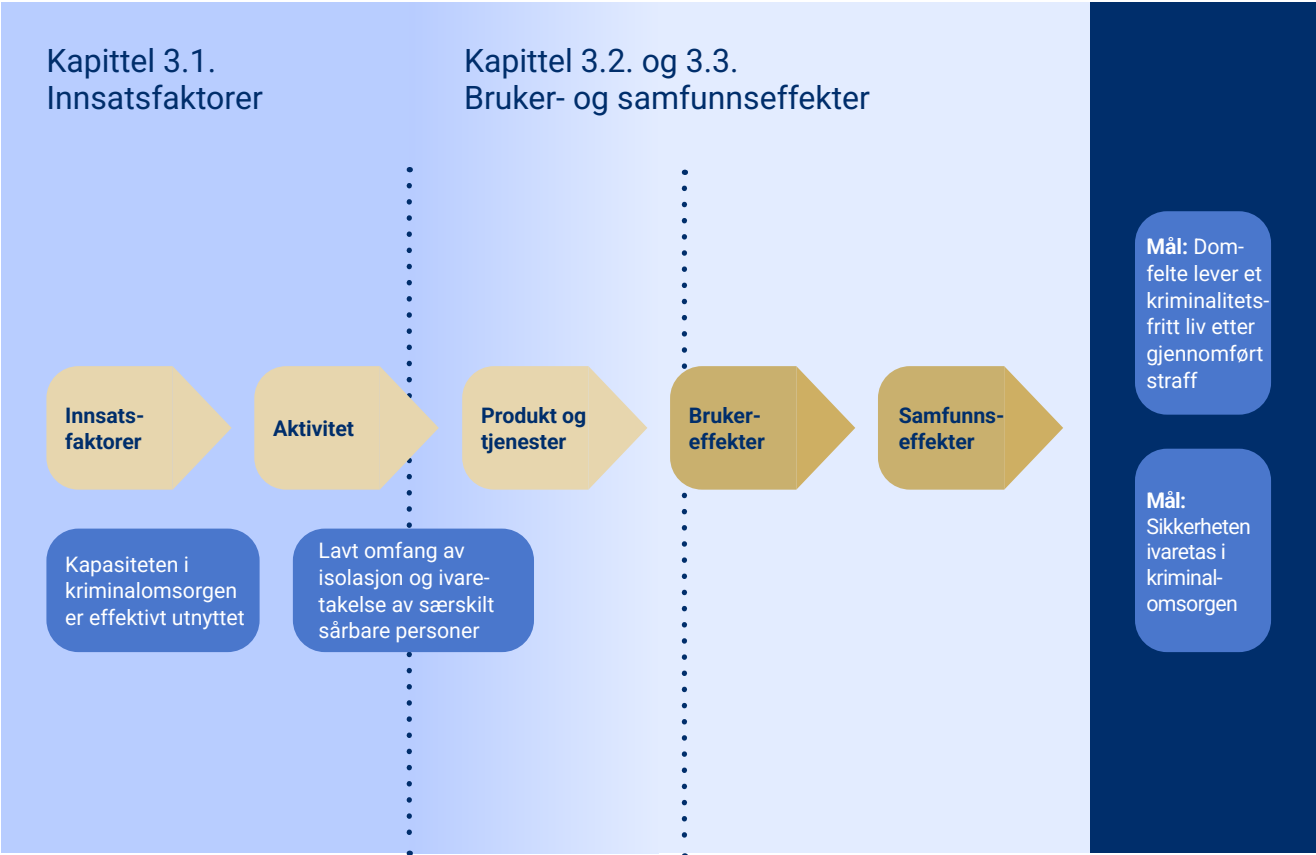
Straffegjennomføringsløpet



For å bedre synliggjøre sammenhenger mellom innsats og effekter for bruker og samfunn er årsrapporten for 2024 strukturert etter resultatkjeden i større grad enn tidligere. Målene som er gitt for kriminalomsorgen er både innsatsmål og mål på effekt for bruker og samfunn.

Målet om at kapasiteten i kriminalomsorgen er effektivt utnyttet er et mål knyttet til innsats og ligger til grunn for alle resultat og måloppnåelse. Derfor redegjøres det først for dette målet under punkt 3.1.

Vurdering av effekter gis under punkt 3.2 målet om at domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff og under punkt 3.2 målet om at sikkerheten ivaretas i kriminalomsorgen. Målet om lavt omfang av isolasjon og ivaretagelse av særskilt sårbare personer er viktig for kvaliteten på straffegjennomføringen og for å sikre en god tilbakeføring. Målet vurderes under punkt 3.2.



3.1 Kapasiteten i kriminalomsorgen er effektivt utnyttet

Det er et overordnet mål for kriminalomsorgen å sørge for en effektiv utnyttelse av all tilgjengelig straffegjennomføringskapasitet. Effektiv kapasitetsutnyttelse i fengsel og for straffegjennomføring i samfunnet er nødvendig for at straffereaksjoner skal bli iverksatt raskt etter avsagt dom. Dette er viktig for å ivareta ofrene, for å hindre ny kriminalitet og for å sikre at domfelte raskt kommer i gang med straffegjennomføringen. I tillegg er effektiv kapasitetsutnyttelse viktig for å sikre at varetektinnsatte raskt og innen fastsatte frister overføres fra politiarrest til fengsel, og bidrar til at det ikke bygger seg opp en ny soningskø.

Overordnet vurdering av hovedresultater 2024

Kriminalomsorgens økonomiske handlingsrom er svekket. Til tross for politiske satsinger estimerer KDI at økte kostnader opp mot 400 millioner er tatt innenfor egen ramme over den siste 10-årsperioden.

Kriminalomsorgens evne til å opprettholde kvaliteten i tjenestetilbudet er direkte knyttet til antallet ansatte og tilgangen på kvalifisert personell. Blant annet som en konsekvens av de senere års stramme økonomiske rammer opplever kriminalomsorgen betydelige bemanningsutfordringer.

Fengslenes tilstand og utforming er avgjørende for at kriminalomsorgen skal kunne oppnå formålet med straffegjennomføringen. Vedlikeholdsbehovet er stort, og bygningsmessige mangler har de siste årene medført stengninger av flere fengsler. KDI anbefaler en større strukturell satsing for å håndtere vedlikeholdsetterslepet og sikre behovet for fengselskapasitet på kort, mellomlang og lang sikt.

Reduksjonen i volumet av saker i straffesakskjeden har ført til en nedgang i antall mottatte dommer til straffegjennomføring, og soningskøen har derfor vært på et stabilt lavt nivå de siste årene. Kriminalomsorgen har også i 2024 klart å holde soningskøen

på et lavt nivå og samtidig tilbudt varetektsplasser til politiet innen gitte frister.

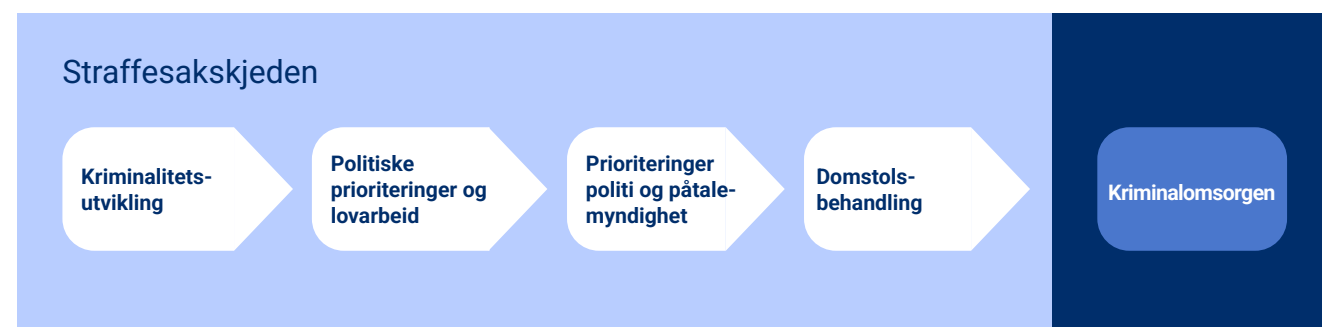
Antallet innsettelse i varetekt har økt betydelig siste år, også blant mindreårige. Dette har medført at det ikke har vært tilstrekkelig kapasitet ved ungdomsenhetene.

Økningen i varetektsinnsettelse tilsier en økning i antall mottatte dommer i tiden fremover. Som igjen vil bety økt press på fengselskapasiteten. Planlagte og påbegynte prosjekter for helt nødvendige utbedringer av nedslitte fengselsbygg vil forsterke presset på kapasiteten.

Domfeltes levekårs- og helseutfordringer utvikler seg i negativ retning. Ivaretagelse av barn og unge, kvinner, psykisk uhelse og omfang av isolasjon har fått politisk prioritet og det er bevilget betydelige midler rettet mot disse gruppene. Dette er viktige områder for kriminalomsorgen som, innenfor eget budsjett, i tillegg har gjort ekstra prioriteringer rettet inn mot disse gruppene.

Kriminalomsorgen opplever balansen mellom ulike behov og fordeling av ressurser som krevende. Politiske føringer og tilsynsmyndigheters prioriteringer har direkte innvirkning på denne balansen, og innsatsen rettet mot enkelte områder og grupper av innsatte krever ofte omprioriteringer som påvirker helheten i tjenesten.

3.1.1 Analyse av sentrale innsatsfaktorer for effektiv bruk av kapasiteten i kriminalomsorgen

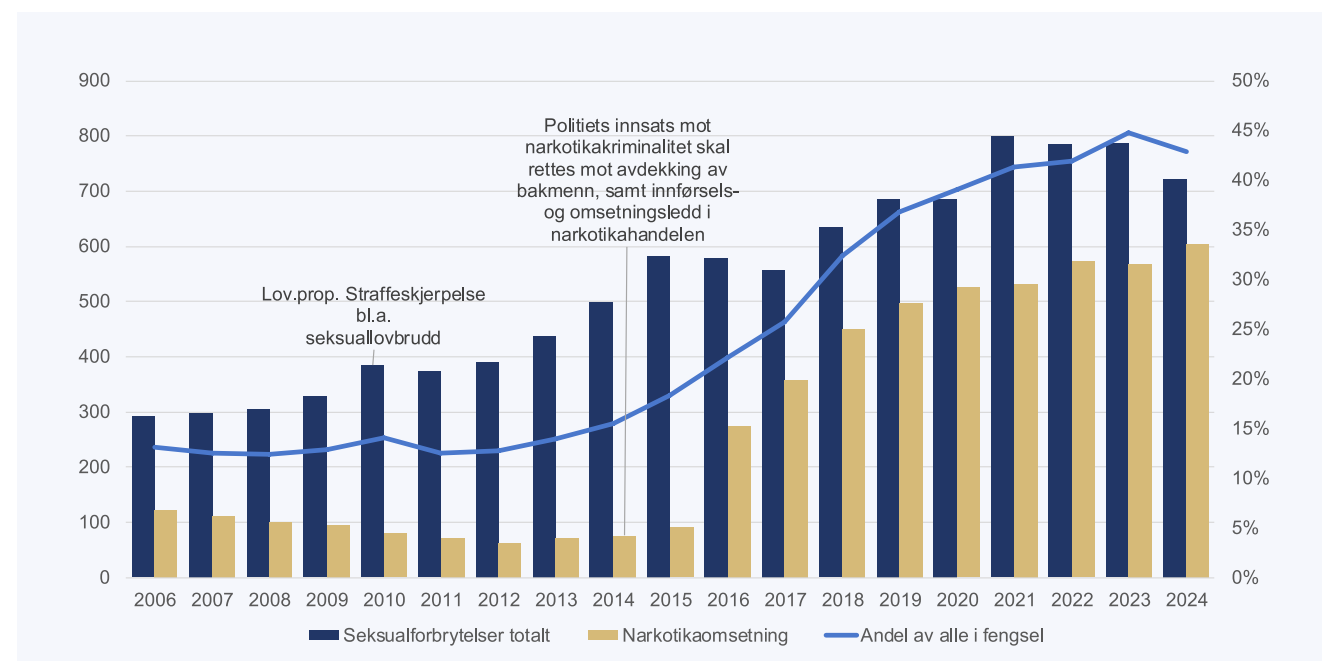


Effektiv utnyttelse av kriminalomsorgens kapasitet i fengsel og til straffegjennomføring i samfunnet avhenger av prioriteringer i straffesakskjeden, kriminalomsorgens handlingsrom og evne til å prioritere ressurser. Under gjøres en analyse av de sentrale faktorene som utfordrer effektiv utnyttelse av kapasitet i fengslene; domfeltpopulasjonen og prioriteringer i justiskjeden, økonomiske rammer, bemanning og bygg. Deretter gjøres en vurdering av kapasitetsutnyttelse og soningskø sett i lys av dette.

Prioriteringer i straffesakskjeden påvirker omfanget av innsatte og domfelte

Antall innsatte og domfelte avhenger av politiske og samfunnsmessige mål og prioriteringer som aktørene tidligere i straffesakskjeden fastsetter. I 2024 ble det iverksatt i underkant av 4 000 dommer i fengsel, og dette er en nedgang på om lag 60 prosent sammenlignet med situasjonen for 15 år siden. Den store andelen av nedgangen skyldes innføringen av straffegjennomføring med elektronisk kontroll. I dag

Figur 1 Utvikling seksuallovbrudd og narkotikaomsetning i fengselspopulasjonen



gjennomføres det om lag 3 000 ubetingede fengselsdommer i sin helhet med elektronisk kontroll. Dette er dommer som er flyttet ut av fengsel og over i samfunn. Som følge av at de korte dommene ikke lenger gjennomføres i fengsel, er en utilsiktet effekt av innføringen at den har bidratt til en opphopning av levekårsutfordringer hos de gjenværende innsatte i fengsel.

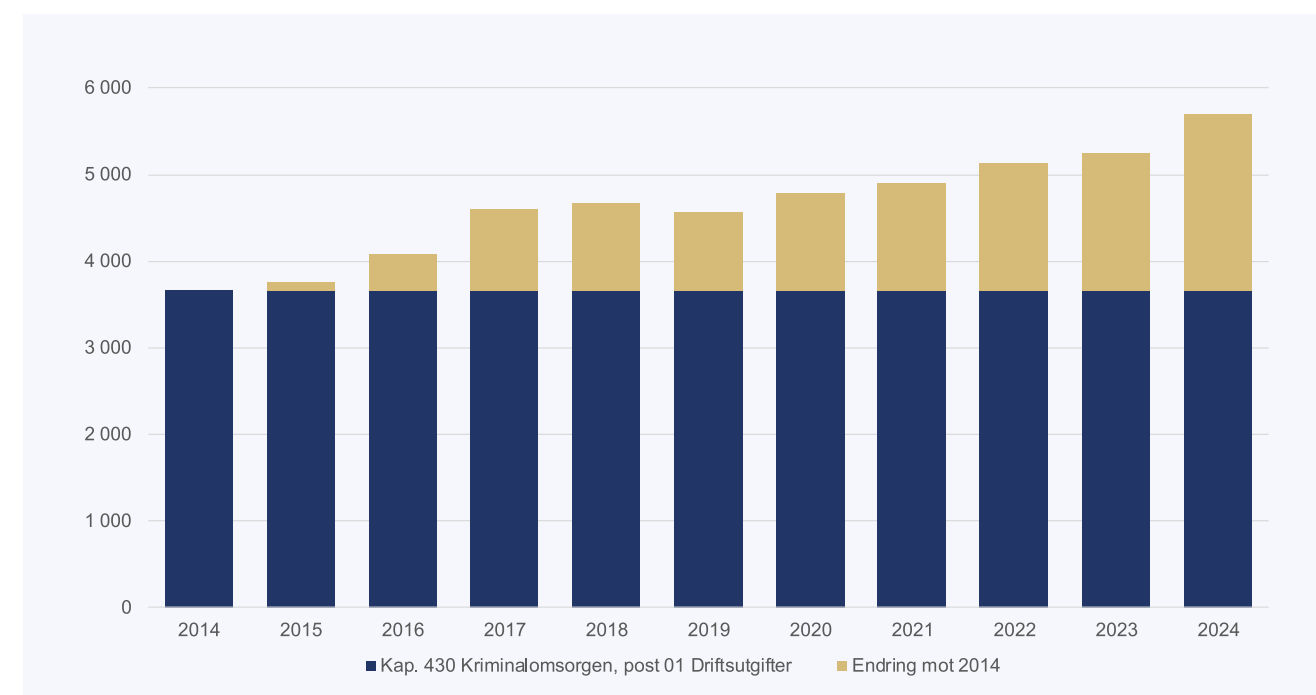
Antallet innsatte i fengsel som gjennomfører straff eller er siktet for seksuallovbrudd og narkotikaomsetning har økt til nesten 1 200 innsatte og utgjør i dag 43 prosent av fengselspopulasjonen. Straffeskjerpelser, særlig innen seksuallovbrudd, samt endrede prioriteringer innen ruspolitikken har bidratt til at lengden på dommene som gjennomføres i fengsel har økt. Riksadvokatens mål og prioriteringsbrev fra 2014 endret fokuset innen narkotikafeltet fra «ytterpunktene i kjeden» til å rette innsatsen mot bakmenn og innførselsleddet. I tillegg har migrasjon, som følge av blant annet tettere europeisk samarbeid, bidratt til store variasjoner i antallet innsatte i perioden.

Økonomisk ramme og handlingsrom

De siste ti årene har kriminalomsorgen dekket over 400 millioner kroner i kostnader til nye oppgaver og satsinger innenfor sin eksisterende ramme. En høy andel faste kostnader, begrenset økonomisk, organisatorisk og strukturelt handlingsrom har over tid begrenset etatens evne til å opprettholde bemanning og drift på et tilfredsstillende nivå.

I 2024 var samlet disponibel bevilgning ved kapittel 430 post 01 på 5,737 mrd. kroner. Sammenlignet med 2014 er dette en økning i budsjettrammen på om lag 2 milliarder kroner, en økning som tilsvarer 56 prosent. Til tross for denne utviklingen står kriminalomsorgen i en svært krevende økonomisk situasjon, der de tildelte budsjettmidler ikke er tilstrekkelig til å gjennomføre samfunnsoppdraget på en faglig tilfredsstillende måte.

Figur 2 Bevilgning driftsutgifter kriminalomsorgen - nominell utvikling*



* fra 2022 inngår bevilgning over kap. 431 i tallene

Økningen mellom 2014 og 2024 på drøyt to milliarder er den nominelle økningen, og ikke justert for lønns- og prisvekst. Den samlede kostnaden av lønns- oppgjørene, samt prisjusteringer i perioden utgjør en kostnadsvekst på 1,2 milliarder kroner.

Fra 2017 ble ansvaret for pensjonskostnader flyttet fra Finansdepartementet til de enkelte etatene. Dette betyr at pensjonsutgiftene nå føres direkte på kriminalomsorgens budsjett, noe som gir en kunstig høy vekst i utgiftene sammenlignet med tidligere år. Endringen reflekterer imidlertid ikke en reell økning

i driftskostnadene, men en omlegging av hvordan pensjonsutgiftene fordeles og rapporteres. Denne budsjettekniske endringen utgjør om lag 400 millioner kroner av den nominelle økningen.

Totalt utgjør kostnadsøkningene knyttet til lønnsoppgjør, prisvekst og overføring av pensjonskostnader om lag 75 prosent av den nominelle budsjettøkningen på 2 milliarder. Dette betyr at realveksten i rammen mellom 2014 og 2024 er på i underkant av 450 millioner.

Figur 3 Realvekst i driftsrammen til kriminalomsorgen



Sammen med budsjettildelingen følger det prioriterte områder samt nye oppgaver og satsinger. De siste 10 årene summerer kostnaden til nye oppgaver og satsningene seg til drøyt 700 mill. kroner. Sett opp mot realveksten i budsjettrammen er de nye oppgavene kriminalomsorgen har blitt pålagt å gjennomføre underfinansiert med i underkant av 300 mill. kroner.

Kriminalomsorgen betalte husleie for i overkant av en milliard kroner til Statsbygg i 2024. Siden 2009 har det vært en diskrepans mellom kompensert husleieøkning over statsbudsjettet og faktisk husleie- økning. Bakgrunnen for dette skyldes avvik mellom estimert prisvekst for offentlig sektor og Statsbyggs grunnlag for husleieøkning.

Statlige avbyråkratiseringskrav (herunder ABE-kutt) har vært pålagt siden 2014. Kriminalomsorgens utfordring i denne sammenhengen er at husleien til Statsbygg inngår i beregningsgrunnlaget for årlig innsparing, dette til tross for at den faktiske husleien øker hvert år. Fra 2021 til 2023 økte husleien med over 80 millioner kroner. KDI har ingen påvirkning på Statsbygg og konsekvensen er at innsparingen må

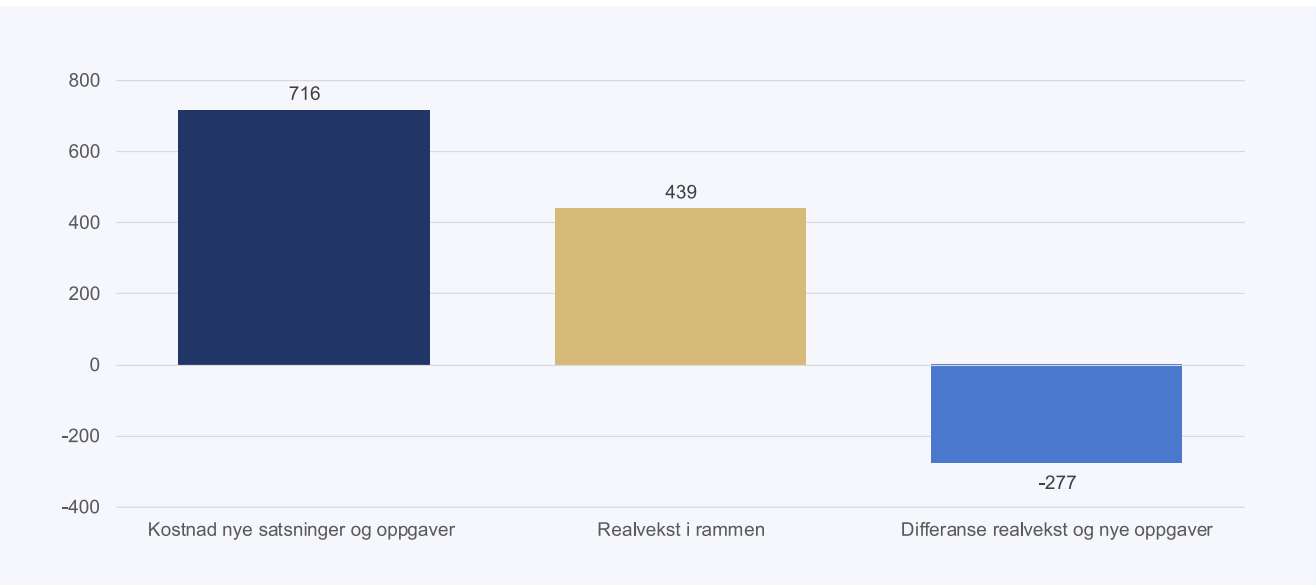
tas innenfor den ordinære driftsrammen for fengsel og friomsorgskontor.

KDI kan dokumentere at ikke-kompensert husleie og ABE-kutt basert på grunnlag av husleie totalt i perioden 2014-2024 har medført en merkostnad på i overkant av 200 millioner kroner.

Kriminalomsorgen drifter en total bygningsmasse på 400 000 kvadratmeter. Mellom 2020 og 2023 økte energikostnadene med om lag 90 mill. kroner. Dette er kostnader som kriminalomsorgen har måttet dekke innenfor eksisterende ramme.

I motsatt ende har kriminalomsorgen også fått beholde driftsmidlene i forbindelse med avviklingen av Drammen og Sarpsborg fengsel, og disse midlene summerer seg til om lag 70 mill. kroner. I sum estimerer KDI likevel at kriminalomsorgen, over den siste 10-årsperioden, har dekket betydelige merkost- nader innenfor eksisterende ramme. I 2024 er økte kostnader innenfor eksisterende ramme anslått til i overkant av 400 mill. kroner.

Figur 4 Underfinansiering av nye oppgaver



Prioritering av sårbare grupper og domfeltpopulasjonens levekårsutfordringer

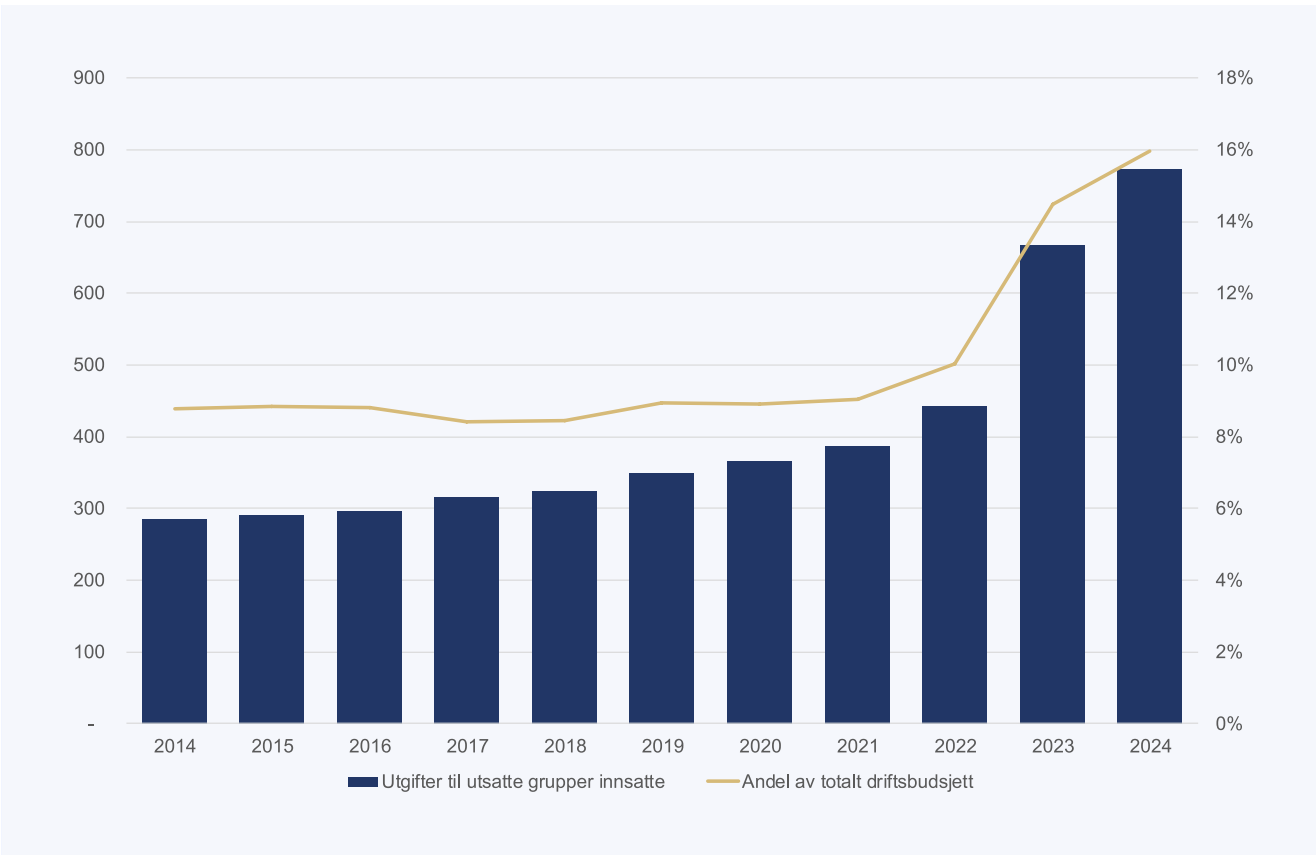
I 2024 brukte kriminalomsorgen 773 mill. kroner på barn og unge domfelte, forbedring av kvinne plassene ved Telemark fengsel, Skien avdeling og Bredtveit fengsel, satsing på innsatte og forvaring og på aktiviseringsteam. Med åpning av NFFA ved Telemark fengsel, Skien avdeling samt 11 nye plasser på ungdomsenheten ved Agder fengsel, Evje avdeling vil dette tallet nærme seg 900 mill. kroner i 2025.

Tiltakene har gitt positive resultater for de prioriterte målgruppene som utgjør om lag seks prosent av

domfeltpopulasjonen. For å oppnå disse resultatene brukte kriminalomsorgen om lag 16 prosent av budsjettet for fengselsdrift i 2024. Den øvrige domfeltpopulasjonen har imidlertid også store levekårsutfordringer som krever mye ressurser.

Kriminalomsorgen opplever balansen mellom ulike behov og fordeling av ressurser som krevende. Politiske føringer og tilsynsmyndigheters prioriteringer har direkte innvirkning på denne balansen, og innsatsen rettet mot enkelte områder krever ofte omprioriteringer som påvirker helheten i tjenesten.

Figur 5 Utvikling i utgifter til utsatte grupper



Begrenset handlingsrom for omfordeling av rammen

Kriminalomsorgen er en bemanningsintensiv virksomhet. I 2024 gikk 85 prosent av budsjettet (ekskludert husleiekostnader) til lønn. Fengslene stod for 85 prosent av utgiftene, friomsorgskontorene 9 prosent, og støttefunksjoner som KDI, KRUS og administrasjon 6 prosent.

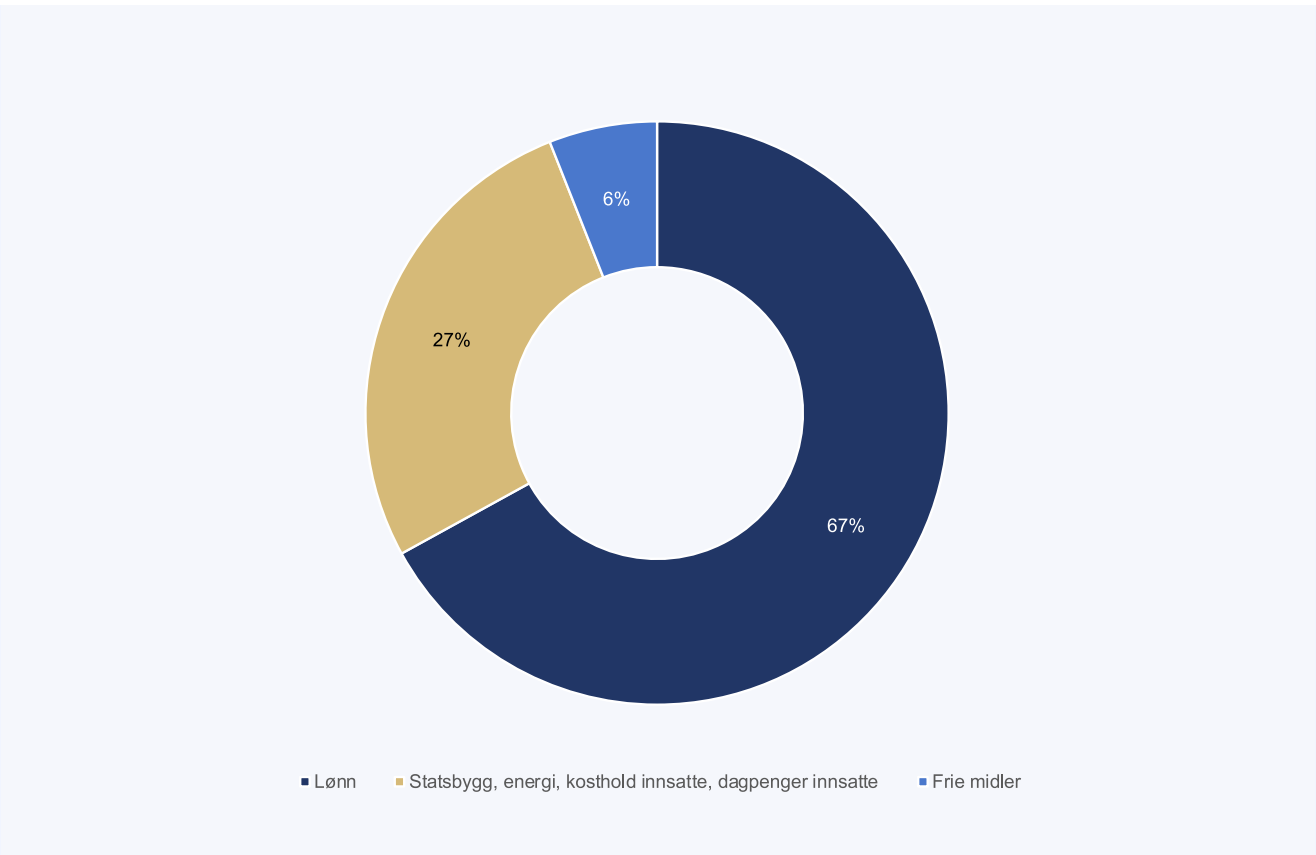
Av de totale kostnadene av fengselsdriften i 2024 gikk 67 prosent til lønn og 28 prosent til faste kostnader som husleie, mat og energi. Kun 6 prosent av totalbudsjettet – rundt 300 millioner kroner – var tilgjengelig for investeringer i utstyr, kompetanseheving og kvalitetsforbedringer i straffegjennomføringen. Det betyr at 94 prosent av budsjettet til fengslene er bundet opp i å dekke helt grunnleggende behov for institusjonsdrift.

Det reelle handlingsrommet kriminalomsorgen har for gevinstrealisering uten at det griper direkte inn i kjernevirksomheten er med andre ord svært begrenset.

”

94 prosent av budsjettet til fengslene er bundet opp i å dekke helt grunnleggende behov for institusjonsdrift.

Figur 6 Fordeling av utgifter til fengselsdrift 2024



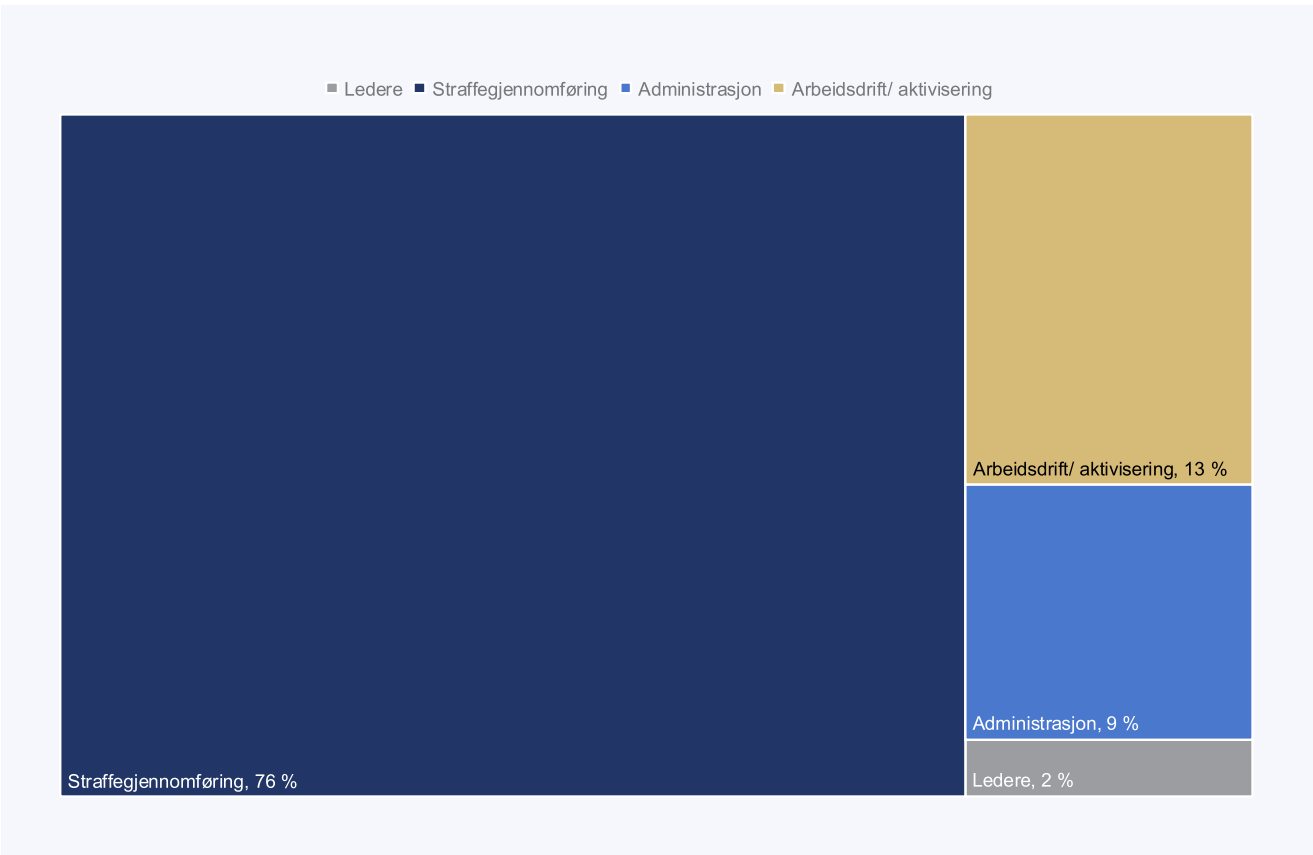
I 2023 iverksatte KDI en spareplan for å redusere kostnadsnivået. Denne spareplanen har også vært styrende for 2024. KDI har en begrenset myndighet til å administrere og omstrukturere fengselskapasiteten. Dette gjør det tilnærmet umulig å redusere kostnader ved å utvikle lite egnede fengsler og fengselsbygg og heller omfordele ressursene til mer hensiktsmessig bruk.

KDIs handlingsrom for å frigjøre midler til omfordeling er å redusere kapasiteten ved midlertidig stenging av avdelinger i utvalgte enheter. KDI har påpekt i sine konsekvensvurderinger at de reelle økonomiske innsparingene ikke vil bli tilstrekkelige, nettopp begrunnet i at 94 prosent av driften til en fengselsplass er bundet opp i mer eller mindre upåvirkelige faste kostnader. Resultatene viser

at enhetene kun sparte mellom 10 og 15 prosent av den totale driftskostnaden ved å holde cellene midlertidig stengt i 2023. KDI har lagt fram analyser og kunnskapsgrunnlag som viser utfordringsbildet og hvilke tiltak som må tas for en ressursutnyttelse som både er kostnadseffektiv og formåls effektiv.

Som nevnt er kriminalomsorgen en svært bemanningsintensiv virksomhet og tyngden av bemanningen er i den operative delen av samfunnsoppdraget i arbeidet med de innsatte og domfelte. I 2024 jobbet nesten 90 prosent av faste årsverk i fengsel direkte mot den innsatte. De resterende 10 utfører administrative og ledelsesoppgaver.

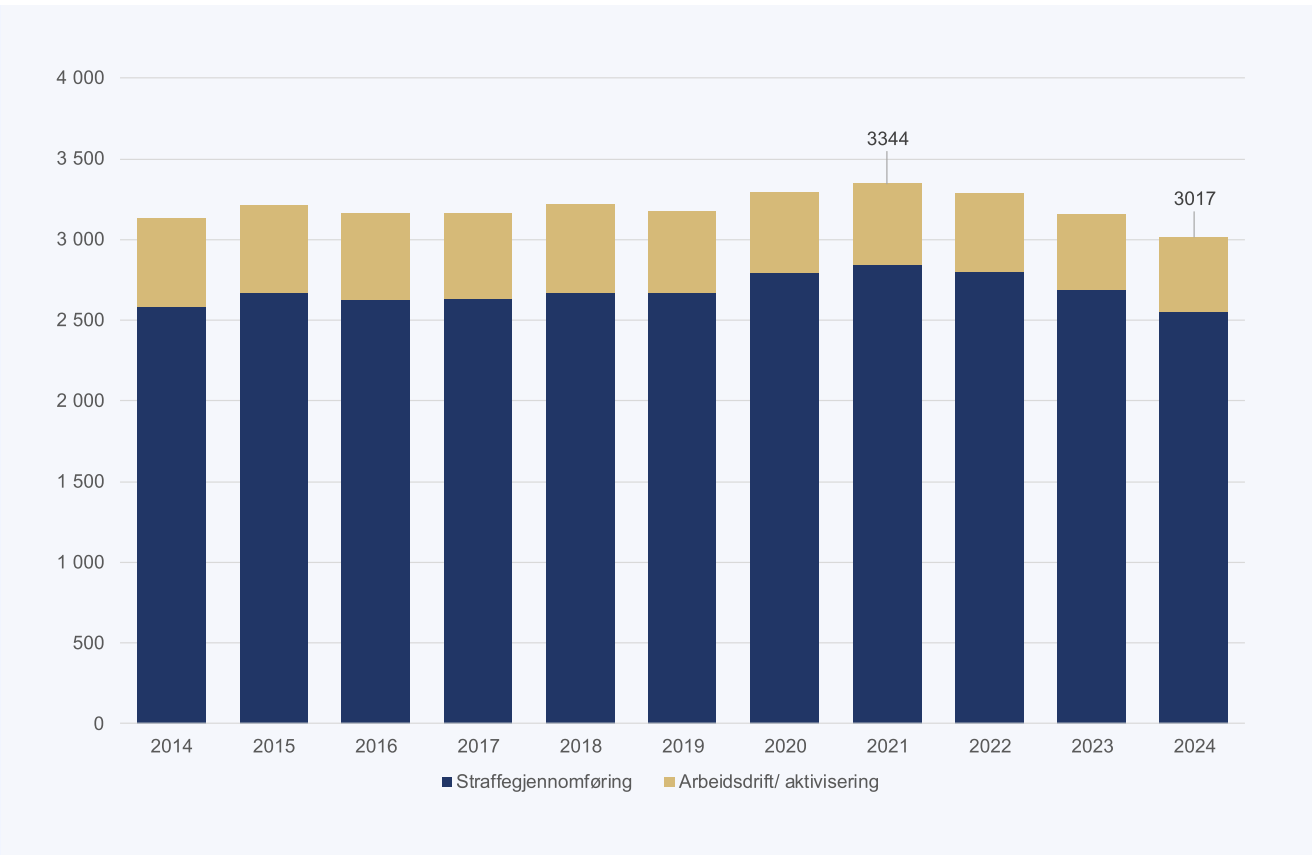
Figur 7 Fordeling av årsverk i fengsel



Siden 2021 har kriminalomsorgen redusert bemanningen på lokalt nivå med totalt 365 årsverk, henholdsvis 324 årsverk i fengsel og 41 årsverk i samfunn. Gitt kostnadsfordelingen redegjort for over er lønnskostnadene den eneste reelle påvirkelige størrelsen kriminalomsorgen har for å oppnå et lavere kostnadsnivå. Et videre resultat av bemanningsstrukturen kriminalomsorgen har, og skal ha, er at bortimot hele nedgangen i antall årsverk er i stillingene som jobber direkte inn mot de innsatte.

I 2024 jobbet nesten 90 prosent av årsverkene i fengsel direkte mot den innsatte. De resterende 10 utfører administrative og ledelsesoppgaver.

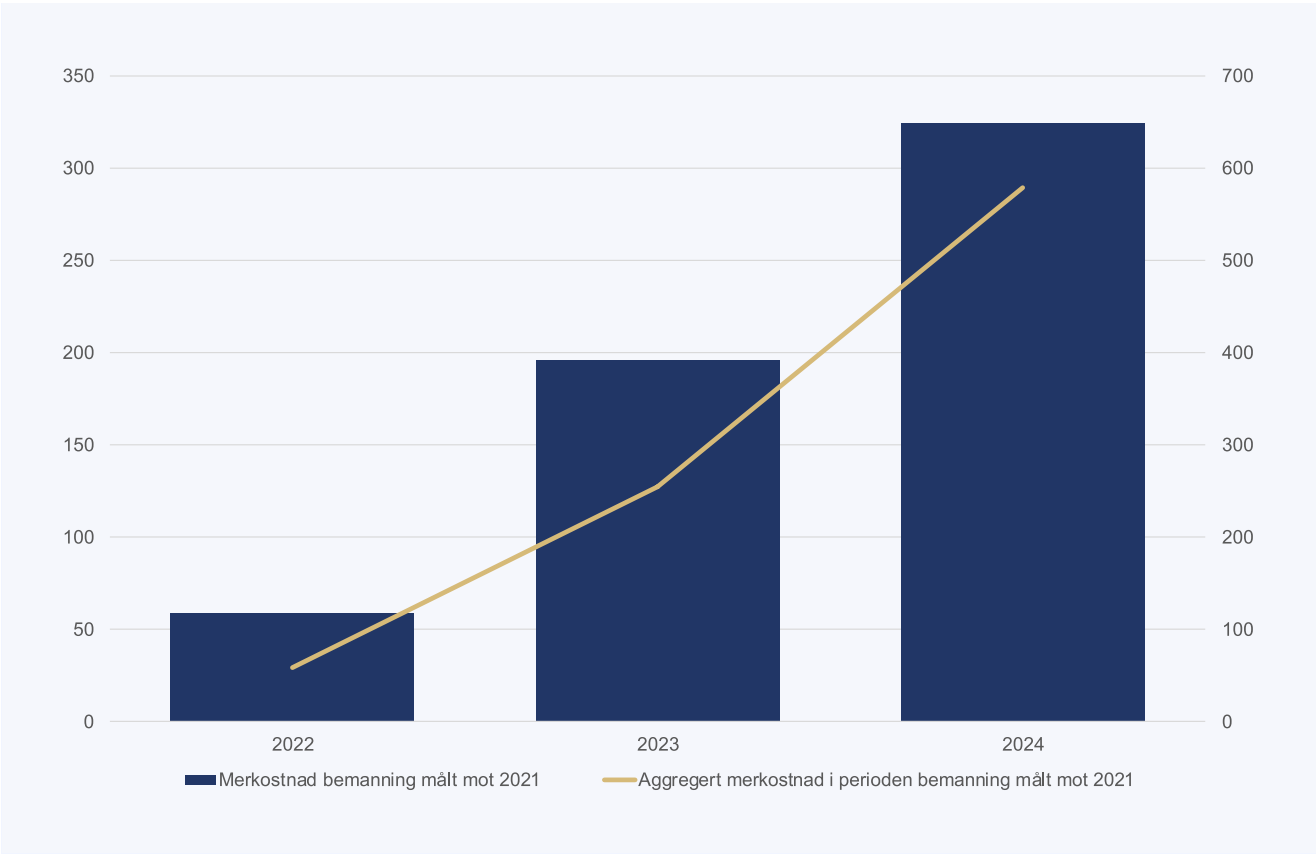
Figur 8 Utvikling i årsverk straffegjennomføring og arbeidsdrift/aktivisering i fengsel



Sett i lys av forutsetninger som beskrevet over om forhold kriminalomsorgen ikke kan påvirke, men som påvirker den økonomiske rammen direkte, har kriminalomsorgen likevel oppnådd budsjettbalanse i alle år i perioden, utenom 2022 hvor KDI ble nødt til å be om en tilleggsbevilgning og iverksatte en

omfattende spareplan året etter. Dersom kriminalomsorgen i årene 2022 til 2024 skulle opprettholdt bemanningsnivået tilsvarende 2021 ville det aggregerte underskuddet vært i underkant av 600 millioner i 2024.

Figur 9 Anslått merkostnad 2022-2024 ved opprettholdelse av bemanning i fengsel 2021



Bemanningskapasitet og kompetanse

Kriminalomsorgens evne til å opprettholde kvaliteten i tjenestetilbudet er direkte knyttet til antallet ansatte og tilgangen på kvalifisert personell. Som en konsekvens av de senere års stramme økonomiske rammer opplever kriminalomsorgen betydelige

utfordringer med høy turnover, høyt sykefravær og et høyt forbruk av ufaglært arbeidskraft og overtid.

Til tross for over en halvering i antall innsettelse i fengsel og et relativt lavt antall innsatte sammenlignet med situasjonen for 10 år siden, rapporterer

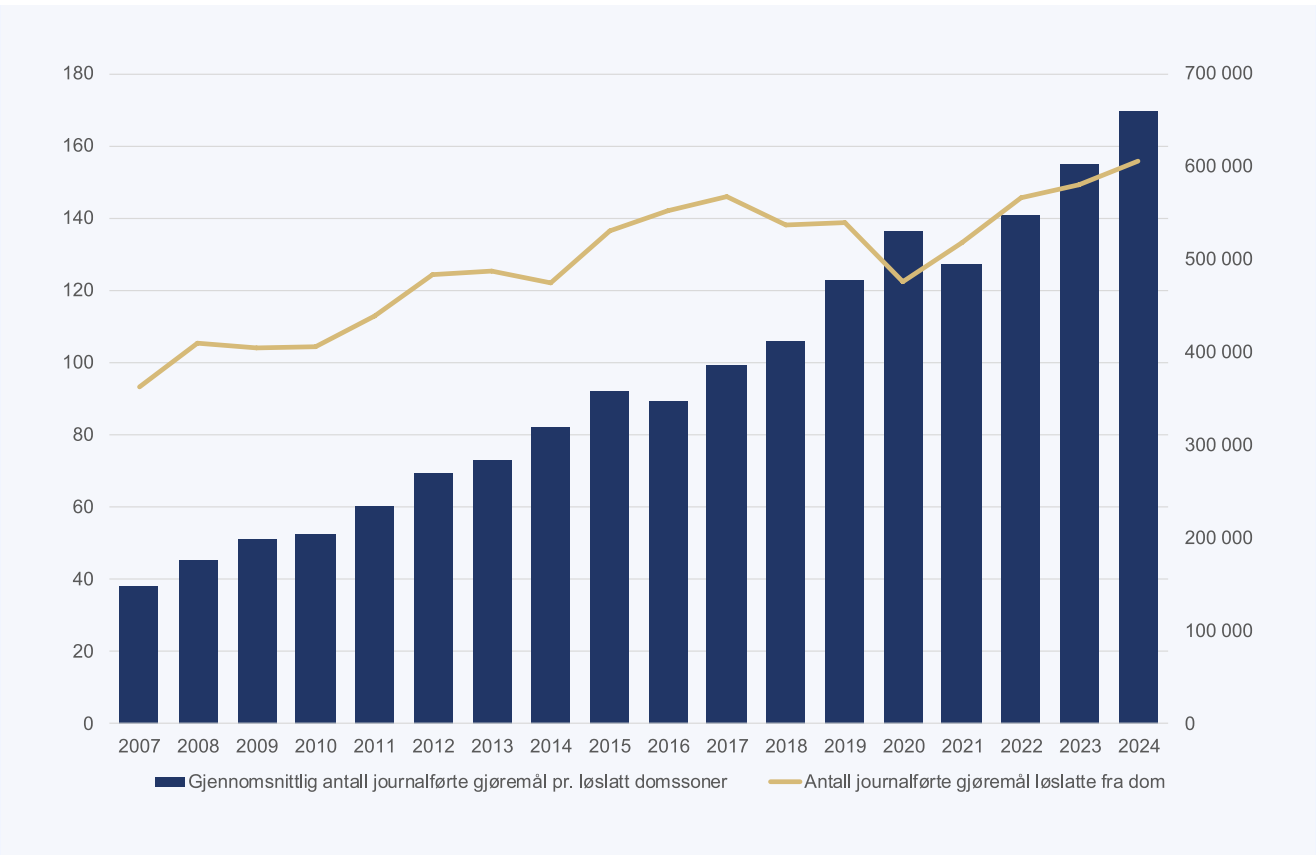
ansatte om en stadig mer krevende arbeidssituasjon. En arbeidshverdag med utagerende innsatte med mer sammensatte behov for oppfølging, økte krav til individuelle vurderinger, beslutninger i vedtaks form og dokumentasjonskrav, samt forsterket innsats mot isolasjonsproblematikk, gjør at det samlede omfang av oppgaver øker. En måte å dokumentere denne utviklingen på er å se på antall journalførte gjøremål hver innsatt har utløst i løpet av oppholdet i fengsel. I gjennomsnitt hadde hver domssoner utløst 34 journalførte gjøremål i 2007. I 2024 var antallet 170.

Deler av denne utviklingen kan tilskrives innføringen av straffegjennomføring med elektronisk kontroll som

gjør at korte dommer nå i stor grad gjennomføres i samfunnet. Dette forklarer imidlertid bare at gjennomsnittet har økt. Det faktum at volumet av hendelser og journalførte gjøremål i kriminalomsorgens IT-systemer i samme periode har økt med nesten 70 prosent indikerer at innsattpopulasjonen kriminalomsorgen i dag håndterer er langt mer krevende enn tidligere.

Økningen i journalføringer reflekterer ikke bare en mer krevende innsattpopulasjon, men også nye pålagte oppgaver og skjerpede krav til dokumentasjon og beslutningsprosesser.

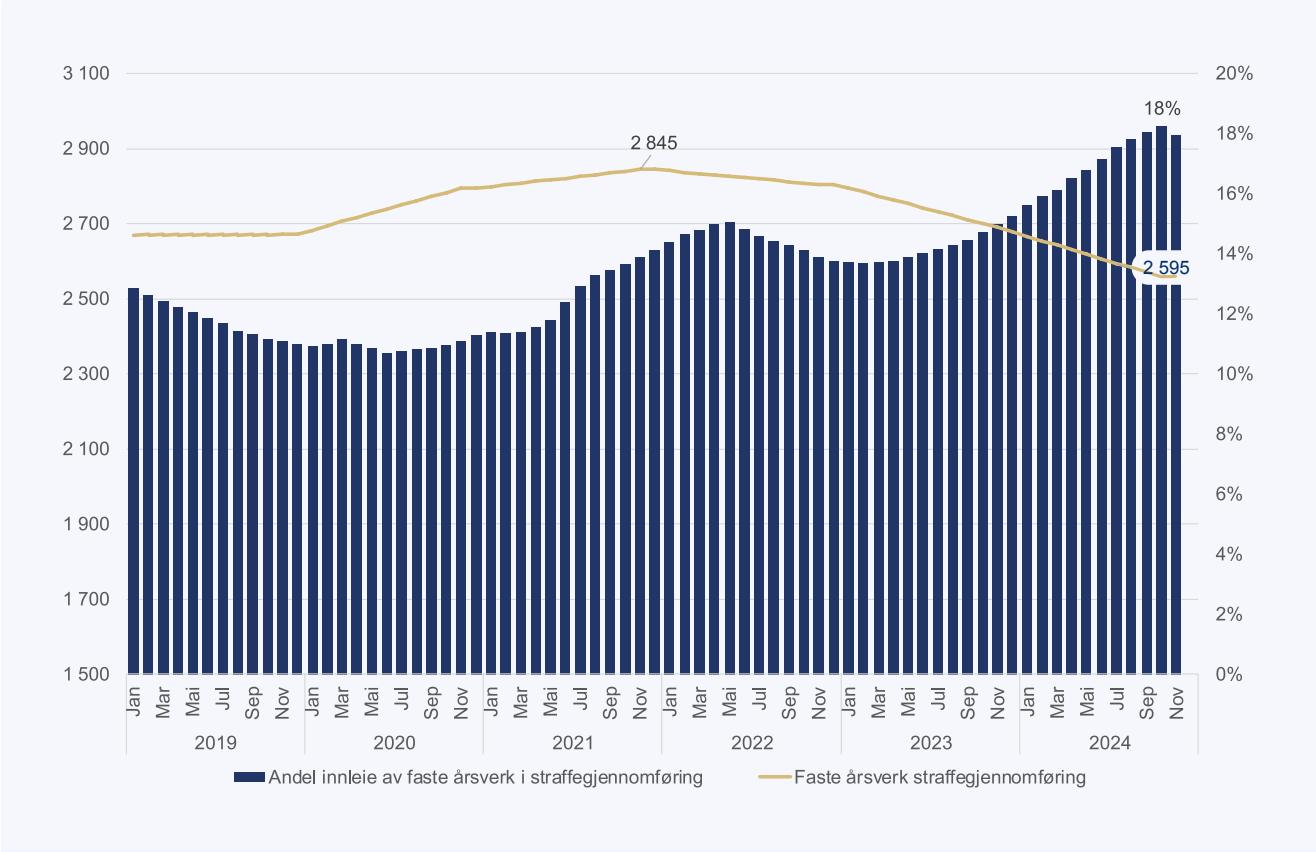
Figur 10 Utvikling i antall gjøremål per domssoner



Siden 2021 har kriminalomsorgen hatt en økning i sykefravær, bruk av ufaglært arbeidskraft og overtid, samt en økende turnover. Selv om det er utfordrende å fastslå hva som er årsak og virkning i denne utviklingen, er det rimelig å anta at disse mekanismene har en forsterkende effekt på hverandre.

Nedgangen i antall ansatte etter 2021 har ført til økt bruk av overtid og innleie. I 2024 utgjorde innleie av ufaglærte og bruk av overtid totalt 550 årsverk. Ved utgangen av 2024 utgjorde dette over 18 prosent av årsverkene som jobbet direkte med de innsatte og domfelte.

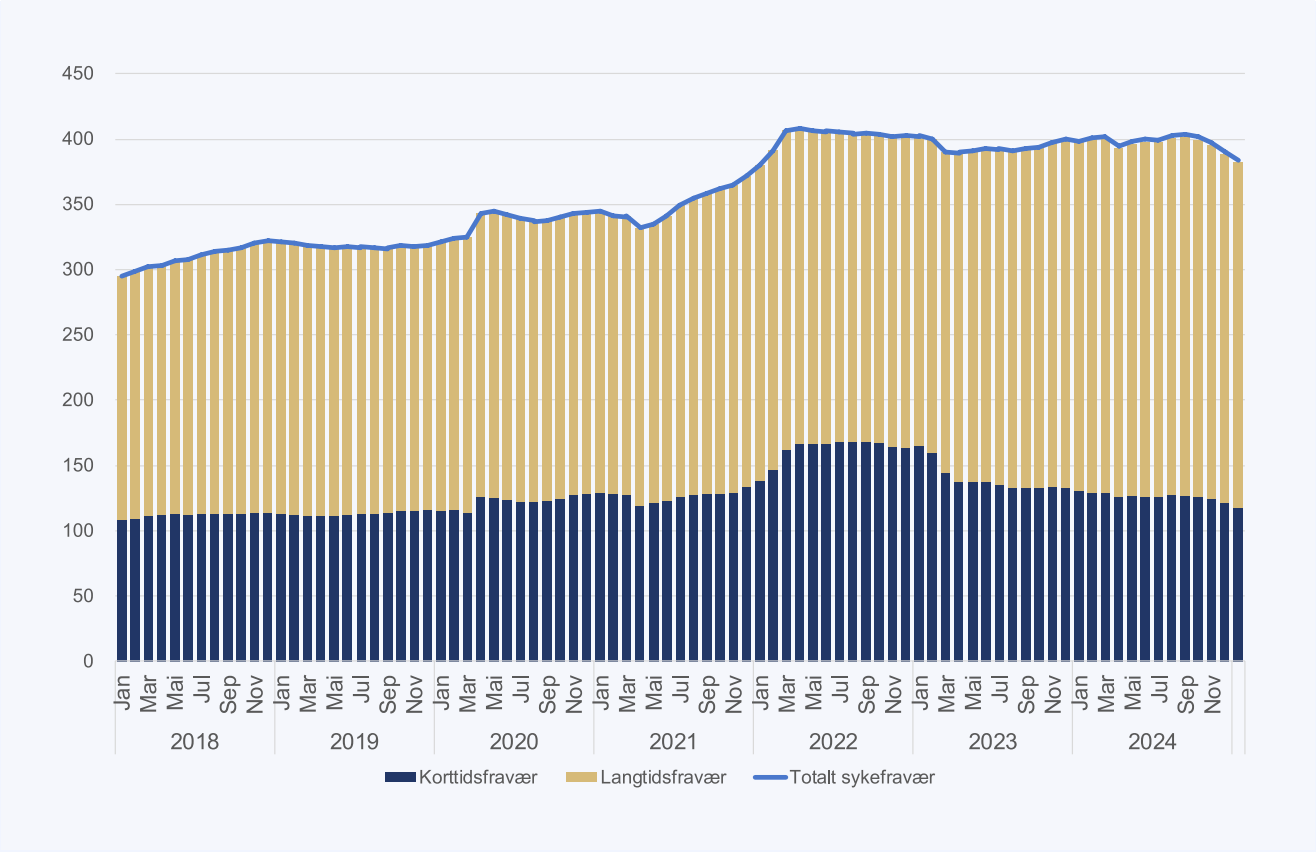
Figur 11 Utvikling i innleie av arbeidskraft straffegjennomføring og arbeidsdrift i fengsel



Kriminalomsorgen har historisk sett hatt et høyere sykefravær enn landet ellers, men har siden 2021 hatt et høyere sykefravær enn det som har vært normalen for kriminalomsorgen. Siden 2022 har sykefraværet ligget stabilt på rundt 10 prosent. Dette utgjør om lag 400 årsverk som til enhver tid ikke er på jobb. Figuren illustrerer det årlige glidende gjennomsnittet for sykefravær målt i årsverk og type fravær.

Det er svært positivt at det er en nedgang i sykefraværet mot slutten av 2024. Nedgangen er først og fremst innen korttidsfraværet. Langtidsfraværet utgjør fortsatt om lag 70 prosent av sykefraværet i 2024, noe som KDI ikke er tilfreds med. Det har vært iverksatt en rekke tiltak gjennom 2024 for å redusere sykefravær, beholde personell og drive målrettet rekruttering. Det vises til omtale av tiltak i del 4.

Figur 12 Utvikling i sykefravær 2018-2024

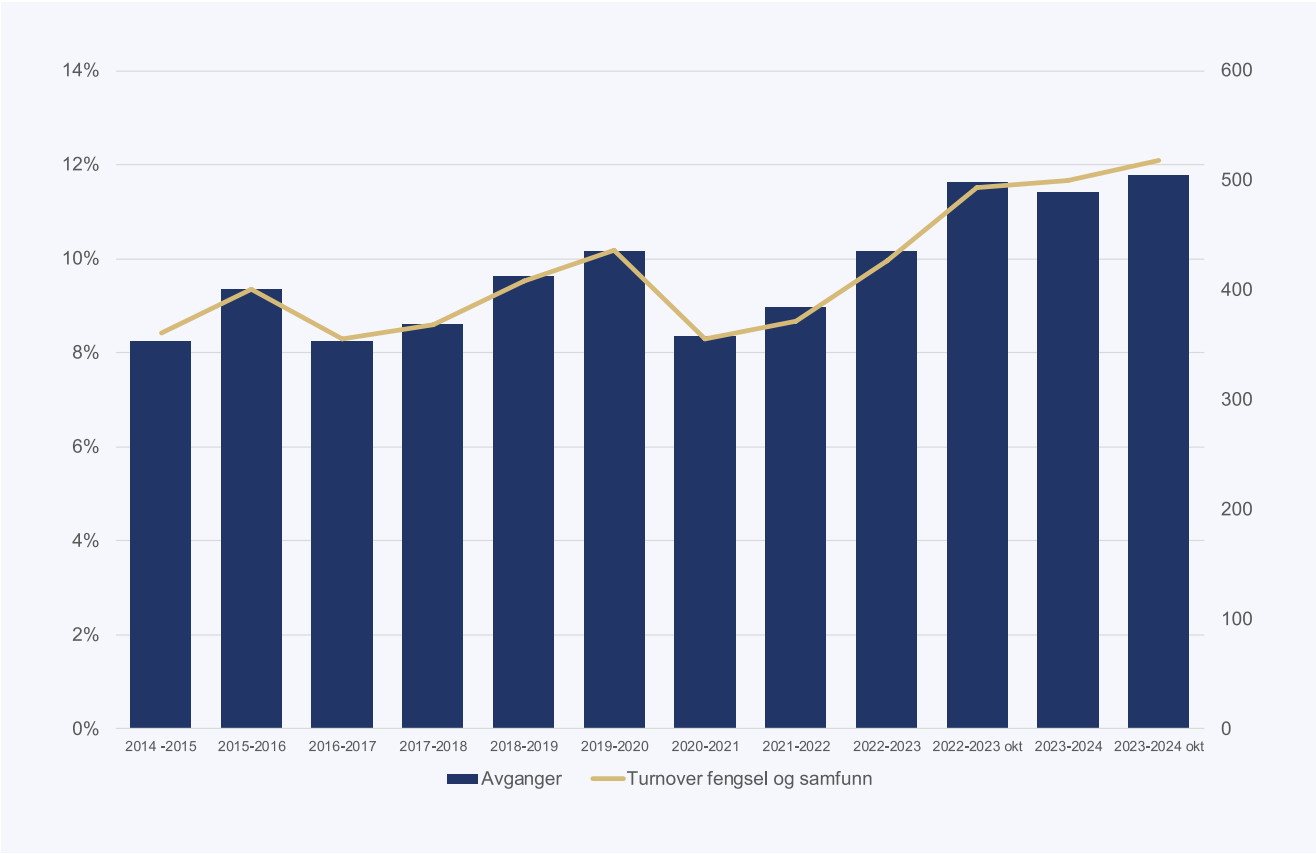


Høy turnover og aldrende ansattgruppe

Målt mot oktober var det mellom 2023 og 2024¹ 504 personer som sluttet på lokalt nivå i fengsel og samfunn. Dette er en økning på 220 personer sammenlignet med 2021/2022.

Den største utfordringen for kriminalomsorgen er at økningen først og fremst kommer blant fengselsbetjenter og i de yngre aldersgruppene.

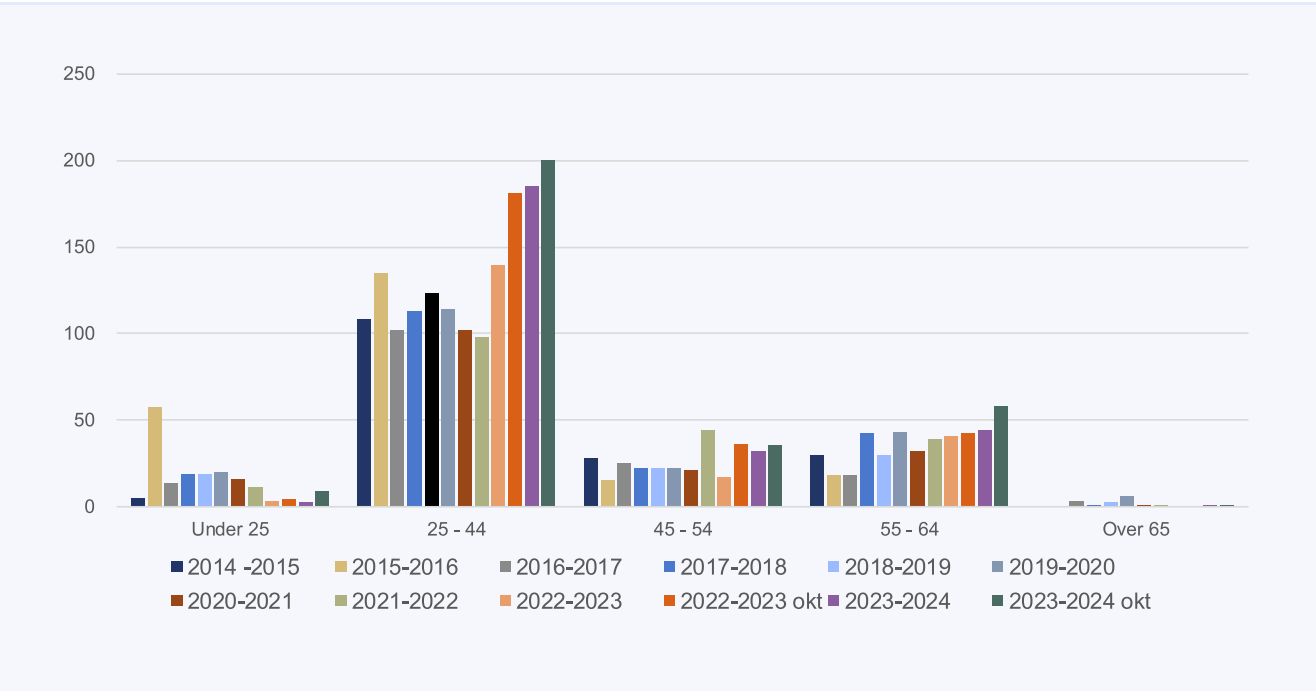
Figur 13 Turnover og avganger 2014-2024



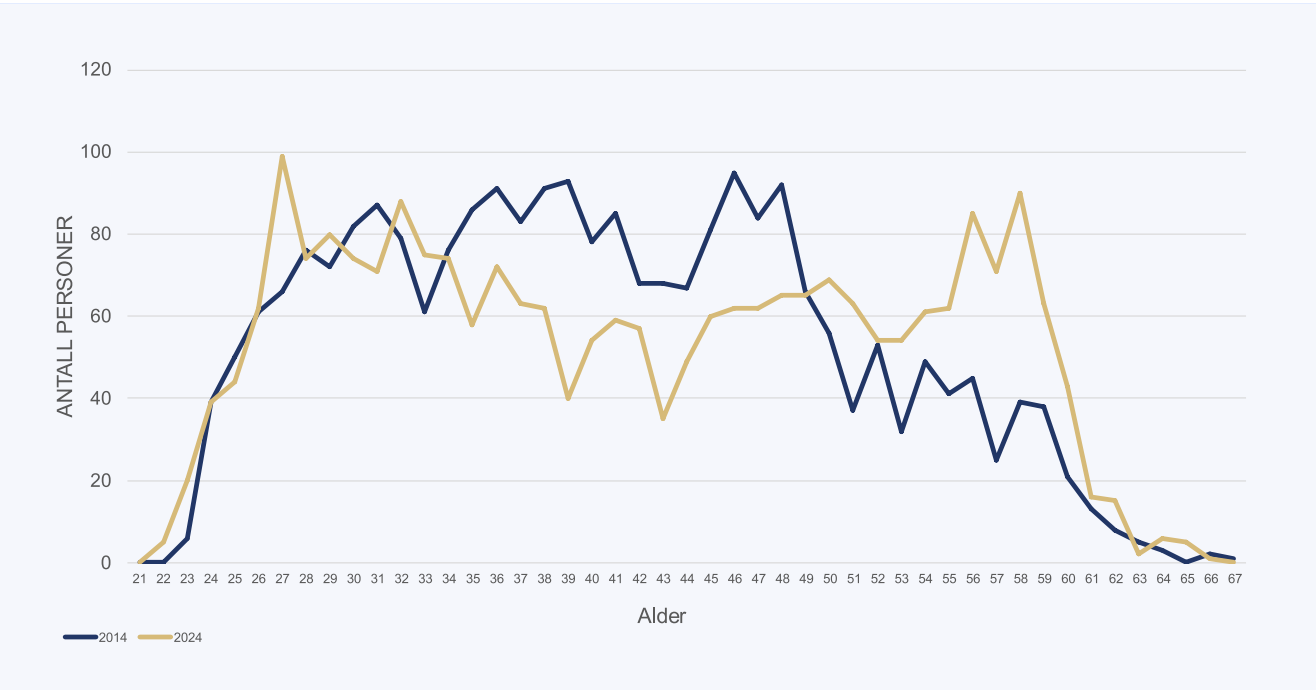
1. Fra 2022 måles turnover to ganger i året, mars mot mars og oktober mot oktober året før

I tillegg har kriminalomsorgen som tidligere rapportert en stor utfordring med forventet økning av ansatte som går av med pensjon. Figuren på neste side viser en aldersfordeling av antall fast ansatte fengselsbetjenter fordelt på alder i 2014 og 2024.

Figur 14 Turnover fordelt på år og alder



Figur 15 Aldersfordeling fengselsbetjenter 2014 og 2024



Fengselsbyggenes kvalitet påvirker mål-oppnåelsen

Fengslenes tilstand og utforming er avgjørende for at kriminalomsorgen skal kunne oppnå formålene som er gitt i straffegjennomføringsloven § 2 og kriminalomsorgens virksomhetsstrategi.

Det er stor variasjon i kvaliteten mellom fengslene, fra fengsel bygget på 1860-tallet, til fengsel, eller fengselsavdelinger, som er åpnet de senere årene. Variasjonene mellom fengslenes utforming gjør også at det er variasjoner i hvor godt egnet fengslene er til å tilby en moderne kriminalomsorg. Det vil si en kriminalomsorg som på en effektiv måte legger til rette for at domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff, som har lavt omfang av isolasjon og som ivaretar sikkerheten til både ansatte og innsatte. Fengslene har også et stort vedlikeholdsetterslep. Som følge av alvorlige bygningsmessige mangler var det i 2024 nødvendig å midlertidig stenge Bredtveit fengsel- og forvaringsanstalt, mens Stifinner'n (avd. C) i Oslo fengsel måtte stenges i januar 2025.

I en rapport av 8. mars 2024 om Fremtidig fengselskapasitet har KDI og Statsbygg gitt sine felles vurderinger og anbefalinger til Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD). Rapporten anbefaler en retning og en prioritering for hvordan det store vedlikeholdsetterslepet kan håndteres, samtidig som fengsler som funksjonelt ivaretar en god kriminalomsorg sikres (Kriminalomsorgsdirektoratet, Statsbygg, 2024). Videre presenteres en oppdatert vurdering av behovet for fengselskapasitet på kort, mellomlang og lang sikt. I rapporten beskrives hvordan fremtidig behov for fengselskapasitet kan og bør løses gjennom en større strukturell satsing i sektoren. Det innebærer at flere fengsler må rehabiliteres, noe må bygges nytt, noen krever ombygginger og for noen fengsler vil det være en kombinasjon som er riktig løsning.

Husleie til Statsbygg utgjør en stor og økende andel av kriminalomsorgens driftskostnader. I 2024 betalte

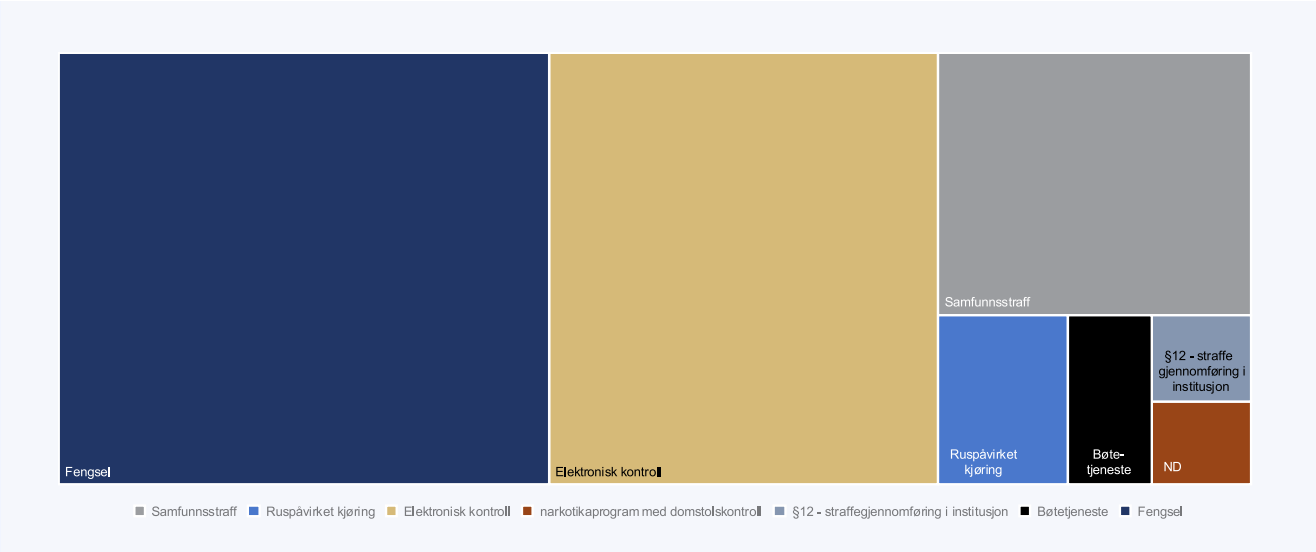
kriminalomsorgen om lag 1 mrd. kroner i husleie, indre vedlikehold og brukeravhengige driftskostnader til Statsbygg. I 2009 overtok Statsbygg eierskapet til fengselsbyggene. I den forbindelse ble det gjort en teknisk beregning av verdien for byggene hvor det ble forutsatt at disse kun hadde mindre avvik og normal slitasje (TG1). Dette på tross av at byggene i gjennomsnitt var over 60 år gamle med et omfattende vedlikeholdsetterslep. Vedlikeholdsetterslepet estimeres i dag til å være mellom 6 og 9 milliarder. Reell verdi av fengslene var derfor betydelig lavere enn den tekniske beregningen som kriminalomsorgen siden 2009 har betalt husleie for. Kriminalomsorgen betaler derfor nå en husleie som er for høy sett opp mot fengselsbyggenes tilstand. Samtidig dekker husleien ikke investeringer, men i all hovedsak renter og kapitalkostnader ut fra den tekniske beregnede verdien. Investeringer i byggene øker derfor husleien til Statsbygg ytterligere. Dette betyr at de igangsatte prosjektene for å håndtere det betydelige vedlikeholds- og funksjonsetterslepet ved fengselsbyggene innebærer at husleien vil økes ytterligere framover. KDI har derfor anbefalt at det bør utredes muligheter for at husleien i større grad kan brukes til å finansiere det store behovet for funksjonsoppgraderinger og vedlikeholdsetterslep i fengselsporteføljen.

”

Fengslenes tilstand og utforming er avgjørende for at kriminalomsorgen skal kunne oppnå formålene som er gitt i straffegjennomføringsloven § 2 og kriminalomsorgens virksomhetsstrategi. Vedlikeholdsetterslepet estimeres i dag til å være mellom 6 og 9 milliarder.

3.1.2 Analyse av utnyttelsen av straffegjennomføringskapasiteten

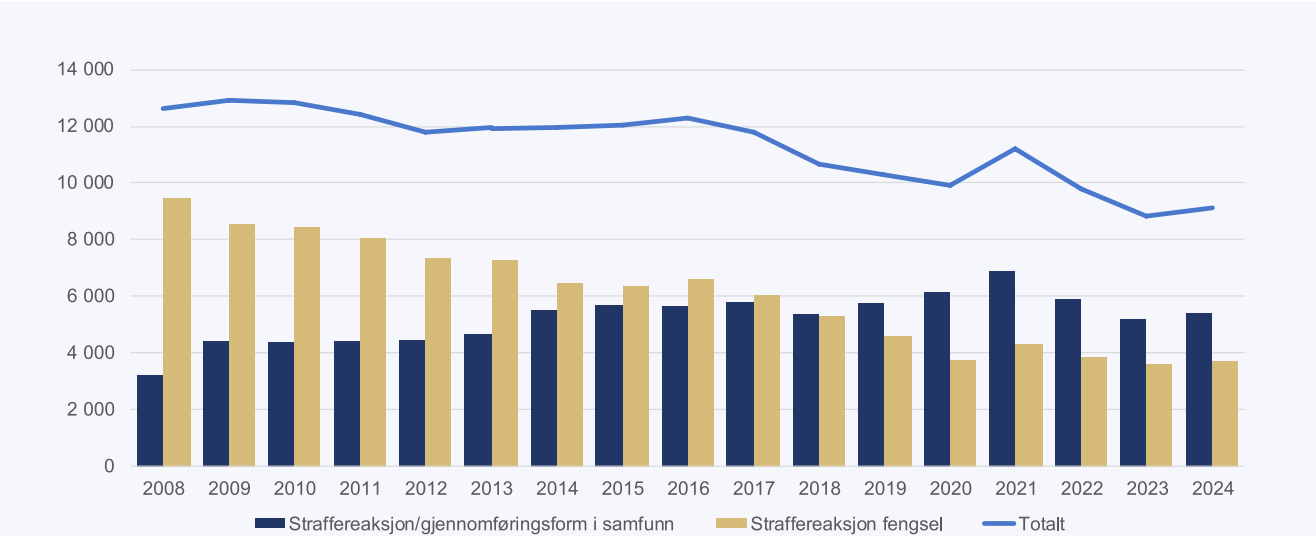
Figur 16 Iverksatte saker/innsettelse i fengsel i 2024 fordelt på straffereaksjon og straffegjennomføringsform



Figuren over viser antall iverksatte saker/innsettelse i fengsel fordelt på straffereaksjoner og straffegjennomføringsformer i 2024. I 2024 utgjorde straffegjennomføring i samfunnet 59 prosent av alle iverksatte saker. Andelen var til sammenligning på 25 prosent i 2008. Økningen i antallet saker iverksatt i

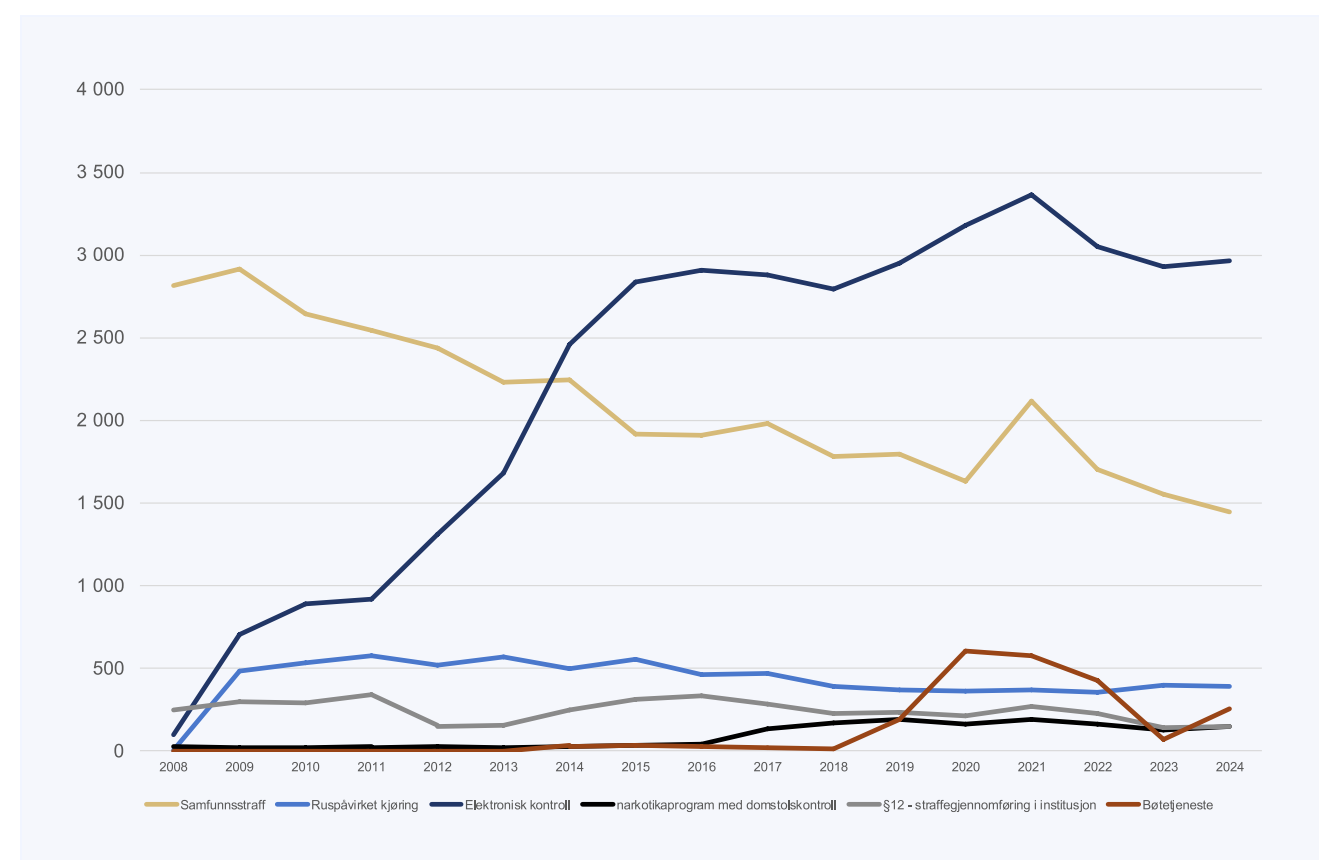
samfunnet skyldes først og fremst innføringen og de senere utvidelsene av elektronisk kontroll som gjennomføringsform i perioden, men også en reell nedgang i antall ubetingede dommer totalt etter 2017.

Figur 17 Utvikling iverksatte dommer fordelt på straffereaksjon/gjennomføringsform i samfunn og fengsel



Iverksatte straffereaksjoner og straffegjennomføringsformer i samfunn

Figur 18 Utvikling i straffereaksjoner/gjennomføringsform i samfunn



Totalt ble det iverksatt 5 352 saker i samfunn i 2024¹, en liten økning sammenlignet med 2023. Med unntak av pandemi-årene har antallet iverksatte saker i samfunn ligget relativt stabilt de siste 10 år.

Over halvparten av sakene som ble iverksatt i samfunn var straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Siden innføringen i 2008 har det vært en stabil nedgang i domstolenes produksjon av saker med samfunnsstraff. Antallet saker på samfunnsstraff er halvert siden toppåret i 2009. Økningen mellom 2020

og 2021 er relatert til opphopning og senere avvikling av restanser og kø som følge av pandemien.

Det ble iverksatt 146 saker med Narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) i 2024, en økning fra 125 saker i 2023. Siden utvidelsen av ND i 2017 har det vært en kraftig vekst i antallet iverksatte saker, fra 20-30 i året før utvidelsen til opp mot 200 de senere år.

Antallet saker ubetinget dom med vilkår program mot ruspåvirket kjøring (RK) har ligget stabilt på i

1. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll er ikke en straffereaksjon, men en gjennomføringsform administrativt bestemt av kriminalomsorgen.

underkant av 400 saker siden 2017, så også i 2024 da det ble det iverksatt 387 dommer. Vilkår om RK krever samtykke fra domfelte. Det er grunn til å tro at program mot ruspåvirket kjøring «konkurrerer» med elektronisk kontroll om deltakere. I 2024 ble det iverksatt 1 155 ubetingede dommer for kjøring i ruspåvirket tilstand med elektronisk kontroll.

Straffegjennomføring i institusjon, såkalt § 12-soning, har hatt en halvering i antall saker siden 2016. Totalt ble det iverksatt 151 saker på § 12 i 2024. Nedgangen i antall saker må sees i sammenheng med reduksjonen i tilbudet av heldøgns institusjonsplasser, den generelle utviklingen i innsattpopulasjonen og utvidelsen av ND.

Bøteteneste ble et landsdekkende tilbud i 2019 og det ble iverksatt over 600 saker i 2020. I 2022 ble det

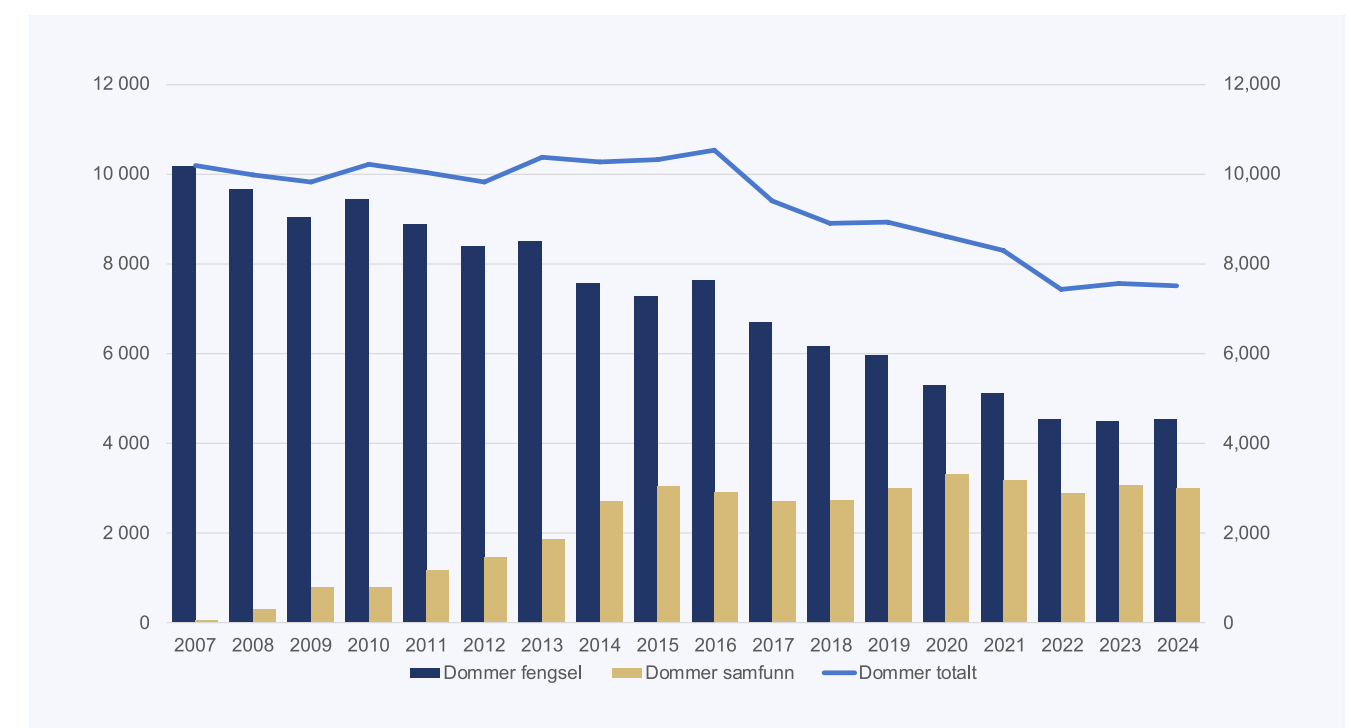
avdekket en saksbehandlingsfeil i forbindelse med håndteringen av disse sakene hos politiet og straffereaksjonen ble lagt i bero. I 2024 ble det iverksatt 253 saker med bøteteneste.

Stabilt antall mottatte ubetingede dommer siste år

I 2024 mottok kriminalomsorgen 7 515 ubetingede dommer fra domstolene. Dette er omtrent det samme antall som i 2022 og 2023. Antall mottatte dommer ligger fremdeles 16 prosent lavere enn situasjonen før pandemien og nesten 30 prosent lavere enn toppen i 2016.

Siden 2015 har antallet ubetingede fengselsdommer som skal gjennomføres med elektronisk kontroll ligget relativt stabilt på om lag 3 000 dommer. I 2024 utgjorde dette 40 prosent av alle ubetingede fengselsdommer.

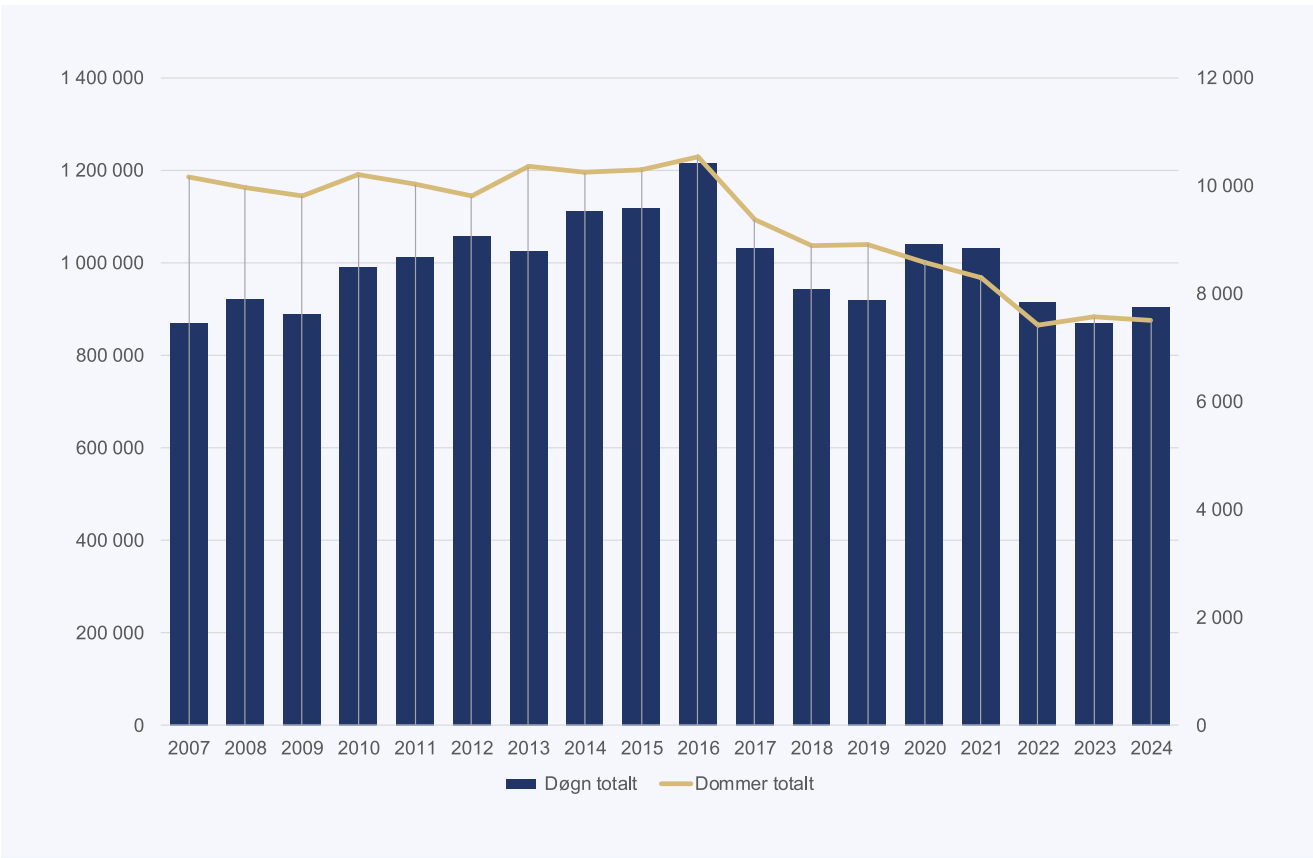
Figur 19 Utvikling i dommer fordelt på fengsel og samfunn 2007-2027



I takt med en relativt stor nedgang i antallet mottatte fengselsdommer fra domstolene har antallet straffegjennomføringsdøgn også sett en nedgang i perioden. Nedgangen i antall mottatte døgn er imidlertid størst etter 2016. Siden 2018 har antallet mottatte døgn ligger relativt stabilt på i overkant av 900 000 døgn.

Nedgangen i antallet dommer er større enn nedgangen i antallet mottatte døgn. Dette skyldes at lengden på dommene øker. Korrigert for dommene som gjennomføres med elektronisk kontroll, har lengden på dommene som skal gjennomføres i fengsel økt med om lag 30 prosent i perioden 2014 – 2024.

Figur 20 Utvikling fengselsdøgn



Økning i politiets aktivitet

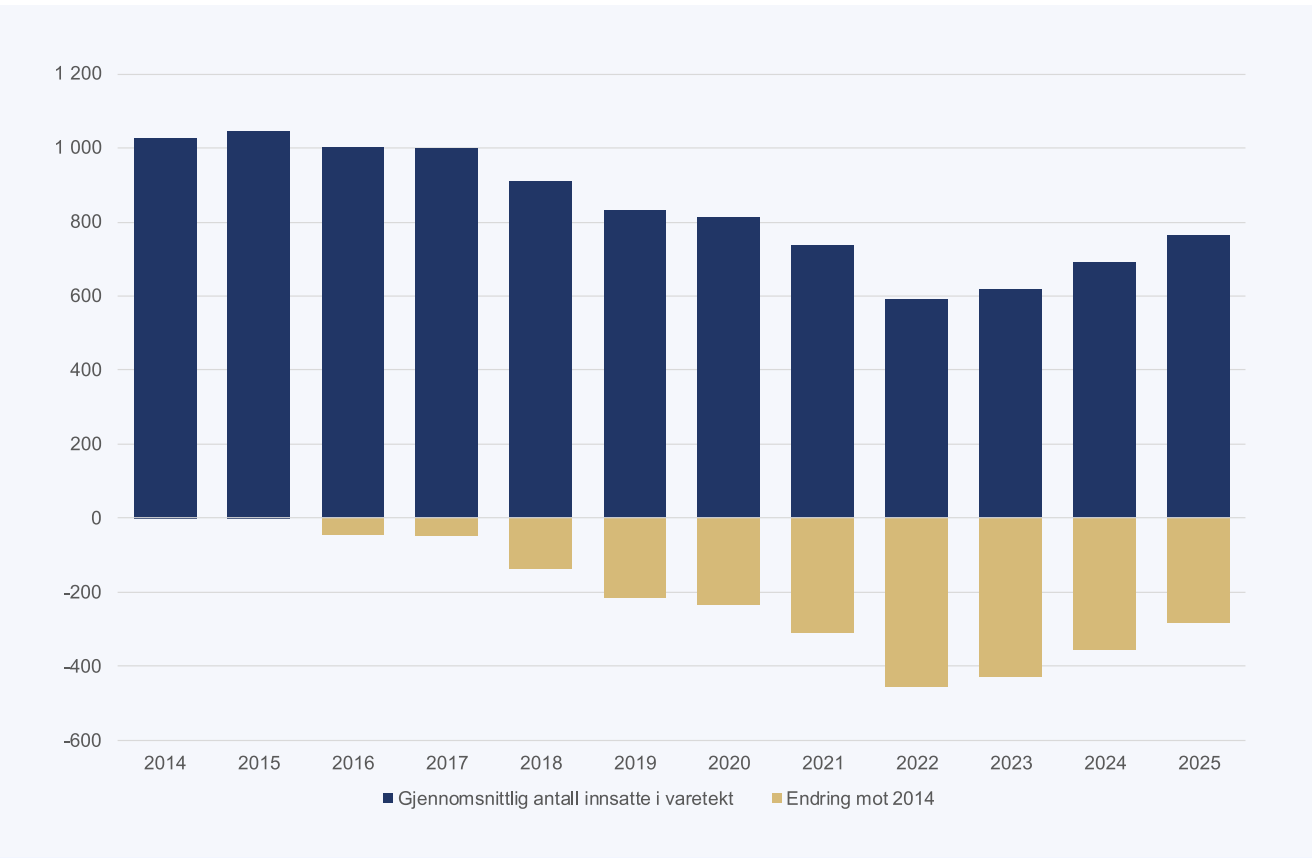
Nedgangen i antallet mottatte fengselsdommer må også sees i sammenheng med nedgangen i antallet varetektinnsettelse i samme periode. En innsettelse i varetekt er i overvekt av tilfellene å anse som en påbegynt straffegjennomføring. I perioden 2014 til 2021 var det en nedgang på over 40 prosent i gjennomsnittlig antall innsatte i varetekt. Nedgangen mellom 2019 og 2021 må også tilskrives pandemien.

I motsetning til utviklingen i antall mottatte dommer har antallet innsettelse i varetekt sett en jevn økning siden 2021. Utviklingen gjennom 2024 tyder på at antallet innsettelse vil fortsette å øke inn i 2025.

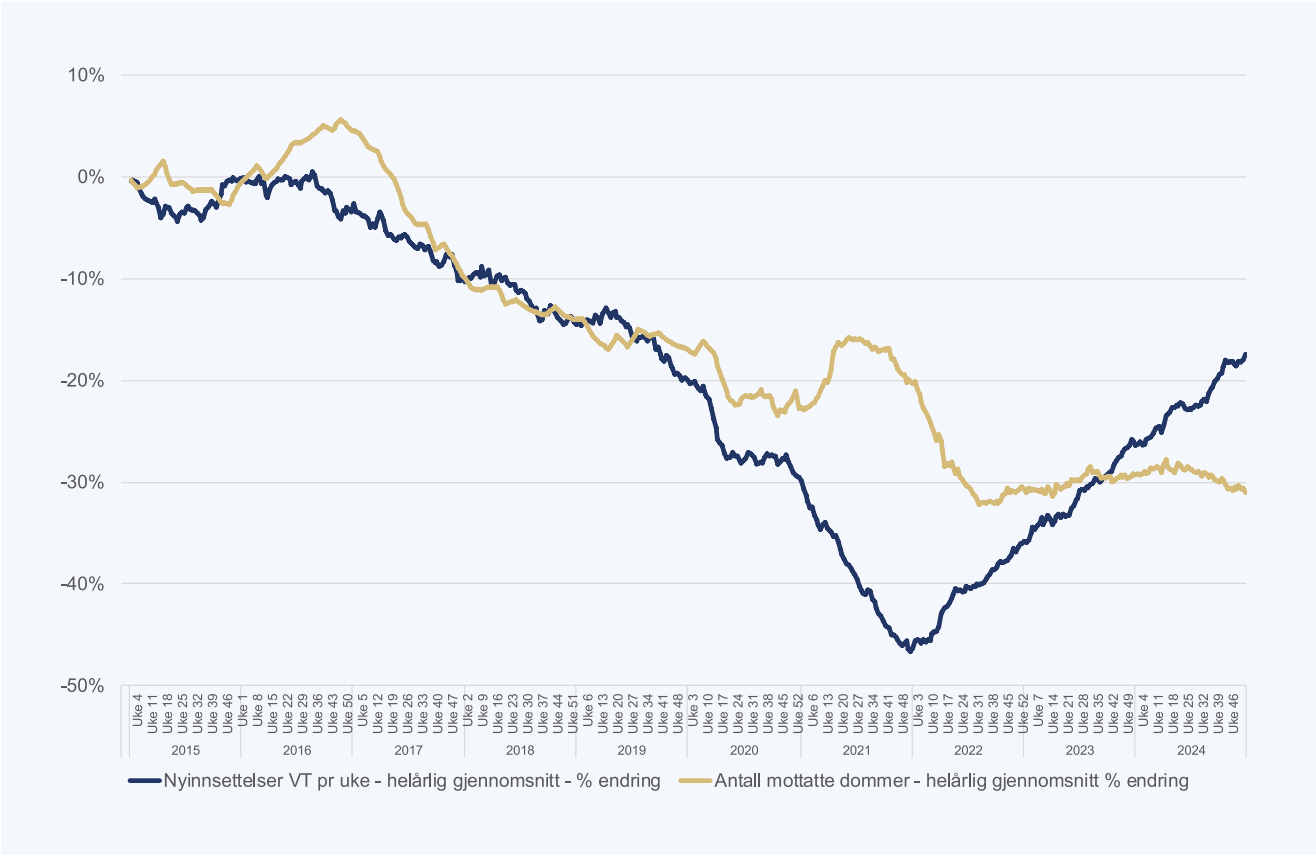
Antallet nyinnsettelse i varetekt pr uke var i 2024 på nivå med situasjonen før pandemien.

Gitt forsinkelsen i straffesakskjeden er det rimelig å anta dette vil medføre en økning i antallet mottatte dommer i tiden framover. Økningen i antallet varetektinnsettelse er i stor grad også drevet av norske statsborgere. Tidligere variasjoner i varetektinnsettelse har vært drevet av endringer i migrasjon og kriminalitet begått av utenlandske statsborgere. Nivået på antall innsettelse av norske statsborgere ved utgangen av 2024, var på sitt høyeste siden 2007. En økning blant norske statsborgere kan derimot peke mot endringer i de nasjonale kriminalitetstrendene, snarere enn kortsiktige variasjoner i demografi.

Figur 21 Utvikling gjennomsnittlig antall innsatte i varetekt 2014-2024



Figur 22 Utvikling i nyinnsettelse varetekt og dommer per uke 2015-2024

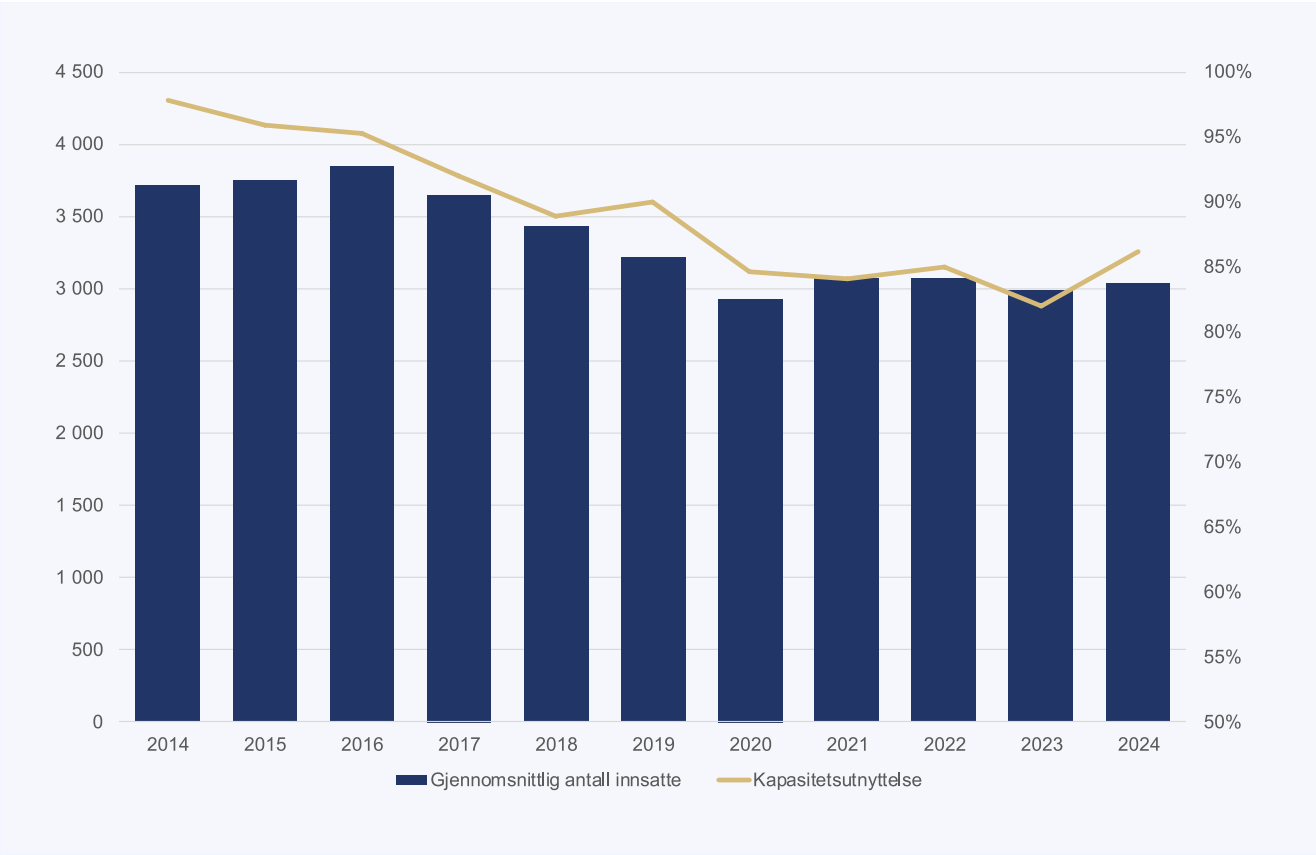


Økt kapasitetsutnyttelse i fengsel

En konsekvens av nedgangen i antallet innsettelse og innsatte i varetekt, med påfølgende nedgang i antall mottatte dommer, er en relativt lav kapasitetsutnyttelse de senere år. I 2024 var det i gjennomsnitt 3033 innsatte i fengsel. Det gjennomsnittlige antallet innsatte har ligget mer eller mindre stabilt på 3000 innsatte siden 2020.

Kapasitetsutnyttelsen i fengsel var i 2024 på 87 prosent. Kapasitetsutnyttelsen er jevnt fordelt på sikkerhetsnivåene, både enheter på lavere sikkerhetsnivå og på høyt sikkerhetsnivå hadde en kapasitetsutnyttelse på 87 prosent i 2024.

Figur 23 Utvikling i kapasitetsutnyttelse og gjennomsnittlig antall innsatte 2014-2024



Selv om gjennomsnittlig antall innsatte er på nivå med 2023, har kapasitetsutnyttelsen økt med fem prosentpoeng. Økningen i kapasitetsutnyttelse skyldes først og fremst færre tilgjengelige plasser på høyt sikkerhetsnivå.

Reduksjonen i antallet tilgjengelige plasser skyldes flere faktorer. Deler av kapasiteten på høyt sikkerhetsnivå har vært midlertidig stengt gjennom hele 2024 av økonomiske og bemanningsmessige årsaker. Medio 2023 ble Drammen fengsel avviklet og Skien fengsel ble omgjort til kvinnefengsel, begge med helårseffekt i 2024. I 2024, som følge av mangelfull brannsikkerhet, ble Bredtveit fengsel- og forvaringsanstalt midlertidig stengt og virksomheten midlertidig flyttet til Romerike fengsel, Ullersmo avdeling. Indre Østfold

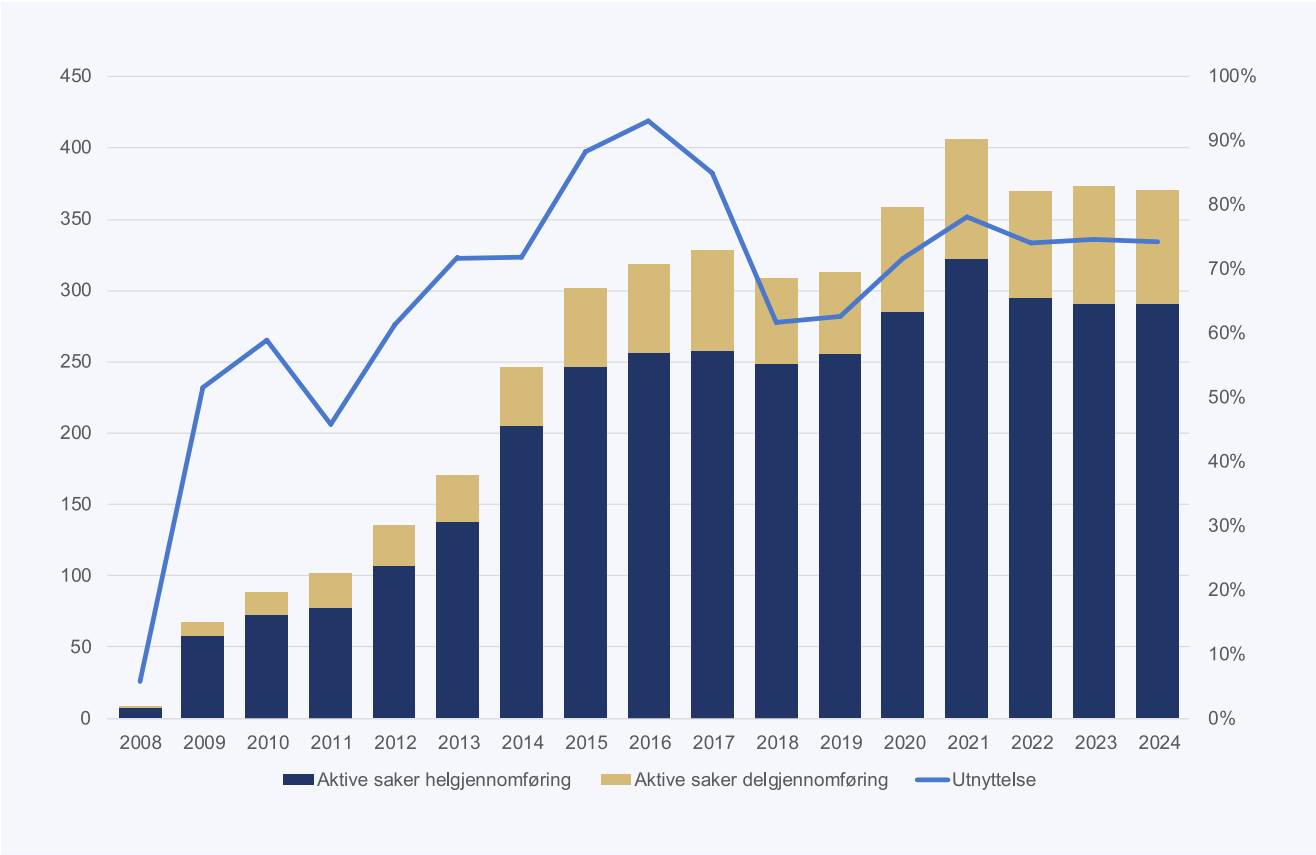
fengsel avdeling Eidsberg har på bakgrunn av økt etterspørsel og krav fra tilsynsmyndigheter omgjort en ordinær avdeling til innsatte under 18 år. Totalt utgjør de omgjorte plassene 170 plasser. Samtidig var det i gjennomsnitt om lag 70 innsatte ved de samme enhetene i 2024.

Kapasitetsendringene har vært helt nødvendige prioriteringer av de nevnte domfeltgruppene. Dette har også medført redusert kapasitet for menn på høyt sikkerhetsnivå, særlig på østlandsområdet. Siste kvartal 2024 har kapasitetsutnyttelsen på høyt sikkerhetsnivå i kriminalomsorgens region øst ligget på 95 prosent. I 2024 har 17 prosent av politiets varetektsskjennelser som geografisk tilhører kriminalomsorgens region øst, blitt gjennomført i andre regioner.

Stabil kapasitetsutnyttelse av elektronisk kontroll
I gjennomsnitt var det til enhver tid 371 personer som gjennomførte straff med elektronisk kontroll. Dette er omtrent det samme antallet som i 2023 og 2022. Totalt 80 av de til enhver tid aktive sakene var delgjennomførere. Dette utgjør en andel på 22 prosent.

Kapasitetsutnyttelsen for 2024 var 74 prosent, en liten nedgang på ett prosentpoeng sammenlignet med 2023. Nedgangen i kapasitetsutnyttelse mellom 2016 og 2018 skyldes kapasitetsutvidelser i perioden.

Figur 24 Utvikling i kapasitetsutnyttelse elektronisk kontroll



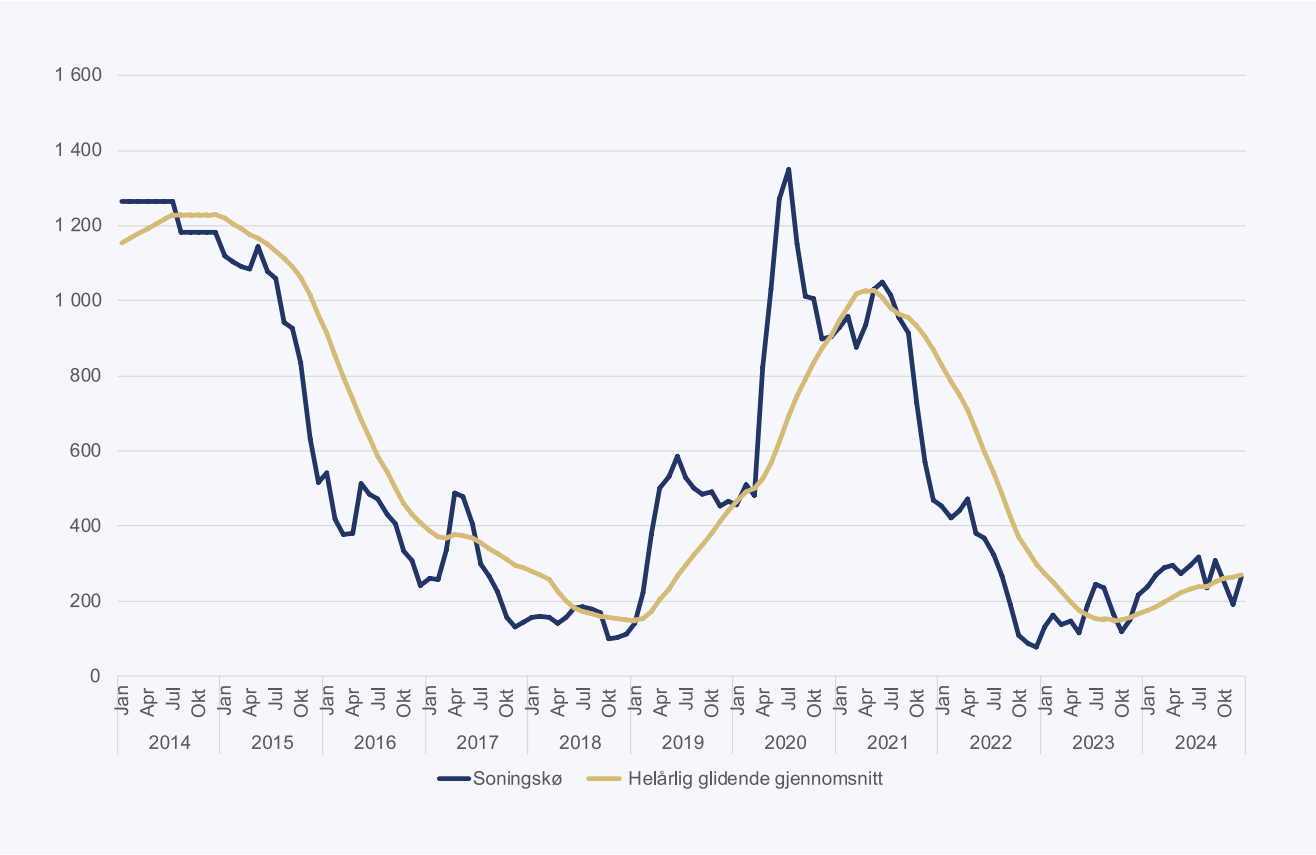
Fortsatt lav soningskø

I 2024 var det til enhver tid, i gjennomsnitt, 267 ubetingede fengselsdommer i soningskø. Gjennom året har soningskøen variert fra over 300 dommer til i underkant av 200. Det store flertallet av dommene i kø er til straffegjennomføring i fengsel. I gjennomsnitt skulle 14 av de 267 dommene i soningskø gjennomføres i samfunnet med elektronisk kontroll.

Sammenlignet med 2023 har soningskøen økt noe. Samtidig er soningskøen, historisk sett, å anse som lav. Dette må sees i sammenheng med en nedgang i mottatte dommer, samt ettervirkninger av pandemien.

Figur 25 viser utviklingen i det helårlige og 3 månedlige glidende gjennomsnittet i perioden 2014 – 2024.

Figur 25 Utvikling i soningskø 2014-2024



Vurdering

Kriminalomsorgen har klart å holde soningskøen på et lavt nivå og samtidig tilbudt varetektsplasser til politiet innen gitte frister. KDIs vurdering er at kriminalomsorgen har opprettholdt effektiviteten i straffesakskjeden i 2024.

KDI er bekymret for kriminalomsorgens framtidige evne til å opprettholde tilstrekkelig kapasitet.

Som konsekvens av økt etterspørsel og redusert tilgang på plasser, har det gjennom 2024 vært et tiltagende press på kapasiteten på høyt sikkerhetsnivå, særlig på østlandsområdet. De kommende årene er det også planlagt flere midlertidige stengninger som følge av helt nødvendig rehabilitering av bygninger. Den kommende

stengningen av Oslo fengsel er spesielt utfordrende. Den økte etterspørselen vil kreve at kriminalomsorgen gjenåpner midlertidig stengte plasser, men mangel på tilgjengelig bemanning og de høye økonomiske kostnadene gjør dette svært krevende.

Kriminalomsorgen har innført flere tiltak for å møte den økte etterspørselen etter varetektsplasser og frigjøre kapasitet på høy sikkerhet. Noen av tiltakene som er innført er økt krav om 95 prosent kapasitetsutnyttelse på utvalgte enheter med lavere sikkerhet, økt krav om delgjennomføring med elektronisk kontroll, vurdere å kalle inn dommer over to år til lavere sikkerhet og vurdere fremskutt løslatelse ved behov. Videre vil kriminalomsorgen vurdere om frivillig dublering skal innføres som tiltak. Dublering krever ikke bare

frivillighet fra de aktuelle innsatte, men også et godt planverk for å identifisere og minimere risiko forbundet med dette, blant annet ved en ny pandemisituasjon.

Justis- og beredskapsdepartementet har i 2024 hatt på høring forslag om endring i reglene knyttet til elektronisk kontroll. Dersom disse endringene blir gjennomført vil det kunne føre til at antall domfelte som overføres fra fengsel til straffegjennomføring i samfunn økes. Det er KDIs vurdering at det også er potensiale for økt bruk av straffegjennomføringsformer i samfunnet innenfor dagens rammer.

Digitaliseringstiltak for å effektivisere kapasiteten i kriminalomsorgen på sikt

Det er igangsatt flere digitaliseringstiltak som vil legge til rette for en mer effektiv utnyttelse av kriminalomsorgens ressurser.

ESAS - Elektroniske samhandlingsløsninger i straffesakskjeden mv

Elektroniske samhandlingsløsninger i straffesakskjeden (ESAS) er et samarbeid mellom politiet, Domstolsadministrasjonen og KDI, som bidrar til effektivisering av straffesakskjeden. ESAS er bygget rundt utveksling av strukturerte meldinger over JustisHub, en samhandlingsplattform utviklet og etablert av domstolene, politiet og kriminalomsorgen i fellesskap, og som driftes av kriminalomsorgen.

I 2024 har flere nye tjenester blitt innført:

- Digital fengslingskjennelse er utvidet til flere politidistrikt, tingretter og fengsler.

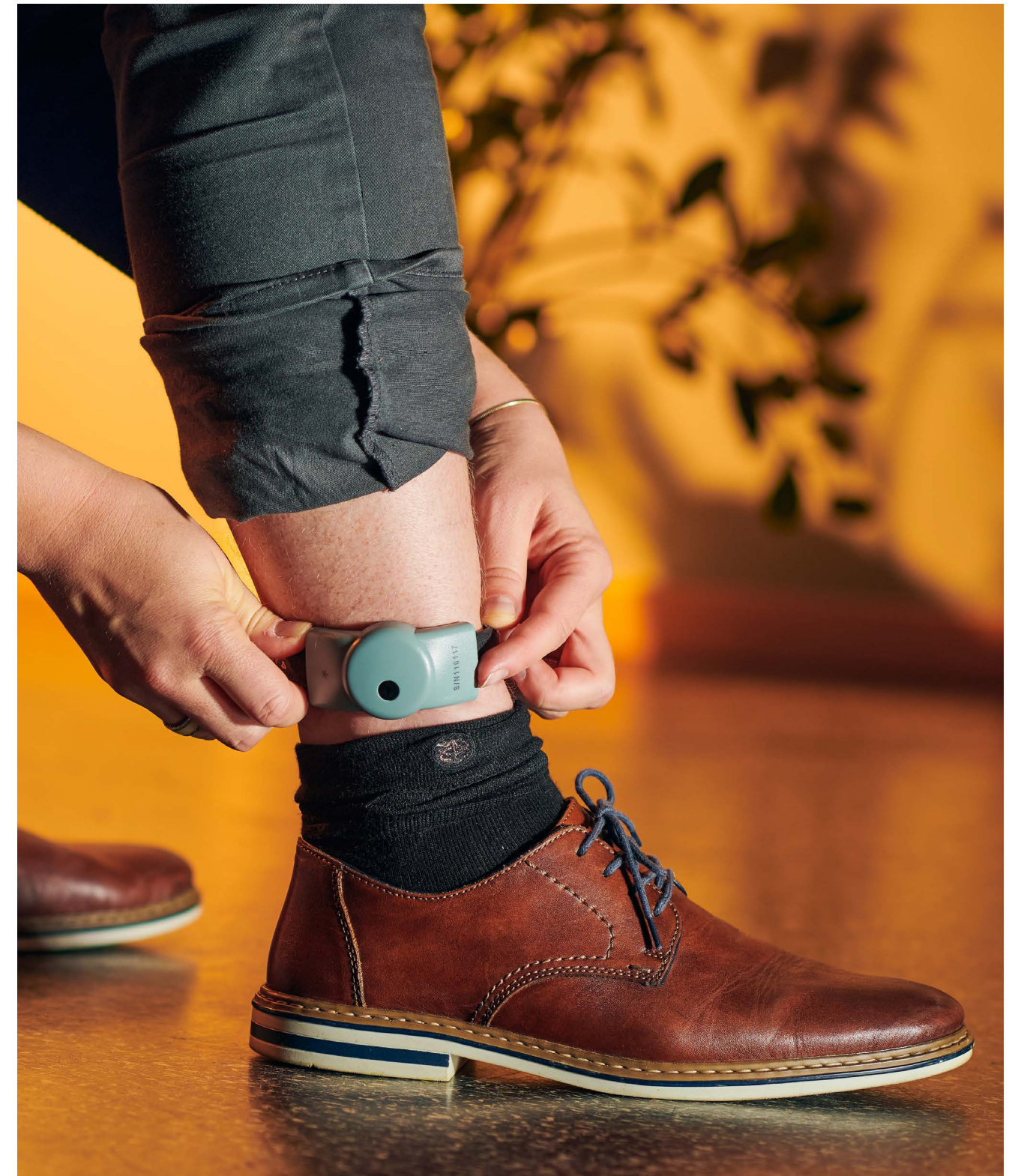
- Personundersøkelser behandles nå digitalt ved alle friomsorgskontor, noe som sikrer bedre kvalitet og notoritet.
- Bestilling av varetektsplass kan nå gjøres digitalt, med kriminalomsorgens kontrollsentral som mottak utenom arbeidstid.
- Bruddsaker i region øst behandles raskere med digital utveksling av begjæringer og avgjørelser.
- Straffegjennomføringsmeldinger er videreutviklet, slik at NAV varsles om løslatelse i forkant.

Kriminalomsorgens selvbetjeningsportal for publikum er også forbedret, med utvidet klarering for utenlandske statsborgere, skille mellom fysisk og videobesøk, samt visuell identitetsbekreftelse. Løsningen er optimalisert og sikkerhetsvurdert av eksternt firma.

Nytt fagsystem i kriminalomsorgen (KODA)

KDI utvikler KODA, et nytt system for straffegjennomføring i fengsel og samfunn, som skal forbedre sikkerhet og effektivitet. Første leveranse kom i januar 2024, og piloteringen startet 1. oktober med moduler for innsattes effekter og gruppetilhørighet. Sistnevnte ble utvidet i desember og har vært vellykket uten kritiske feil.

Pilot for personundersøkelser startet i januar 2025. Prosjektet har også kartlagt systemets funksjonalitet, noe som har resultert i over 50 dokumenter som gir oversikt over mangler. Endelig leveranse av KODA er planlagt til slutten av 2026. Prosjektet brukte 43,1 mill. kroner av et budsjett på 48,8 mill. kroner i 2024, med avvik grunnet forsinkelser i ansettelse og leveranser.



3.2 Domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter endt straff

Det er et overordnet mål at domfelte ikke begår ny kriminalitet. Forebygging av tilbakefall til kriminalitet er et felles ansvar på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Kriminalomsorgen har ansvar for å legge til rette for et godt samarbeid med andre sektorer, jf. straffegjennomføringsloven § 4. Samarbeidet skal bidra til å dekke domfelte og innsattes behov og fremme deres tilpasning til samfunnet

Dette målet er kjernen i kriminalomsorgens samfunnsoppdrag: Det skal legges til rette for en straffegjennomføring som motvirker straffbare handlinger og reduserer tilbakefall til ny kriminalitet.

En forutsetning for dette er å sikre tilfredsstillende forhold for den innsatte og domfelte. Under dette målet omtales derfor også omfanget av isolasjon og ivaretagelsen av særlig sårbare grupper.

Overordnet vurdering av hovedresultater 2024

Tilbakefallet blant de som har avsluttet straffegjennomføringen i fengsel og samfunn viser en markant nedgang fra 2020 til 2021.¹ Dette kan forklares med flere forhold, også forhold utenfor kriminalomsorgens kontroll. Nedstengingen av samfunnet på grunn av pandemi i perioden 2020 – 2022 har påvirket kriminalitetsbildet og tilbakefallet. Restanser i domstolene og hos politiet kan også være noe av årsaksforklaringen. Tilbakefall vil påvirkes av hvilken domfeltpopulasjon som kriminalomsorgen mottar. Straffeskjerpelser på noen områder, samtidig med endrede prioriteringer fra Riksadvokaten og politiet påvirker tilbakefallstallene. Tallene må derfor forstås i lys av den bredere kontekst og de underliggende sammenhenger.

En gradvis tilbakeføring til samfunnet er viktig for å motvirke tilbakefall til kriminalitet. Det er et bærende prinsipp at ingen skal gjennomføre straffen under strengere vilkår enn nødvendig, og det er derfor svært viktig at domfelte, basert på egne behov, risiko og

ressurser, får den til enhver tid mest hensiktsmessige progresjon. Dette bidrar både til økt kvalitet i innholdet under gjennomføring, bedre tilbakeføring og lavere tilbakefall. KDI vurderer at det er et potensiale for økt bruk av hensiktsmessig progresjon innenfor kriminalomsorgens handlingsrom. Etablering av formaliserte samarbeidsstrukturer mellom enheter med ulikt sikkerhetsnivå er et tiltak for å legge til rette for økt progresjon.

Innsattpopulasjonen og hvilke domfelte som idømmes og gjennomfører ulike typer straffereaksjoner påvirkes av politiske og samfunnsmessige mål og endringer og av de prioriteringer og retningslinjer som aktørene tidligere i straffesakskjeden fastsetter. Domfeltes levekårs og helseutfordringer utvikler seg i negativ retning. Den høye andelen av domfelte med psykiske lidelser og ruslidelser stiller endrede krav til innholdet i straffegjennomføringen. Tilpasset innhold av god kvalitet er avgjørende for at domfelte kan leve et kriminalitetsfritt liv.

Tilbakeføring krever helhetlig innsats fra både kriminalomsorgen og samarbeidspartnere. I 2024 har forbedret kartlegging av innsatte lagt til rette for en bedre koordinering av tjenester fram mot løslatelse. For å legge til rette for en god tilbakeføring er innsatsen fra forvaltningssamarbeidspartnere avgjørende, ikke minst helsetjenester. På dette området er tilbudet underdimensjonert sett i lys av behovet, særlig er det mangler knyttet til helsetilbud for domfelte med alvorlige psykiske lidelser.

1. Tilbakefall måles to år etter løslatelse og 2023 er siste tilgjengelige hele år. Derfor gjelder nyeste tilbakefallstall løslatelse fra 2021.

Arbeidet for å redusere isolasjon og øke utlåsningstid og aktivisering er viktig for å ivareta innsatte. I 2024 har kriminalomsorgen arbeidet for å øke tilbudet av aktiviteter for innsatte som ikke har fellesskap med andre. Omfang av isolasjon vurderes å være på samme nivå som i 2023. Kriminalomsorgen har ikke nådd resultatkravet om å øke tiden utenfor cellen. Dette skyldes i hovedsak mangel på bemanning og fengselsbygg med tilstrekkelig fellesskapsareal.

Aktiviseringsgraden i fengsel er på samme nivå som i 2023 og oppfyller ikke resultatkravet fra Justis- og beredskapsdepartementet. Kriminalomsorgen

har igangsatt flere tiltak som vil bedre tilgang på utdanning i fengsel framover. Dagens arbeidsdrift er i for liten grad tilpasset arbeidsmarkedet og bør videreutvikles og moderniseres for å sikre god tilknytning til arbeidslivet. KDI har igangsatt et arbeid for å utvikle arbeidsdriften til å være bedre tilpasset arbeidslivet.

Disse resultatene viser at satsingen på tilbakeføring gir konkrete forbedringer, men videre innsats er nødvendig for å sikre langsiktig effekt.



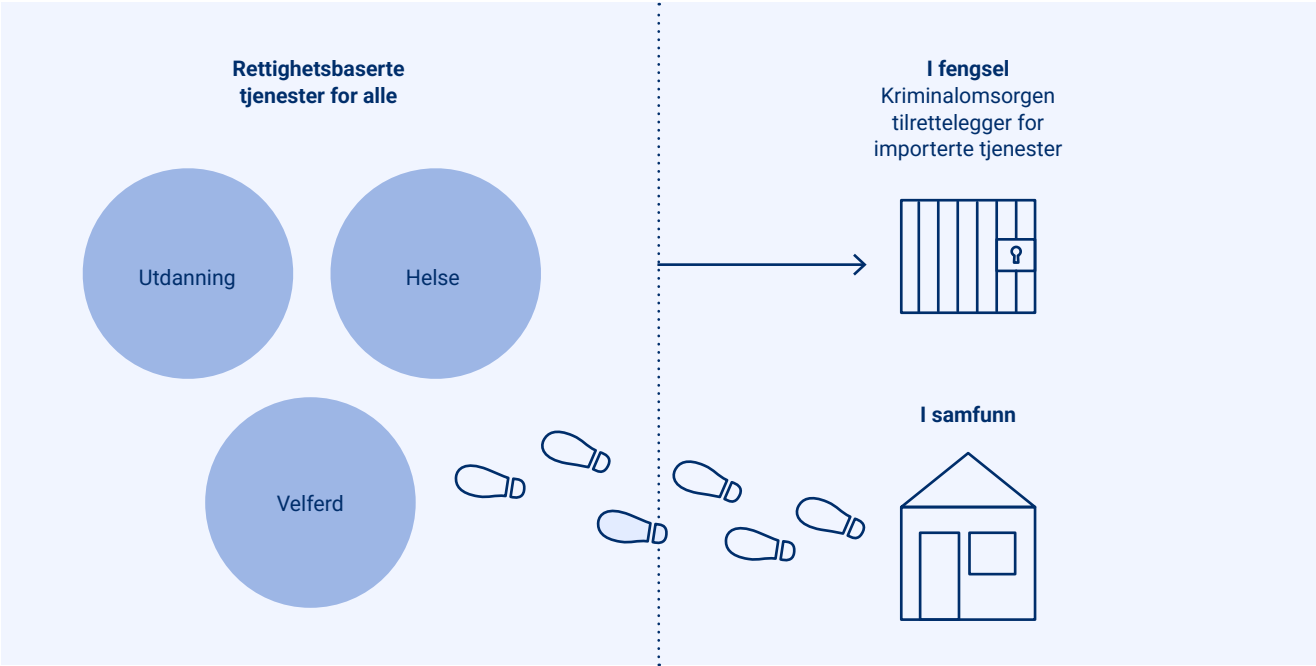
3.2.1 Arbeidet med tilbakeføring til samfunnet

Målet om et kriminalitetsfritt liv etter endt straff avhenger av domfeltes egeninnsats, kriminalomsorgens og andre offentlige etaters tilbud og oppfølging under og etter straffegjennomføring. Kriminalomsorgens ansvar er, i samarbeid med andre aktører, å tilby en straffegjennomføring som tilrettelegger for et liv i samfunnet uten kriminalitet. Under gis først en vurdering av måloppnåelsen opp mot kriminalomsorgens tilretteleggingsansvar for tilbakeføring til samfunnet i samarbeid med andre offentlige og ideelle aktører. Videre vurderes kriminalomsorgens tilbud til innsatte og domfelte i 2024. Tilbakefall er en helt sentral indikator på effekt, og tas derfor inn under dette målet. Tilbakefallsmålingen må brukes med forsiktighet da den påvirkes av mange ulike forhold både knyttet til den domfeltes levekår og helse, innsatsfaktorer underveis i straffegjennomføringen og faktorer som skjer etter endt straffegjennomføring. Analysen av utviklingen i tilbakefall presenteres i sin helhet under punkt 3.2.2.

Forvaltningssamarbeid

Godt tilbakeføringsarbeid reduserer risikoen for ny kriminalitet og hjelper domfelte med å tilpasse seg livet etter straffegjennomføring. Dette arbeidet skjer både gjennom tjenester fra kriminalomsorgen, som tiltak mot isolasjon og rehabiliterende aktiviteter, og gjennom samarbeid om tjenester fra forvaltningssamarbeidspartnere, eksempelvis sikre tilgang til helse-, utdannings- og velferdstjenester.

Personer som er innsatt i fengsler har ikke tilgang til disse tjenestene i samfunnet, og disse leveres derfor etter den såkalte importmodellen. Det betyr at ulike instanser ute i samfunnet leverer tjenester til de innsatte i fengslene, på samme måte som de også leverer disse tjenestene til personer i samfunnet utenfor fengslene.



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

Økt samarbeid med andre aktører med forsterket brukerfokus skal gi bedre oppfølging for innsatte og domfelte. Riksrevisjonens rapport fra 2022 avdekket alvorlige mangler i samarbeidet mellom kriminalomsorgen og velferdstjenestene, noe som fører til at mange løslatte står uten bolig og økonomisk støtte. For å bedre tilbakeføringen har kriminalomsorgen og samarbeidende direktorater fulgt opp rapportens funn med konkrete tiltak i 2023 og 2024. I 2024 har KDI, i samarbeid med Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Statsforvalteren Vestland og Husbanken fortsatt arbeidet med tiltak som er nedfelt i en felles oppfølgingsplan for forbedring i lys av Riksrevisjonens funn og anbefalinger.

Frivillig sektor spiller en viktig rolle i tilbakeføringsarbeidet. Frivillige organisasjoner bidrar med samtaler, aktiviteter, arbeidstrening og støtte i overgangen til bolig og jobb. Kriminalomsorgen ser behovet for å utvide samarbeidet, også med private aktører og næringslivet, for å sikre en helhetlig oppfølging og redusere tilbakefall.

I det følgende gis det en status på sentrale tiltak og hva som er oppnådd i 2024 sett opp mot den ønskede effekten om å sikre en mer helhetlig oppfølging før løslatelse.

Innovasjon og nye samarbeidsformer er nødvendig for nye løsninger

For å styrke samarbeidet om tilbakeføring startet KDI og Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Statsforvalteren Vestland og Husbanken et felles innovasjonsprosjekt i 2024. Innovasjon for bedre tilbakeføring er nødvendig og målet er en trygg overgang fra fengsel til et selvstendig liv, spesielt for unge mellom 18 og 24 år. Prosjektet bruker tjenstedesign og ble tildelt Stimulab-midler. Sluttrapport for første fase ble levert i oktober 2024 med anbefalinger for bedre samhandling ved løslatelse.

Arbeidet fortsetter i 2025. Det skal innføres personlige oppfølgingsplaner (POP). Planen er et nytt verktøy for å strukturere tilbakeføringsarbeidet for innsatte og domfelte under og etter straffegjennomføringen.

Samarbeid om opplæring og digitale læringsressurser

Innsatte og domfelte har samme rett til opplæring og utdanning som andre innbyggere i Norge. Kriminalomsorgen har ansvar for å legge til rette for at innsatte og domfelte får den opplæringen de har rett og plikt til. Kriminalomsorgen og skolen i fengslene, har i fellesskap ansvar for å finne løsninger som ivaretar både innsattes rett og plikt til opplæring og sikkerheten i fengsel. Domfelte som gjennomfører straff i samfunn, skal benytte grunnopplæringstilbudet i bostedskommunen/fylket.

Selv om innsatte har tilgang til opplæring, kan kriminalomsorgens krav til sikkerhet ved bruk av digitale læringsressurser gå utover innholdet i opplæringen. Utfordringen ligger i å finne en rimelig balanse mellom rettigheter til utdanning og krav til sikkerhet.

Det nye digitale skoleprosjektet «Utvei», lansert i 2024, har gitt 25 elever i Agder fengsel, avdeling Mandal, tilgang til et nytt og moderne digitalt læringsverktøy. Dette styrker deres digitale ferdigheter og forbereder dem til utdanning og arbeid etter straffegjennomføring. Evalueringen viser at undervisningen blir mer tilpasset, og at både innsatte og lærere opplever økt kvalitet og tilgjengelighet i undervisningen. KDI ønsker at prosjektet skal utvides til nye enheter i 2025.

Fra august 2024 ble det innført modulstrukturerte læreplaner, som gir innsatte mer fleksibel og målrettet opplæring. En ny veileder sikrer bedre samarbeid mellom skole, kriminalomsorgen og arbeidslivet. Erfaringer viser at denne modellen gir innsatte en tydeligere fremgang i opplæringen, øker gjennomføringsgraden og gir raskere overgang til videre utdanning eller arbeid.

Formalisering av samarbeidet mellom oppfølgingsklasser og friomsorgskontorene har bidratt til bedre koordinering i tilbakeføringen av domfelte. De nye avtalene sikrer en mer forutsigbar overgang fra fengsel til samfunn, noe som reduserer risikoen for frafall fra opplæring og tilbakefall til kriminalitet. Foreløpige tilbakemeldinger fra involverte aktører er positive.

Forpliktende samarbeid gjennom veiledere

Både innsatte i fengsel og domfelte som gjennomfører straff i samfunn har lik rett til helse- og omsorgstjenester og spesialisthelsetjenester som den øvrige befolkning. Kriminalomsorgens rolle i samarbeidet er å tilrettelegge for at innsatte og domfelte kan få de helsetjenester de har rett til og behov for, herunder å samordne tjenestene og informere samarbeidspartnere om progresjon og løslatelser.

KDI har i 2024 samarbeidet med Helsedirektoratet om en revisjon av veileder til lov og forskrift for helse- og omsorgstjenester til innsatte, som har vært på ny høring. Den omhandler primært helse- og omsorgstjenestens ansvar og oppgaver i fengsel, men også samarbeidet med spesialisthelsetjenesten og kriminalomsorgen. Veilederen har økt fokus på helse- og omsorgstjenestens ansvar og oppgaver overfor innsatte som er i isolasjon, i sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. Videre har KDI deltatt i ulike tverrretatlige direktoratsgrupper nedsatt av Helsedirektoratet,

både om selvmordsforebygging, om opptrappingsplanen for psykisk helse, samt en rapport om rusforebyggende tiltak for barn og unge i 2024.

I 2024 har KDI og Arbeids- og velferdsdirektoratet arbeidet med å utvikle en ny veileder for å tydeliggjøre ansvarsdelingen mellom kriminalomsorgen og NAV. Veilederen gir informasjon om relevante ytelser og hvordan etatene skal samarbeide for å sikre en trygg og forutsigbar overgang til arbeidsmarkedet eller utdanning. Målet er å redusere glippsoner ved løslatelse og gi domfelte bedre forutsetninger for økonomisk stabilitet. Veilederen ferdigstilles i 2025.

Frivillige organisasjoners bidrag for bedre tilbakeføring
Kriminalomsorgen har et godt samarbeid med frivillige organisasjoner som blant annet Frelsesarmeen og Røde Kors, som tilbyr kurs og aktiviteter i fengslene. I 2024 har Oslo krisesenter gjennomført kurs om vold i nære relasjoner for innsatte ved Ravneberget og Bredtveit fengsel, med positiv respons.

KDI og NAV har testet effektkontrakter som en ny finansieringsmodell for tiltak mot tilbakefall. Et pilotprosjekt innen skogsarbeid for innsatte i Trondheim ble ferdigstilt i 2024 og nådde sine mål, ifølge en evaluering fra Trondheim kommune. Et annet prosjekt i Larvik gir arbeidspraksis i hotelldrift. Prosjektet avsluttes i 2025.

Digitale tjenester for innsatte og domfelte – «Kompass»
I 2023 ble en teknisk løsning utviklet for å gi innsatte tilgang til offentlige nettsider, banker og digital post. Testingen i Stavanger og Agder fengsel i 2024 viser at innsatte nå i større grad kan forberede seg på løslatelse ved å ordne praktiske forhold som bolig, økonomi og helse. Dette reduserer risikoen for tilbakefall og letter overgangen til samfunnet. Løsningen implementeres i alle fengsler i 2025.

Vurdering av forvaltningssamarbeid

Tilbakeføring er et felles ansvar, og krever helhetlig innsats fra både kriminalomsorgen og forvaltnings-

samarbeidspartnere. KDIs samlede vurdering er at tiltakene i oppfølgingsplanen, utarbeidet etter Riksrevisjonens funn, har hatt god framdrift og positiv effekt. Disse tiltakene er imidlertid ikke tilstrekkelige for å løse alle komplekse utfordringer Riksrevisjonen påpekte. Overgangen fra fengsel til et liv i frihet er kompleks og krever enda bedre samordning mellom etater og mellom departementer. Erfaringene med Stimulab-prosjektet vurderes som gode, og KDI vil derfor videreutvikle innovasjonsarbeidet for å sikre enda bedre samhandling i framtiden.

KDI er fornøyd med innsatsen for å sikre digitale læringsressurser, og med samarbeidet med skolen for å sikre innsatte og domfeltes rett til utdanning og opplæring.

KDIs vurdering er at det er en god dialog med Helse- og omsorgstjenester. Samtidig erfarer kriminalomsorgen at tjenestetilbudet i fengsel er underdimensjonert og at det er behov for å utvikle og klargjøre rammene for samarbeid mellom helse og kriminalomsorgen på lokalt nivå. Se nærmere omtale av dette under pkt. 3.2.1 under overskriften Tilbudet til innsatte og domfelte med psykiske lidelser og rusproblemer.

”

Overgangen fra fengsel til et liv i frihet er kompleks og krever enda bedre samordning mellom etater og mellom departementer.

Tjenester fra kriminalomsorgen for å sikre rehabilitering og meningsfylt straffegjennomføring

Tilbakeføringsarbeidet fordrer kvalitet i de tjenestene kriminalomsorgen leverer, gjennom et tilrettelagt og

individuelt tilpasset tilbud under straffegjennomføring, både i fengsel og i samfunnet.

Under gjøres en vurdering av resultater av kriminalomsorgens evne til å kartlegge domfeltes behov, sikre tilfredsstillende forhold ved lavt omfang av isolasjon og kriminalomsorgens evne til å legge til rette for en gradvis tilbakeføring til samfunnet.

Innsikt i domfelte og innsattes behov

Kriminalomsorgen gjennomfører personundersøkelser før dom i forbindelse med å fastsette riktig straffereaksjon og en behovskartlegging ved oppstart av straffegjennomføringen. For å vurdere om domfelte får et tilbud som er tilfredsstillende og som legger til rette for tilbakeføring til samfunnet er det viktig at det gis et tilpasset tilbud i tråd med domfeltes behov.

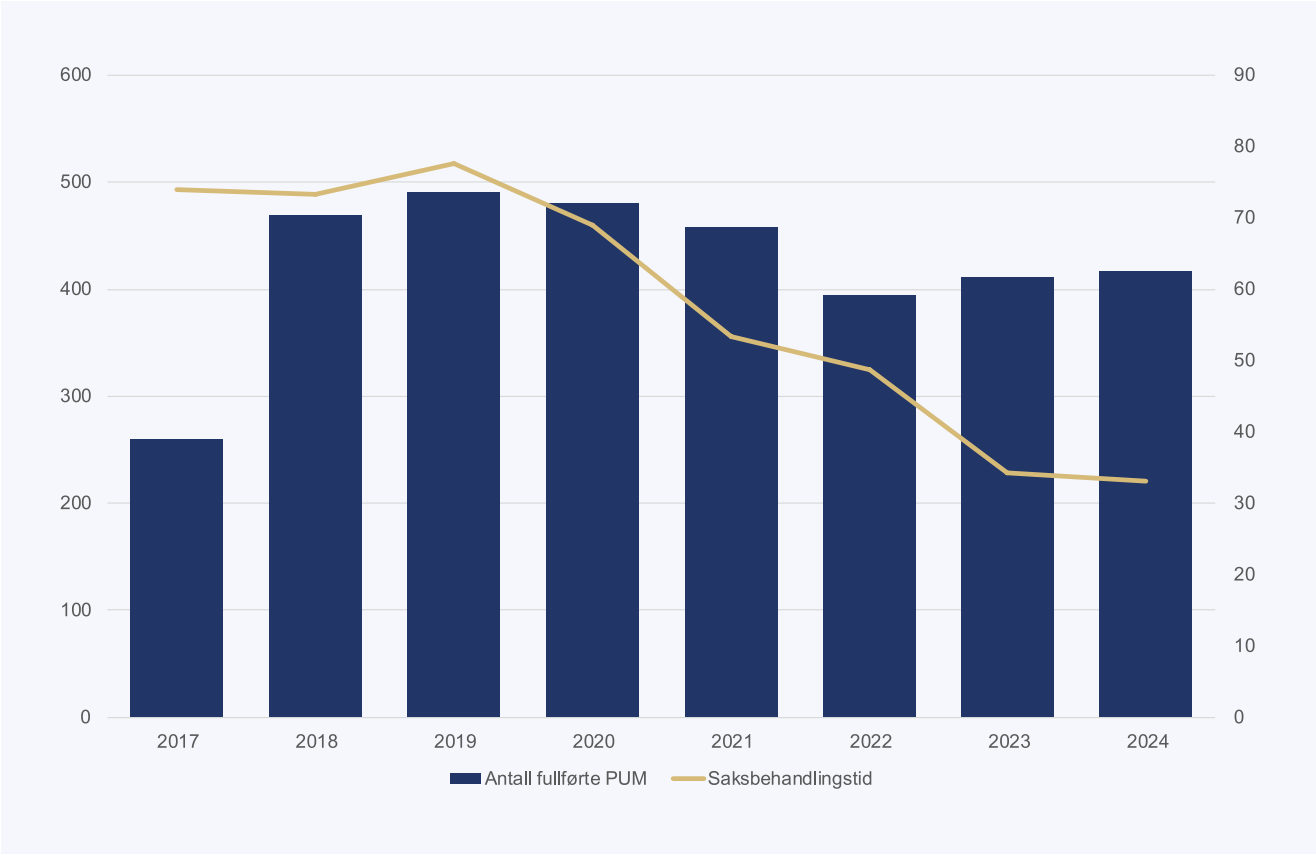
Raskere kartlegging av mindreårige før dom

Friomsorgskontorene gjennomfører personundersøkelser etter anmodning fra påtalemyndigheten eller domstolen. Personundersøkelser gjennomføres når de personlige forholdene til siktede kan påvirke valg av straffereaksjon. Personundersøkelser bør gjøres når det tas ut tiltale mot personer under 18 år.

I 2024 har kriminalomsorgen utført til sammen 1 753 personundersøkelser. Dette er en liten nedgang fra 2023, da det totalt ble gjennomført 1 859 personundersøkelser.

Saksbehandlingstiden for personundersøkelser for mindreårige er ytterligere redusert i 2024. I 2023 ble det utført 411 personundersøkelser for mindreårige, med en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 34 dager. Tilsvarende tall for 2024 var 417 undersøkelser med et gjennomsnitt på 33 dager. Hovedårsaken til nedgangen de siste to år er at friomsorgskontorene er styrket med egne ungdomsansvarlige som har oppmerksomhet på kortest mulig saksbehandlingstid og kvalitativt innhold i personundersøkelse for mindreårige.

Figur 26 Utvikling i behandlede saker og saksbehandlingstid personundersøkelser for mindreårige



Som en del av arbeidet med KODA er det igangsatt en pilot for å forenkle og modernisere arbeidet med personundersøkelser. Ny løsning vil få integrasjon mot folkeregisteret og neste steg er kobling til ESAS. Dette vil på sikt medføre at anmodninger om personundersøkelser kommer direkte inn i fagsystemet og ferdig personundersøkelse kan sendes digitalt til domstolene. Dette vil kunne redusere saksbehandlingstidene for personundersøkelser ytterligere.

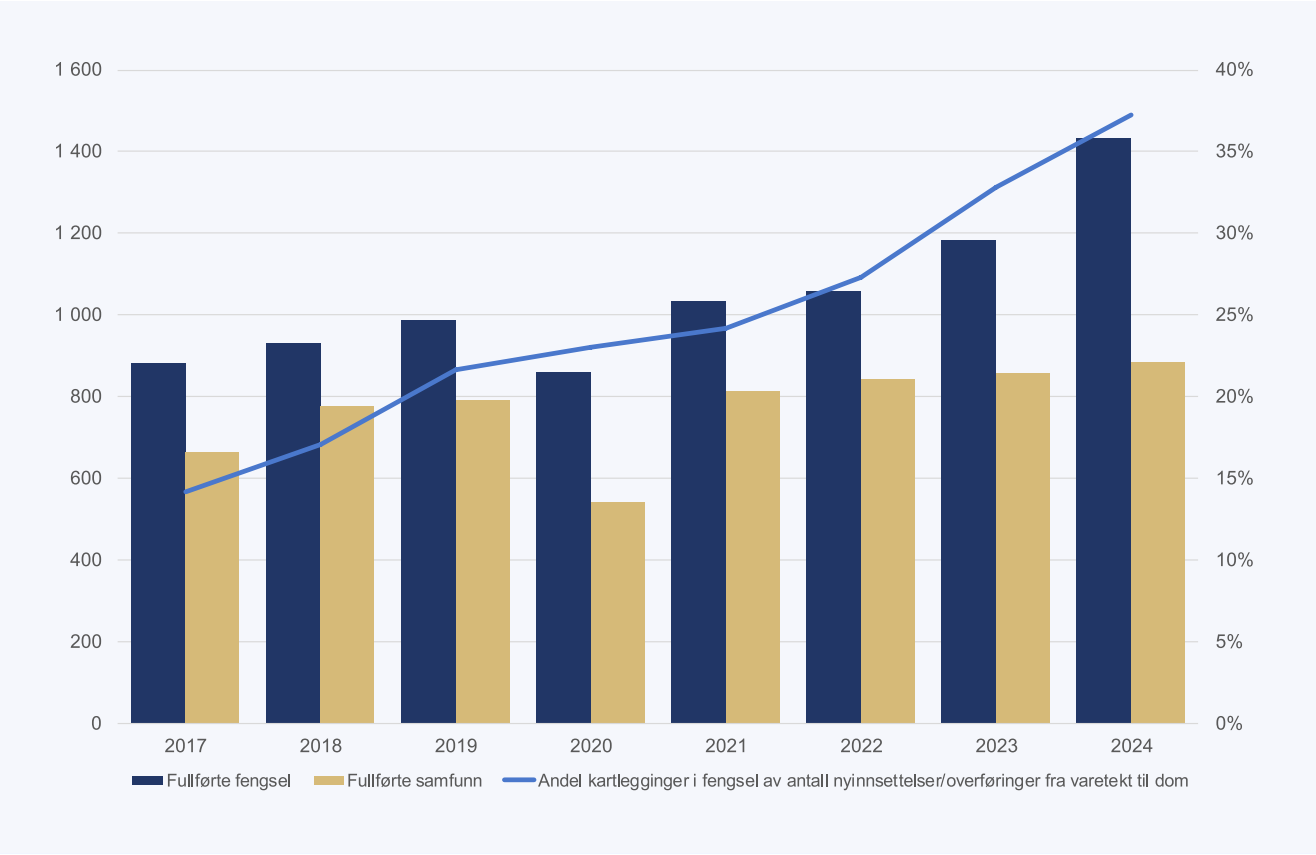
Flere innsatte og domfelte har fått kartlagt sine behov i 2024 enn tidligere

For å kunne gi et tilpasset tilbud til den enkelte domfelte som skal gjennomføre straff i fengsel eller i samfunnet er behovskartlegging et viktig første steg. Formålet med kartleggingen er å avklare domfeltes behov knyttet til bolig, utdannelse, arbeid, helse-

hjelp, hjelp til å ordne økonomi og andre tiltak som har betydning for domfeltes tilbakeføring til samfunnet. Kriminalomsorgen benytter verktøyet BRIK (Behovs- og ressurskartlegging i kriminalomsorgen) for å kartlegge domfelte. Behov for utdannings- eller velferdstjenester som avdekkes ved kartlegging skal videreformidles til de relevante tjenesteyterne.

I 2024 var det en markant økning i kartlegginger i fengsel og samfunn. Om lag 3 700 domfelte fikk tilbud om BRIK-kartlegging i 2024 mot i underkant av 3 400 i 2023. Av de som ble tilbudt kartlegging i 2024 var det i underkant av 1 400 som avsto og dette er om lag samme antall som i 2023. Som det framgår av figuren på neste side er det en økning i andel av nyinnsatte i fengsel som har fullført kartlegging.

Figur 27 Utvikling i behovs- og ressurskartlegging av domfelte (BRIK) 2017-2024



I 2024 har flere regioner gjennomført tilsyn av de lokale enheters praksis med tilbud om kartlegging av behov og ressurser. Det har resultert i en økning i antall kartlegginger. En forutsetning for å bistå den domfelte med å tilrettelegge for at den innsatte får de tjenestene vedkommende har rett på, er at behovene kartlegges og at det videreformidles til de ulike tjenesteytere. Derfor har det blitt arbeidet med å sikre gode rutiner for samtykkebasert informasjonsdeling med andre aktører.

Kartleggingen skal gi grunnlag for et tilpasset tilbud til den enkelte domfelte, både fra kriminalomsorgen selv og andre samarbeidende etater. Utover å gjennomføre kartlegginger er det derfor helt nødvendig at det utarbeides en plan for oppfølging med tiltak og at planen er iverksatt av kriminalomsorgen selv eller i et forpliktende samarbeid med andre. KDI vil i 2025 iverkset-

te et system for etablering av personlige oppfølgingsplaner (POP) på bakgrunn av kartlegging.

Vurdering av kartleggingen av domfelte og innsatte
Tiden fra lovbrudd til igangsatt straffereaksjon er viktig for å forhindre ny kriminalitet. Det er derfor viktig at saksbehandlingstiden for personundersøkelser er kortest mulig. KDI er fornøyd med at den prioriterte innsatsen med å redusere saksbehandlingstiden for gjennomføring av personundersøkelser for mindreårige har gitt effekt. Lang ventetid kan føre til at livet blir satt på vent og at det blir vanskeligere å reintegreres i samfunnet.

En økning i gjennomførte BRIK-kartlegginger er et viktig ledd i å forbedre tilbakeføringsarbeidet. Sett i lys av bemanningsutfordringene i fengslene (som omtalt i pkt. 3.1) mener KDI dette er et godt resultat

for 2024. Det er imidlertid et mål at alle skal kartlegges, og kriminalomsorgen vil fortsette å jobbe for å øke andelen framover.

For å starte med tilbakeføringsarbeidet og koordinert tjenesteyting så tidlig som mulig i straffegjennomføringen ønsker kriminalomsorgen å utvide behovskartleggingen til innsatte i varetekt. Kriminalomsorgen har sendt forslag til Justis- og beredskapsdepartementet om ny forskrift som ivaretar dette.

Dataene som samles inn ved BRIK gir også en ny kilde til informasjon om utviklingstrekk i domfeltpopulasjonen. KDI har i 2024 arbeidet med å strukturere dataene, og informasjonen vil framover kunne benyttes som kunnskapsgrunnlag for å utvikle innhold i straffegjennomføringen i takt med behovene til domfeltpopulasjonen.

Omfang av isolasjon, tid utenfor cellen og tilbud om aktivitet

I 2024 har Justis- og beredskapsdepartementet fastsatt at kriminalomsorgen skal oppnå følgende for tilbudet i fengsel:

Lavt omfang av isolasjon

- Innsatte som er helt utelukket skal ha minimum to timer meningsfull menneskelig kontakt om dagen

Tiden utenfor cellen skal øke

- Innsatte skal få tilbud om aktivitet og det skal gjennomføres aktivitet 85 % av antall døgn i fengsel

Kriminalomsorgen har et ansvar for å sørge for at innsatte, så langt det er praktisk mulig, har adgang til fellesskap med andre innsatte under arbeid, opplæring, program eller andre tiltak, og i fritiden ². Det vises også til at i henhold til internasjonale anbefalinger³ bør innsatte som et minimum ha mulighet til å tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag, til å drive med meningsfulle og varierte oppgaver, samt adgang til fellesskap med andre innsatte.

Kriminalomsorgen kan imidlertid begrense innsattes fellesskap ved vedtak om hel eller delvis utelukkelse etter straffegjennomføringsloven. Domstolene kan ved varetektsfengsling også beslutte i medhold av straffeprosessloven at siktede skal utelukkes helt eller delvis fra fellesskap med andre innsatte (fullstendig eller delvis isolasjon).

I henhold til FNs minimumsregler for behandling av innsatte (Mandelareglene) vil en innsatt være å anse som isolert dersom personen har mindre enn to timer meningsfull menneskelig kontakt om dagen, jf. regel 44. Mandelareglene sier videre at isolasjon der innsatte tilbringer 22 timer i døgnet eller mer uten meningsfull menneskelig kontakt, skal ifølge reglene være forbudt hvis den pågår i over 15 dager sammenhengende.

I de tilfeller hvor innsatte er helt utelukket fra fellesskapet, enten av kriminalomsorgen eller retten, er det særlig viktig at innsatte får tilstrekkelig tilbud om meningsfull menneskelig kontakt for å forhindre at innsatte blir isolert. Kriminalomsorgen må også følge opp innsatte som ikke er helt utelukket fra fellesskapet, men som har begrenset fellesskap enten som følge av delvis utelukkelse eller hvor innsatte har begrenset tid utenfor cellen, da det også i disse tilfellene vil være en risiko for at innsatte blir isolert.

2. Straffegjennomføringsloven § 17.
3. Europarådet: Komiteen for torturforebygging (CPT), 2nd General Report, 1992, CPT/Inf (1992) 3, avsnitt 47. Europarådet: Komiteen for torturforebygging (CPT), 26th General Report, 2017, CPT/ Inf (2017) 5, avsnitt 58

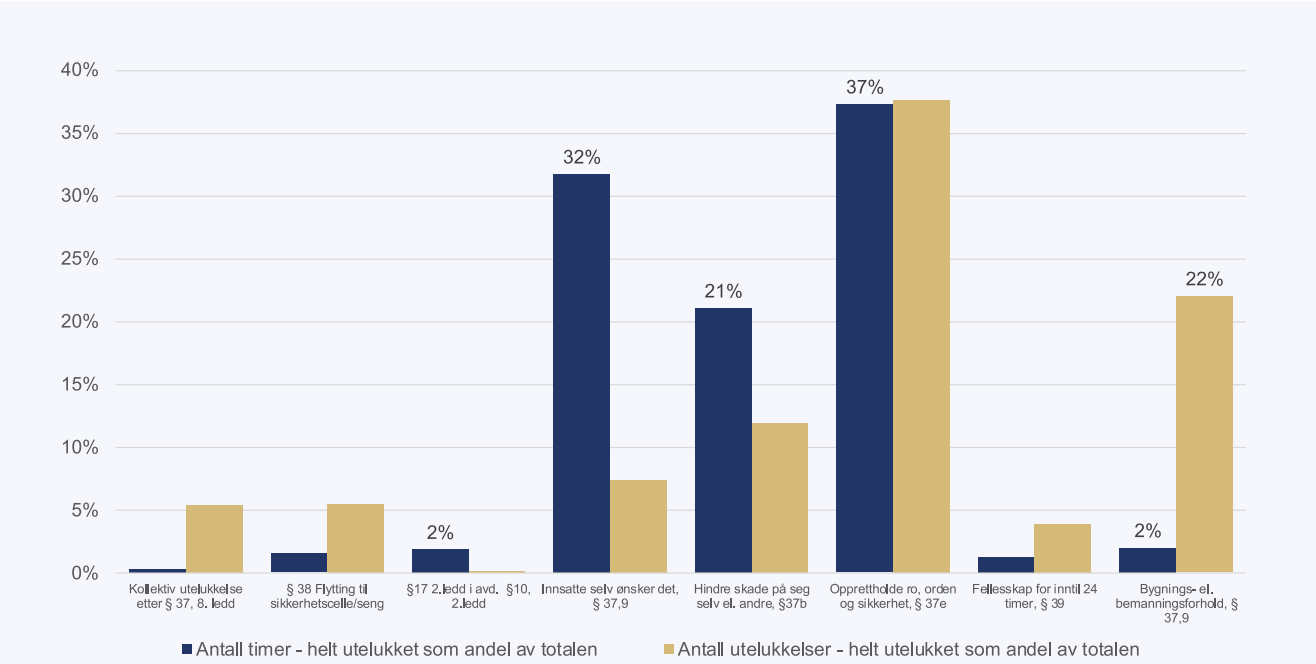
Kriminalomsorgen måler omfang av utelukkelse gjennom antall vedtak om avsluttede utelukkelse i sitt fagsystem og ved at det gjennomføres dagsmålinger i alle fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Dagsmålingene gjennomføres tre ganger i året hvor innsattes adgang til fellesskapet med andre innsatte blir kartlagt. Dagsmålingene gir også informasjon om omfanget av tilbud om meningsfull menneskelig kontakt for innsatte som er helt utelukket.

Utelukkelse
Årsaker til utelukkelse

Kriminalomsorgen har anledning til å utelukke innsatte etter straffegjennomføringsloven. Figuren under viser utelukkelsesgrunnlag for vedtak om hele utelukkelse i 2024. Tallene i figuren inkluderer ikke varetektsrestriksjoner fra domstolen.

Innsattpopulasjonen i kriminalomsorgen er sammensatt og det er ulike årsaker til at innsatte blir utelukket.

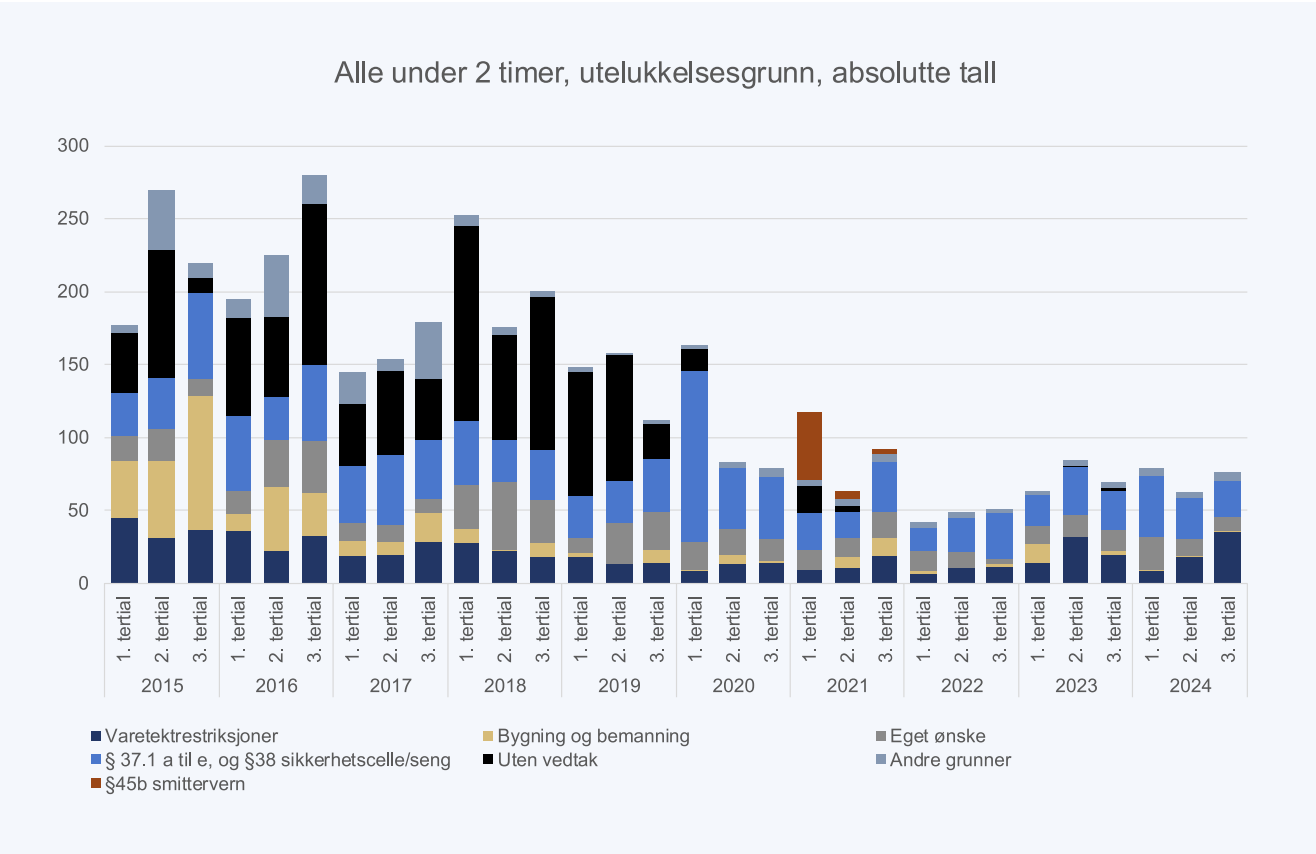
Figur 28 Grunnlag for vedtak om utelukkelse i kriminalomsorgen 2024



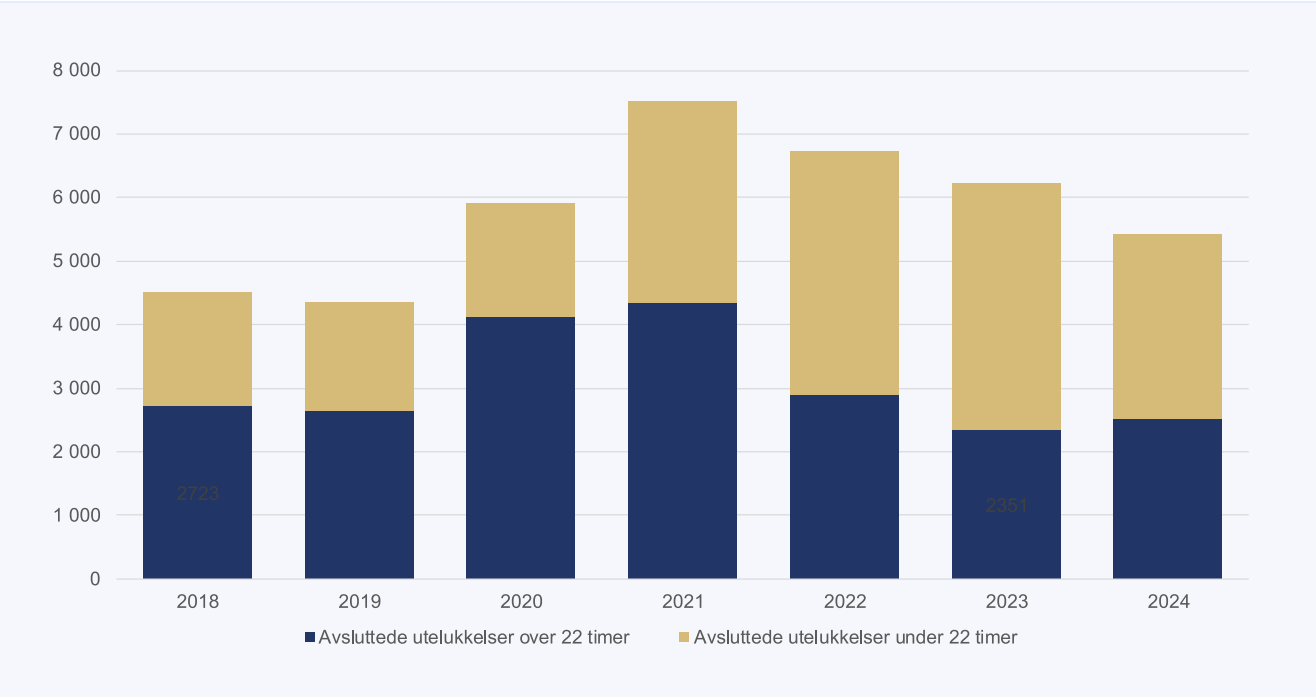
Resultatet fra dagsmålingene i figuren under bekrefter at bygg og bemanning i liten grad er begrunnelsen for utelukkelse over 22 timer. Dagsmålingene inkluderer også varetektsrestriksjoner og viser at disse utgjør i underkant av 30 prosent av

innsatte utelukket 22 timer eller mer fra fellesskap. Dagsmålingene i 2024 har ikke avdekket tilfeller av at innsatte har hatt så lite tid utenfor cellen og i fellesskapet at de reelt sett er å anse som helt utelukket uten at det er fattet vedtak.

Figur 29 Dagsmåling av antall innsatte med mindre enn to timers fellesskap med utelukkelsesgrunn



Figur 30 Utvikling i vedtak i kriminalomsorgen om hel utelukkelse fra fellesskap 2018-2024



Flere vedtak om hel utelukkelse fra fellesskapet med andre innsatte over 22 timer

Figuren over viser utviklingen i antall vedtak om hele utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte fordelt på varighet over/under 22 timer. Tallene er hentet fra kriminalomsorgens fagsystem, og er basert på data om vedtak om utelukkelse som er avsluttet.⁴ Figuren viser at det i 2024 er fattet færre vedtak om hel utelukkelse fra fellesskapet med andre innsatte, men noe økning i vedtak med varighet over 22 timer.

Uttrekk fra kriminalomsorgens fagsystemer viser at i 2024 fikk om lag 1 200 personer minst ett vedtak om hel utelukkelse fra fellesskapet med andre innsatte. Videre ble det avsluttet om lag 5 400 hele utelukkelse etter vedtak fra kriminalomsorgen, hvorav 2 500 av disse vedtakene innebar utelukkelse fra fellesskapet

med andre innsatte i mer enn 22 timer. Den gjennomsnittlige lengden på alle avsluttede utelukkelse på 76 timer og medianverdien var på 24 timer.

Resultatet fra dagsmålingene i 2024 viser at antall innsatte som har mindre enn to timer fellesskap ligger på om lag på samme nivå som i fjor. Ved alle tre målingene i 2024 gjaldt dette færre enn 80 personer.

Noe økning i langvarige utelukkelse

Gjennom 2024 ble det i gjennomsnitt registrert 18 utelukkelse pr. måned utover 42 dager. Dette viser en økning siste året, ved at det i 2024 var i snitt fem flere utelukkelse situasjoner pr. måned som vedvarte i mer enn 42 dager enn det var i 2023.

⁴ Registrering av utelukkelse ble innført i fagsystemet i 2018, og det usikkerhet knyttet til kvaliteten på data fra 2018 og 2019 før praksis for registrering var godt etablert. Antall utelukkelse utover 22 timer i 2020 og 2021 har sammenheng med bruk av utelukkelse som smitteverntiltak under Covid 19-pandemien. Disse tiltakene ble i det vesentlige avsluttet i løpet første tertial 2022, og dette vises i figuren som en nedgang i antall utelukkelse utover 22 timer.

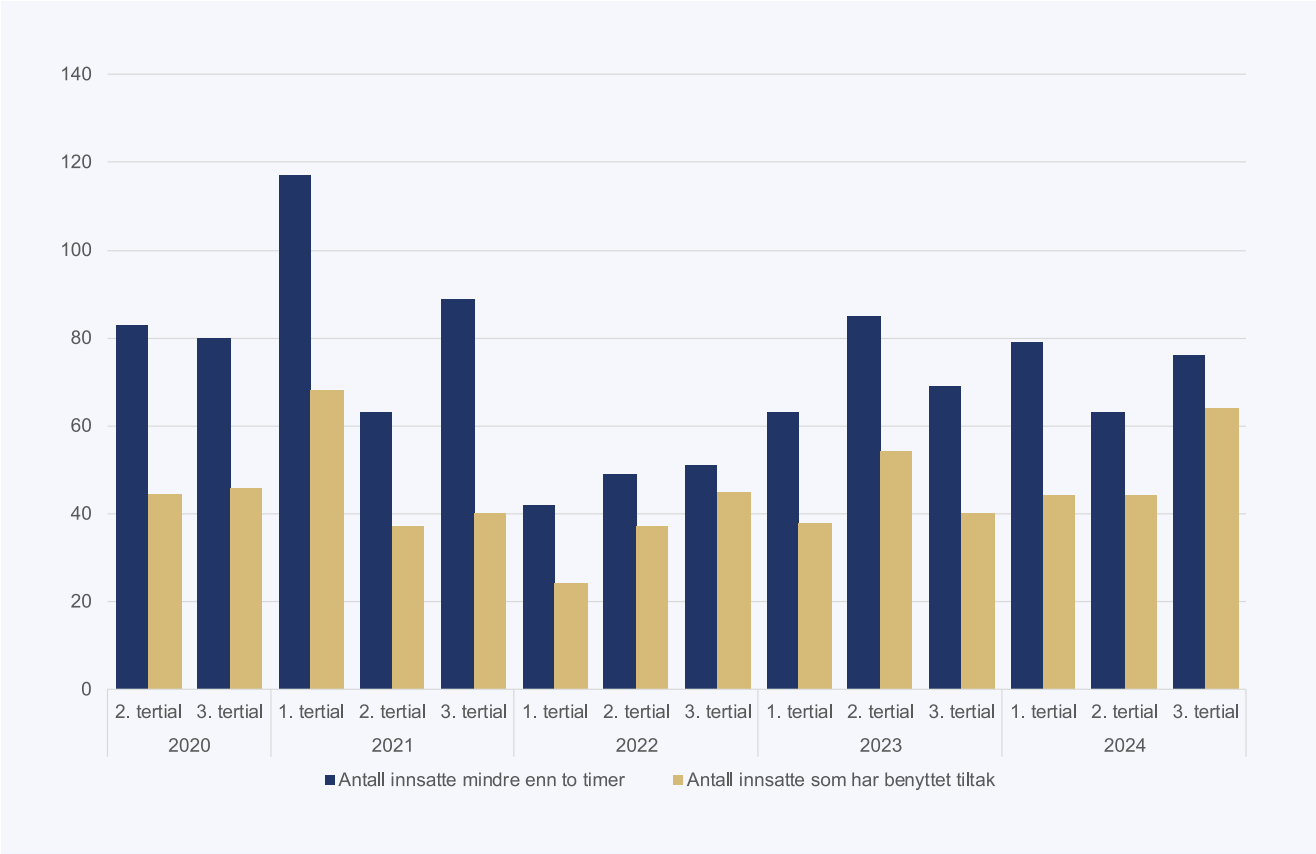
KDI mottar meldinger om hel utelukkelse av mindreårige når den overstiger 5 dager. I 2023 fikk KDI to meldinger om slike utelukkelse av mindreårige, og i 2024 er det registrert mottatt syv slike meldinger.

Innsatte som er utelukket deltar i isolasjonsreduserende tiltak
Når det gjelder personer som er besluttet helt utelukket fra fellesskapet, er det viktigste tiltaket å sikre at innsatte får tilbud om minimum to timer meningsfull menneskelig kontakt for å forhindre at innsatte blir isolert. Dette gjøres gjennom blant annet et

systematisk arbeid med å utarbeide ukeplaner for innsatte som er utelukket. Ukeplanene skal sikre at innsatte som er helt utelukket får et daglig tilbud om minimum to timer meningsfull menneskelig kontakt. Slike tiltak kan for eksempel være tilbud om fritidsaktiviteter, samtaler med ansatte og forvaltnings-samarbeidspartnere, telefon/videobesøk mv.

Figuren under viser utvikling i gjennomførte isolasjonsreduserende tiltak. Utviklingen gjennom 2024 har vært positiv ved at de fleste som var helt utelukket fra fellesskapet fikk tilbud, takket ja og gjennomførte tiltak.

Figur 31 Dagsmåling av antall innsatte uten fellesskap som har gjennomført isolasjonsreduserende tiltak



Dagsmålingene viser kun innsatte som har benyttet seg av tiltak og viser kun tiltak rettet mot de som er helt utelukket fra fellesskapet. Tall fra fagsystemene viser at de fleste innsatte som er utelukket i mer enn 22 timer etter vedtak fra kriminalomsorgen får tilbud om tiltak og at det blir takket nei til tilbudet i om lag en av tre tilfeller.

Kriminalomsorgen har prioritert innsats for å redusere omfanget av isolasjon. De siste fem årene er det etablert totalt 10 aktiviseringsteam og to ressurs-team i kriminalomsorgen med seks ansatte i hvert team. Teamene er etablert som et varig nasjonalt virkemiddel i arbeidet med å forebygge isolasjon. De skal være et supplement til det øvrige isolasjonsforebyggende arbeidet som enhetsledelsen og kontaktbetjentene har ansvar for. Hovedmålgruppen for teamene er sårbare innsatte med adferdsutfordringer og psykiske problemer, og som har mindre enn to timer daglig fellesskap. Erfaringene er gode og KDI har utarbeidet en faglig veileder for teamene: «Veileder for isolasjonsreduserende arbeid. Aktiviseringsteam og ressursteam i kriminalomsorgen». Veilederen gir anbefalinger til aktiviseringsteamene og fengselet for øvrig om hvordan man skal jobbe med innsatte som har mindre enn to timer menneskelig kontakt. Denne ferdigstiltes første tertial 2025. KRUS vil i løpet av 2025 ferdigstille del 2 av veilederen som omhandler metodiske verktøy for teamene.

Avvik
KDI registrerer at det i 2024 har vært avvik fra kravet som er fastsatt av KDI om at innsatte som er utelukket daglig skal tilbys minimum to timer meningsfull mellommenneskelig kontakt i forbindelse med utelukkelse. Blant annet registreres det avvik som følge av at innsatte selv takker nei til tilbud eller at planlagte tiltak blir avlyst. Der årsaken til avvikene oppgis, opplyses det i hovedsak å være bemanningsknapphet. Det er videre opplyst at det er noe ulik praksis knyttet til manglende utarbeidelse av ukeplan i enhetene og i

tilbudet om meningsfull menneskelig kontakt. KDI vil prioritere oppfølgingen av dette i 2025.

Innsattpopulasjonen i kriminalomsorgen er sammen-satt. I enkelte tilfeller blir innsatte utelukket fra felles-skapet på grunn av utagerende adferd og etter eget ønske. Regionene skal rapportere særskilt på eventuelt brudd på Mandelareglene, herunder at innsatte har vært helt utelukket uten tilbud om minimum to timer meningsfull menneskelig kontakt i mer enn 15 dager sammenhengende. KDI har ikke mottatt avvik på denne rapporteringen i 2024. I rapporteringen fra regionene vises det til at selv om det ikke foreligger noen brudd på Mandelareglene, så er det tidvis utfordrende å tilby meningsfull menneskelig kontakt på grunn av alvorlig utagerende atferd.

KDI er videre oppmerksomme på at selv om det ikke foreligger brudd på Mandelareglene, så vil det likevel kunne være en risiko for brudd på EMK art. 3 i de tilfeller hvor innsatte i en periode ikke gis minimum to timer meningsfull menneskelig kontakt, men hvor dette ikke er sammenhengende. Dette gjelder særlig i de tilfeller hvor innsatte er å anse som sårbare.

Innsatte som selv velger å avstå fra fellesskapet eller som avslår tilbud om to timer meningsfull menneskelig kontakt vil ikke omfattes av denne rapporteringen, da dette ikke representerer brudd på Mandelareglene regel 44. KDI vil likevel følge opp utviklingen også knyttet til disse for å sikre at det gis tilstrekkelig tilbud og oppfølging, samt for å forhindre potensielle brudd på EMK art. 3

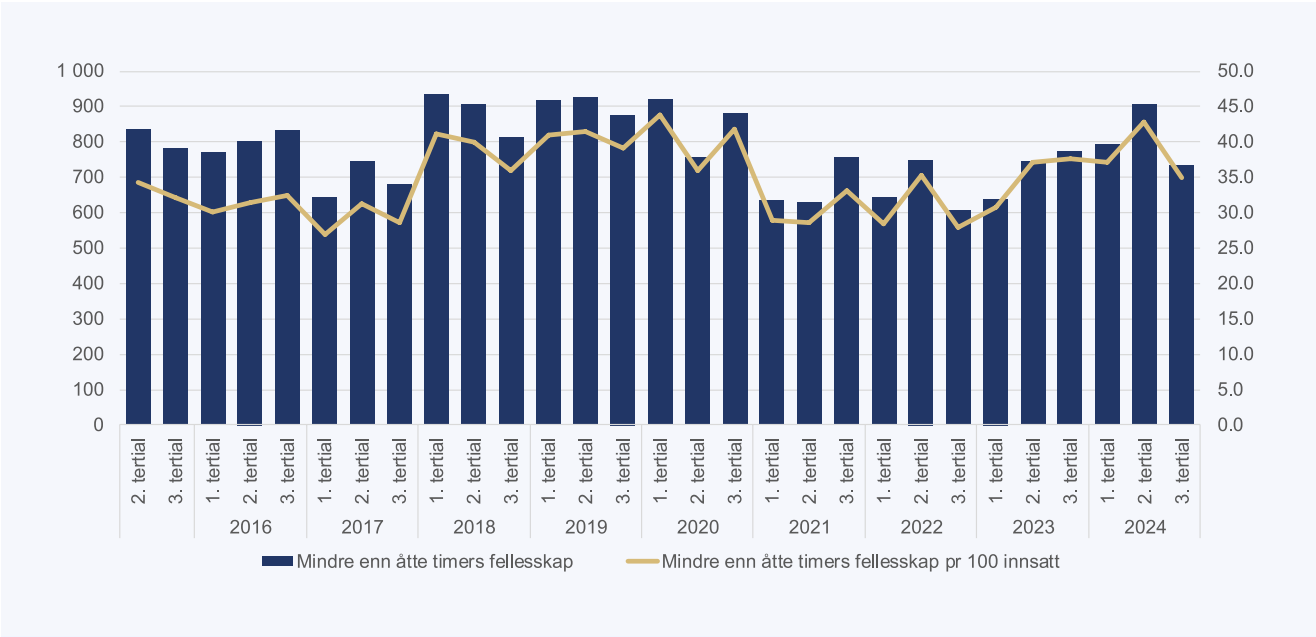
Tiden utenfor cellen
Færre innsatte på høy sikkerhet har tilgang til mer enn 8 timer utenfor cellen

Data om utlåsningstid kan ikke hentes fra kriminalomsorgens fagsystemer. Figuren under, som viser antall innsatte i fengsler med høyt sikkerhetsnivå med mindre enn åtte timer utenfor cellen, er basert på dagsmålinger. Figuren viser en nedgang i målingen per 3.tertial, men det er samtidig i gjennomsnitt noe økning fra 2023. I 2023 viste målingene at 720 innsatte hadde tilgang på mindre enn 8 timer, mens det i snitt var 811 i 2024. Det kan derfor ikke konkluderes med at kriminalomsorgen har lykket med å redusere antall innsatte med mindre enn 8 timer fellesskap. Figuren viser at antall innsatte med mindre enn åtte timer fellesskap har ligget mellom 600 og 800 i hele måleperioden. Årsaken til dette er at deler av bygningsmassen i kriminalomsorgen ikke er bygget, innrettet eller dimensjonert for å tilby åtte timer eller mer utenfor cellen. Dette, sammen med utfordringene rundt bemanning, gjør det krevende å sikre minimum åtte timer fellesskap.

KDI anslår at tilbud om minimum 8 timer fellesskap for innsatte alle dagene i uken, også i helgene, vil koste omkring 350 mill. kroner årlig. Behovet er knyttet til flere årsverk for å kunne føre tilsyn med fellesskapet, nye aktiviseringsteam og bygningsmessige tiltak for å etablere rom for fellesskap og aktiviteter for de innsatte. I enkelte fengsler, spesielt dagens Oslo fengsel, vil de bygningsmessige behovene være så vidt store at 8 timer fellesskap først være mulig etter at det er bygget et nytt fengsel. Igangsatte byggprosjekter for å øke fellesskap og aktivisering er forsinket, men det planlegges tiltak i Halden fengsel, samt nye aktivitetsbygg i Ringerike og Bergen. KDI har også gitt Statsbygg i oppdrag å forbedre uteområdene i Agder fengsel for bedre aktivisering. I tillegg jobber flere fengsler med å etablere nye turnuser for å gi innsatte mer tid utenfor cellen.

”
KDI anslår at tilbud om minimum 8 timer fellesskap for innsatte alle dagene i uken, også i helgene, vil koste omkring 350 mill. kroner årlig.

Figur 32 Dagsmåling av innsatte med mindre enn åtte timers fellesskap



Aktivitetstilbud
Uendret aktiviseringsgrad i fengsel

Det følger av straffegjennomføringsloven § 18 at kriminalomsorgen skal legge til rette for at innsatte får et aktivitetstilbud på dagtid.

I 2024 var den totale andelen av døgn med aktivitet på 79 prosent, et resultat likt som for 2023 og 1 prosentpoeng høyere enn i 2022. Dette er lavere enn resultatkravet fra Justis- og beredskapsdepartementet på 85 prosent. Aktivitetstilbudet i fengsel består i hovedsak av arbeid, utdanning og deltakelse i kriminalomsorgens programvirksomhet (se tekstboks). I tillegg er det iverksatt tilrettelagte tilbud for aktivisering av innsatte som ikke kan delta i disse aktivitetene. Arbeid og skole tilbys hhv. gjennom arbeidsdriften i regi av kriminalomsorgen og skolene i fengslene eller ved frigang til arbeid eller skole utenfor fengsel.

Programvirksomhet

Formålet med programvirksomheten er å gi domfelte ny kunnskap og motivasjon til endring, samt å stimulere hans eller hennes ressurser og kompetanse til å mestre et liv uten kriminalitet. Dette kan være undervisning, ferdighetstrening og strukturerte samtaler som gjennomføres i grupper eller individuelt med domfelte eller varetektsinnsatte. Undervisningen og samtalene retter seg mot for eksempel rusproblemer, vold eller er til støtte for å bli bedre på noen ferdigheter. Mer informasjon om programmene kan du lese om her: <https://programbank.no/>.

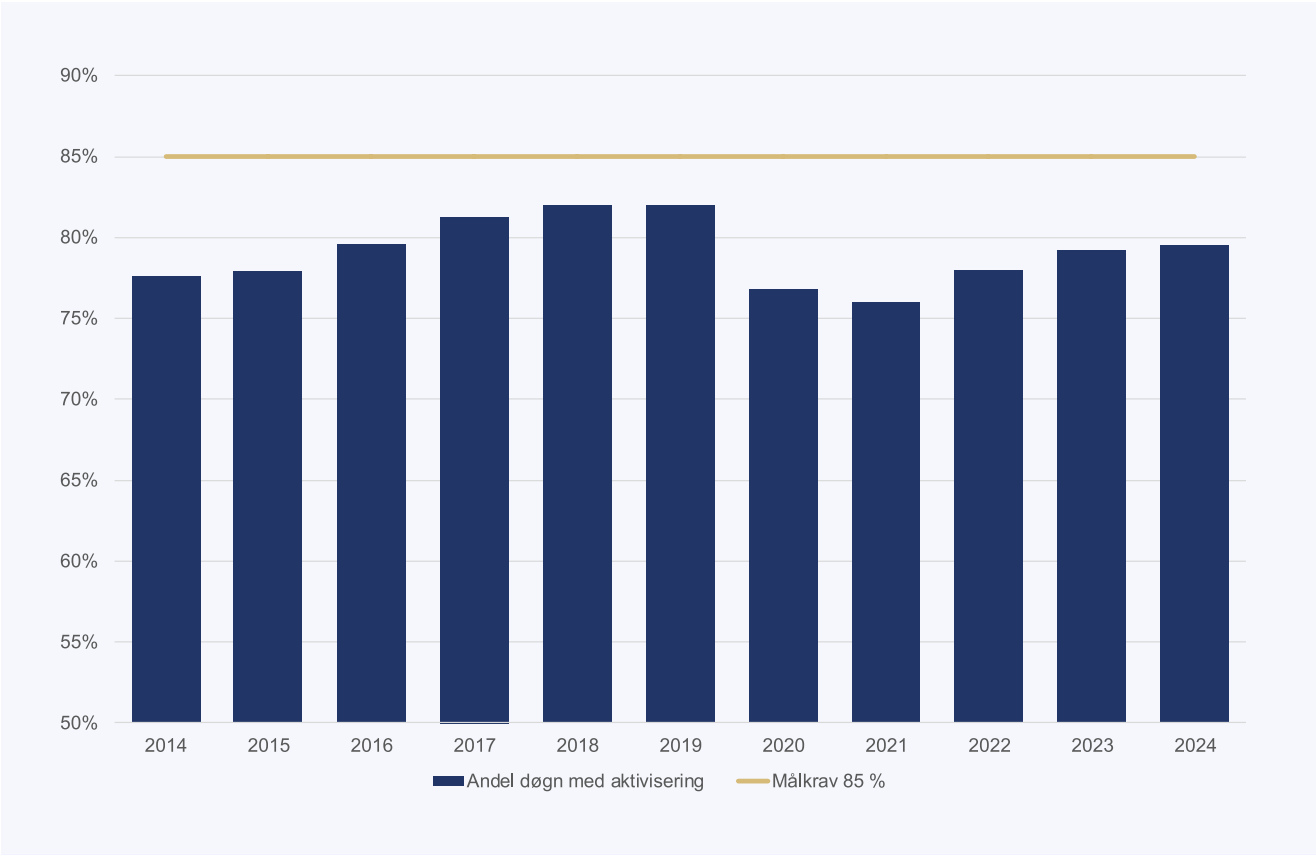


Enheter med høyt sikkerhetsnivå hadde en sysselsettingsandel på 73 prosent, enheter med lavere sikkerhetsnivå hadde en sysselsettingsandel på 93 prosent. 4 av 5 regioner har mer enn 80 prosent døgn med aktivisering. I en av de største regionene trekker lave aktiviseringstall ned totalen i 2024 som i foregående år.

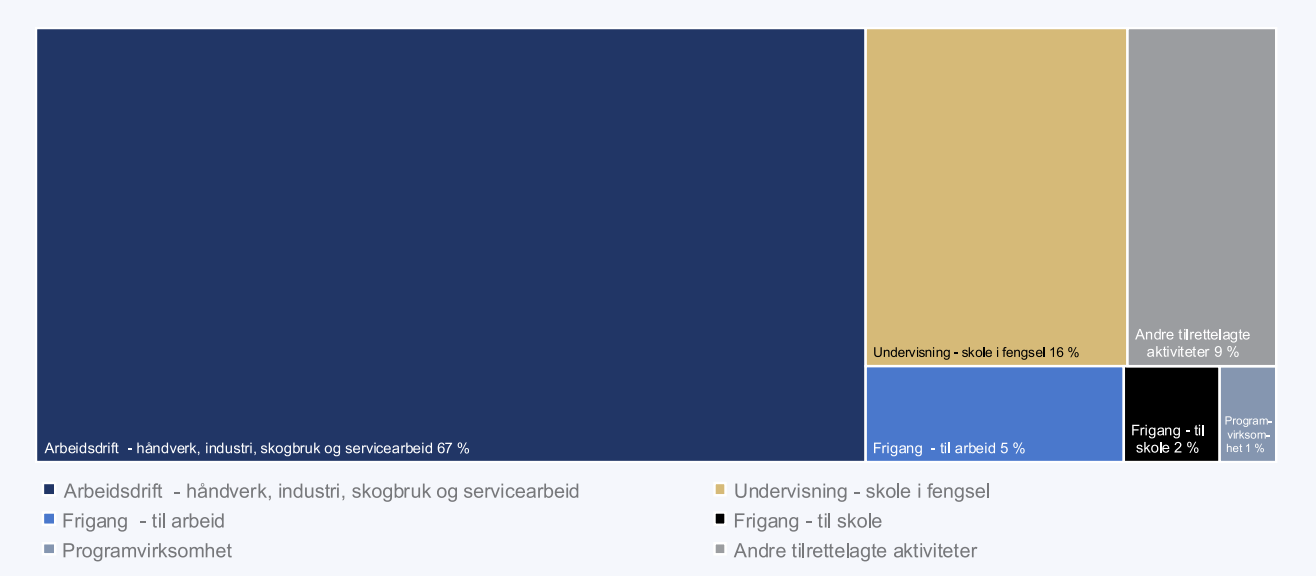
Arbeidsdriften utgjør fortsatt størst andel av aktivisering i fengsel
I 2024 utgjør arbeidsdriften den største andelen av aktiviseringen i fengslene, fulgt av skole. Andelen

døgn med skole har gått noe ned sammenlignet med tidligere år, mens frigang til skole, arbeid og tiltak for sårbare innsatte har økt noe. Det er et utstrakt samarbeid mellom arbeidsdriften og yrkesfaglig videregående skole i fengsel om kvalifisering av innsatte, hvor skolen benytter arbeidsdriften som praksisplass i en rekke fag. Rekruttering av kompetente ansatte til arbeidsdriften er en utfordring, og ubesatte stillinger påvirker målkravene negativt.

Figur 33 Andel aktiviseringsdøgn



Figur 34 Fordeling av aktiviseringstilbudet 2024



For å øke aktiviseringen av sårbare innsatte ble det i 2023 etablert en sansehage ved Telemark fengsel, Skien. Dette har gitt 18 kvinnelige innsatte et nytt aktivitetstilbud, og foreløpige resultater er positive.

Flere fengsler har satt i gang tiltak for å øke sysselsettingsgraden, blant annet gjennom arbeidsgrupper og handlingsplaner. Modulbasert opplæring vil kunne styrke samarbeidet mellom skole og kriminalomsorg, og forventes å gi en positiv effekt ved at yrkesfaglig videregående opplæring blir mer fleksibel og arbeidsdriften i større grad kan benyttes som arena for kvalifisering i et lengre skoleløp.

Arbeidsdriften har fått kritikk fra Riksrevisjonen (2022) for manglende kompetanseutvikling og varierende kvalitet på aktiviseringstilbudet. Et bedre samarbeid mellom skole, NAV og kriminalomsorgen er nødvendig for å styrke yrkesfaglige tilbud, og læreplasser og tilbakeføring til arbeid og opplæring etter endt straffegjennomføring. I de fleste fengsler er det et nært samarbeid mellom arbeidsdriften og skolen ved at yrkesfaglig opplæring i videregående skole foregår i arbeidsdriften, men det er behov for å videreutvikle og styrke dette samarbeidet. KDI

har nedsatt en arbeidsgruppe for å utvikle ”fremtidens arbeidsdrift”, med en endelig rapport planlagt i juni 2025. Foreløpige funn peker på behov for bedre kompetanseutvikling, modernisering og sterkere strategisk styring.

Vurdering av isolasjon og aktiviseringstilbud for innsatte
Samlet viser tall fra dagsmålingene og fagsystemene at omfanget av utelukkelse utover 22 timer er på om lag samme nivå som i 2023. Det er imidlertid noe økning i varigheten på utelukkelsene. Dette er en økning som KDI vil være oppmerksomme på videre. Når det gjelder hele utelukkelse med varighet over 22 timer, viser tallene at de fleste innsatte får tilbud og gjennomfører isolasjonsreducerende tiltak. Samlet vurderes det at omfanget av isolasjon, definert som situasjoner der innsatte har mindre enn to timer meningsfull menneskelig kontakt om dagen, er på samme nivå som i 2023.

Samtidig indikerer dagsmålingene at flere innsatte har fått mindre enn 8 timer utenfor cellen. Utlåsning under 8 timer er hovedsakelig på grunn av bygningsmessige begrensninger, manglende aktiviseringstilbud og bemanningsutfordringer. KDI er bekymret over at tiden utenfor cellen ikke har økt.

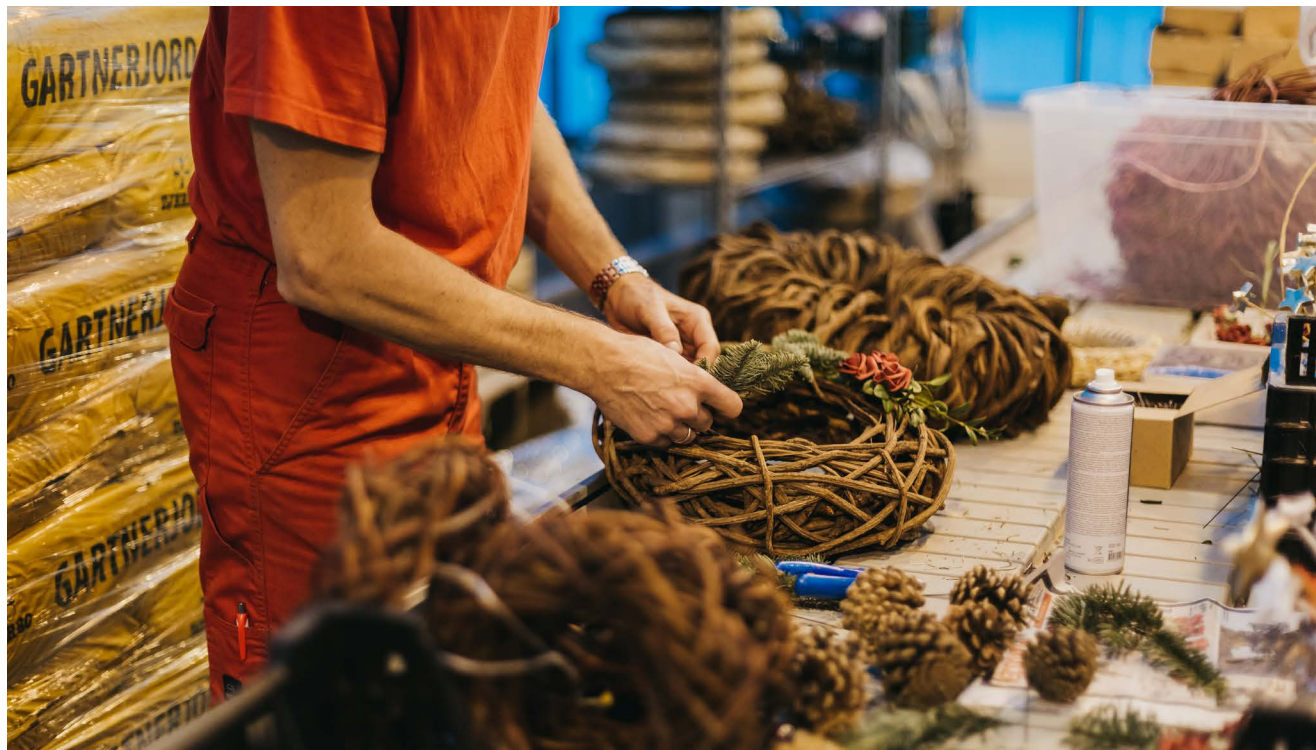
Kriminalomsorgen vil fortsette arbeidet med å redusere omfanget av isolasjon, særlig for de som er helt utelukket fra fellesskapet. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at innsatte som har redusert fellesskap og begrenset tid utenfor cellen også vil kunne risikere å bli isolert og kan få isolasjonsskader som følge av dette. Flere fengsler rapporterer at de utvikler nye turnusordninger for å øke fellesskapstiden. I 2025 vil kriminalomsorgen prioritere arbeidet med å øke utlåsningstiden ved enheter som har en dagsorden under 8 timer.

Det pågående arbeidet med å redusere omfanget av isolasjon og sikre økt utlåsningstid er imidlertid utfordrende. KDIs vurdering er at økonomiske rammer, bygg og bemanning er langt fra tilstrekkelig for å kunne tilby minimum 8 timer fellesskap daglig.

KDI er fortsatt bekymret for den lave aktiviseringsgraden sammenlignet med før pandemien, men

ser positivt på enkelte fremskritt. Tiltak innen skole forventes å gi effekt fremover. KDI har en ambisjon om å styrke aktiviseringen gjennom en utvikling av arbeidsdriften. KDI mener at arbeidsdriften har uforløst potensial og at det er nødvendig å jobbe mer strategisk med arbeidsdriften både for å tilpasse tilbudet til et moderne arbeidsmarked og for at flest mulig skal få tilbud om aktivitet, uavhengig av ferdighetsnivå og mestringsevne. Rapporten om fremtidens arbeidsdrift vil være et viktig kunnskapsgrunnlag i dette arbeidet.

KDI ser en utvikling hvor krav og forventninger til utlåsningstid øker. Det er klare anbefalinger både internasjonalt og nasjonalt om at innsatte skal ha mulighet til å tilbringe minimum 8 timer utenfor cellen hver dag. KDI vil følge utviklingen nøye og videreføre arbeidet i 2025.



Progresjon - gradvis tilbakeføring til samfunnet og tilpasset straffegjennomføring

Med progresjon under straffegjennomføringen menes tradisjonelt og for ubetinget fengselsstraff overføringer til gjennomføring på et lavere sikkerhetsnivå eller til straffegjennomføring i samfunnet med elektronisk kontroll. Men progresjon omfatter også ulike lettelser og justeringer av kravene til gjennomføring for ulike typer straffegjennomføring i samfunnet som samfunnsstraff, narkotikaprogram og program mot ruspåvirket kjøring. Lettelser i kontrollregime og økt tillit kan under alle typer straffegjennomføring være motiverende og bidra til en positiv endring for domfelte.

En gradvis overgang til samfunnet reduserer risikoen for tilbakefall og sikrer bedre ressursutnyttelse i kriminalomsorgen. Jo lenger en straffegjennomføring er, desto viktigere er det at domfelte gis mulighet til en gradvis overgang til et liv i frihet. Domfelte bør ha en straffegjennomføring tilpasset deres behov, risiko og ressurser, og med progresjon til lavere sikkerhetsnivå når det er forsvarlig. Dette bidrar både til økt kvalitet i innholdet under gjennomføring, og til forventede positive bruker- og samfunnseffekter i form av bedre tilbakeføring og lavere tilbakefall. I tillegg vil det legge til rette for en bedre utnyttelse av kriminalomsorgens samlede ressurser, ved at domfelte ikke opptar ressurskrevende fengselsplasser lenger enn nødvendig.

I 2024 ble rundt 400 dommer på under 2 år iverksatt i fengsler med høyt sikkerhetsnivå, hovedsakelig for rus- og voldsrelaterte lovbrudd, til tross for hovedregelen om plassering på lavere sikkerhetsnivå. KDI mener dette så langt som mulig bør unngås, samt at kriminalomsorgen må arbeide for raskere overføring til lavere sikkerhetsnivå der det er hensiktsmessig.

Målet er at færrest mulig løslates direkte fra fengsel, og spesielt ikke fra høyt sikkerhetsnivå. Domfelte bør overføres til en gjennomføringsform utenfor fengsel før straffegjennomføringen avsluttes. Også domfelte som gjennomfører hele straffen i samfunn bør så langt

det er hensiktsmessig ha en progresjon under gjennomføringen, i form av lettelser i kontrollregime når dette er forsvarlig. Dette er særlig viktig når gjennomføringstiden er lang, for å sikre motivasjon til å gjennomføre uten brudd.

Delgjennomføring EK og bruk av digitale kontrolltiltak

Med delgjennomføring menes straffegjennomføring med elektronisk kontroll mot slutten av en fengselsstraff som er påbegynt i fengsel. For den gjennomsnittlige domfelte er dette det kvalitativt beste tiltaket for en gradvis overgang fra fengsel til frihet. Ordningen gjør at kriminalomsorgen opprettholder et høyt kontrollnivå, og elektronisk kontroll er et mer sikkerhetsmessig betryggende progresjonstiltak enn andre løslatelser. Hensynet til fornærmede og dennes pårørende ivaretas ved at det skal tas særlig hensyn til dette ved vurderingen av om elektronisk kontroll skal innvilges.

Det har vært en økning i antall saker med delgjennomføring elektronisk kontroll i 2024 sammenlignet med året før. Det ble iverksatt totalt 287 delgjennomføringssaker, og til enhver tid var det i gjennomsnitt 80 aktive saker. KDI ønsker økt bruk av delgjennomføring i årene fremover.

Digitale kontrolltiltak som benyttes under gjennomføring av elektronisk kontroll muliggjør en hensiktsmessig progresjon, samtidig som sikkerheten er godt ivaretatt. Kriminalomsorgen kan individuelt tilpasse kontrollnivået ved bruk av ulike digitale kontrolltiltak, herunder mulighet for å benytte sporingsteknologi dersom det er nødvendig av sikkerhetsmessige hensyn. Bruk av videosamtaler og fjernruskontroll muliggjør tett oppfølging også i de tilfeller domfelte bor i lang avstand fra kriminalomsorgens enheter. I tillegg til at løsningen bidrar til god kvalitet i oppfølgingen, er løsningen også svært ressurseffektiv, og frigjør reisetid- og kostnader for både ansatte og domfelte.

”

Bruk av digitale kontrolltiltak under straffegjennomføring bidrar til mer målrettet kontroll, og er en viktig faktor for en sikkerhetsmessig forsvarlig progresjon og trygg tilbakeføring.

Bruk av digitale kontrolltiltak under straffegjennomføring bidrar til mer målrettet kontroll, og er en viktig faktor for en sikkerhetsmessig forsvarlig progresjon og trygg tilbakeføring. Tiltakene antas å ha en preventiv effekt og legger til rette for en vellykket gjennomføring av straff i samfunnet uten brudd. Samfunnssikkerheten vurderes som godt ivaretatt. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på teknologiens begrensninger, og sårbarhet knyttet til bortfall av kritisk infrastruktur.

Progresjon til andre straffegjennomføringsformer i samfunn

Straffegjennomføringsloven § 12 gir mulighet til at innsatte i noen tilfeller kan gjennomføre straffen i en institusjon. Overføring til en institusjon kan skje når som helst under straffegjennomføringen, men er som oftest mest aktuelt mot slutten av gjennomføringstiden for at innsatte skal kunne få en gradvis overgang til samfunnet utenfor og for å forberede løslatelsen. I 2024 ble det iverksatt til sammen 186 saker etter straffegjennomføringsloven § 12, hvorav 151 direkte innsettelse til institusjon og 35 overføringer fra annen straffegjennomføring. Se også omtale under pkt. 3.1.

Straffegjennomføring utenfor fengsel etter straffegjennomføringsloven § 16 gjennomføres i domfeltes hjem, men uten elektronisk kontroll. Ordningen

stiller krav til at domfelte må ha vist en «særlig positiv utvikling» i fengsel før en overføring kan skje. Ordningen er lite i bruk, og i 2024 ble det iverksatt kun 13 slike saker.

Progresjon under straffegjennomføring i samfunn

Også domfelte som gjennomfører hele straffen i samfunn bør så langt det er hensiktsmessig ha en progresjon under gjennomføringen, i form av lettelse i kontrollregime når dette er forsvarlig.

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll kan innvilges for inntil 6 måneder. For å sikre fortsatt motivasjon for de lengste gjennomføringene kan det være hensiktsmessig med en gradvis utvidelse av permisjon, og lettelse på kontrollnivået dersom dette er forsvarlig. De ytre rammene for dette er gitt i regelverket, så det enkelte friomsorgskontor må gjøre vurdering av hvorvidt oppstarten bør strammes inn for å kunne sikre progresjon senere i forløpet.

Overføring fra straffegjennomføring med elektronisk kontroll til “hjemmesoning uten fotlenke” etter straffegjennomføringsloven § 16 kan være et hensiktsmessig progresjonstiltak i samfunn, men er som nevnt over lite benyttet.

Narkotikaprogram med domstolskontroll er individuelt tilrettelagt for å bidra til rehabilitering og forebygging av ny kriminalitet. Domfelte på ND må være motivert for endring, og skal ha en plan for rusbehandling, skole, arbeid eller arbeidstrening. I ND har domfelte en naturlig progresjon gjennom programmets fire faser. Mens domfelte i den første fasen legger grunnlaget for å gjennomføre programmet uten bruk av rusmidler, brukes de siste fasene til å forberede og etablere bolig, utdanning eller arbeid og vurdere behov for videre oppfølging. Programmet krever både en egeninnsats fra den domfelte og et forpliktende samarbeid mellom blant annet kriminalomsorgen, spesialisthelsetjenesten, kommunale tjenester og opplæringssektoren.

Progresjon fra forvaring

I 2024 var det i gjennomsnitt 142 innsatte i forvaring. Mellom 2011 og 2022 var det en dobling i antallet forvaringsdømte i fengsel. Mellom 2022 og 2024 har det vært en liten nedgang. Økningen skyldes økning i antall forvaringsdommer og forlengelsesdommer.

Kriminalomsorgen mangler i dag tilstrekkelig antall forvaringsplasser i forvaringsavdeling. Som følge av for få forvaringsplasser, må forvaringsdømte innsettes i fengsel uten forvaringstilbud. Høsten 2023 var det totalt 25 forvaringsdømte som gjennomførte straff på høyt sikkerhetsnivå mens de ventet på plass med forvaringstilbud. Høsten 2024 var antallet redusert til 13 domfelte.

Det et grunnleggende prinsipp at alle domfelte skal tilbakeføres til samfunnet, også forvaringsdømte. For forvaringsdømte forutsetter imidlertid tilbakeføring at de gis muligheter til å endre sin atferd, fordi løslatelse krever en reduksjon i gjentakelsesfaren. Forvaringsdømte krever særskilt oppfølging, både for å ivareta samfunnsvernet gjennom kontrolltiltak, og for å koordinere og sikre et nødvendig samarbeid med andre etater. For å imøtekomme lovens krav om å tilrettelegge for endring er det avgjørende at kriminal-

omsorgen har tilstrekkelig progresjonstilbud for denne målgruppen. Kriminalomsorgen har etablert 12 progresjonsplasser for forvaringsdømte i fengsler med lavere sikkerhetsnivå. Forvaringsdømte som er prøveløslatt følges opp av friomsorgskontorene, i 2024 var det i gjennomsnitt 44 aktive saker med prøveløslatelse fra forvaring, dette er en økning på fem saker sammenlignet med 2023. Det har vært en økning i antall aktive saker med prøveløslatelse fra forvaring, gjennomsnittet i perioden 2007 – 2021 var 30 aktive saker.

Kriminalomsorgen har ikke hjemmel til å kontrollere de domstolsfastsatte vilkårene med digitale kontrolltiltak, og den manuelle kontrollen er svært ressurskrevende. I høringsnotatet “Forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og forskrift om straffegjennomføring mv. (bruk av elektronisk kontroll og digitale kontrolltiltak i kriminalomsorgen)” er det foreslått at kriminalomsorgen bør ha slik hjemmel for forvaringsdømte.

Imidlertid har domstolene i tre saker, i perioden 2022-2024, besluttet at kriminalomsorgen kan benytte elektronisk kontroll (fotlenke) i den hensikt å påse at innetiden overholdes. Erfaringene med bruk av digitale kontrolltiltak i disse sakene var gode, og sikret bedre og mer effektiv kontroll av ilagte vilkår.

Prøveløslatelse og løslatelse

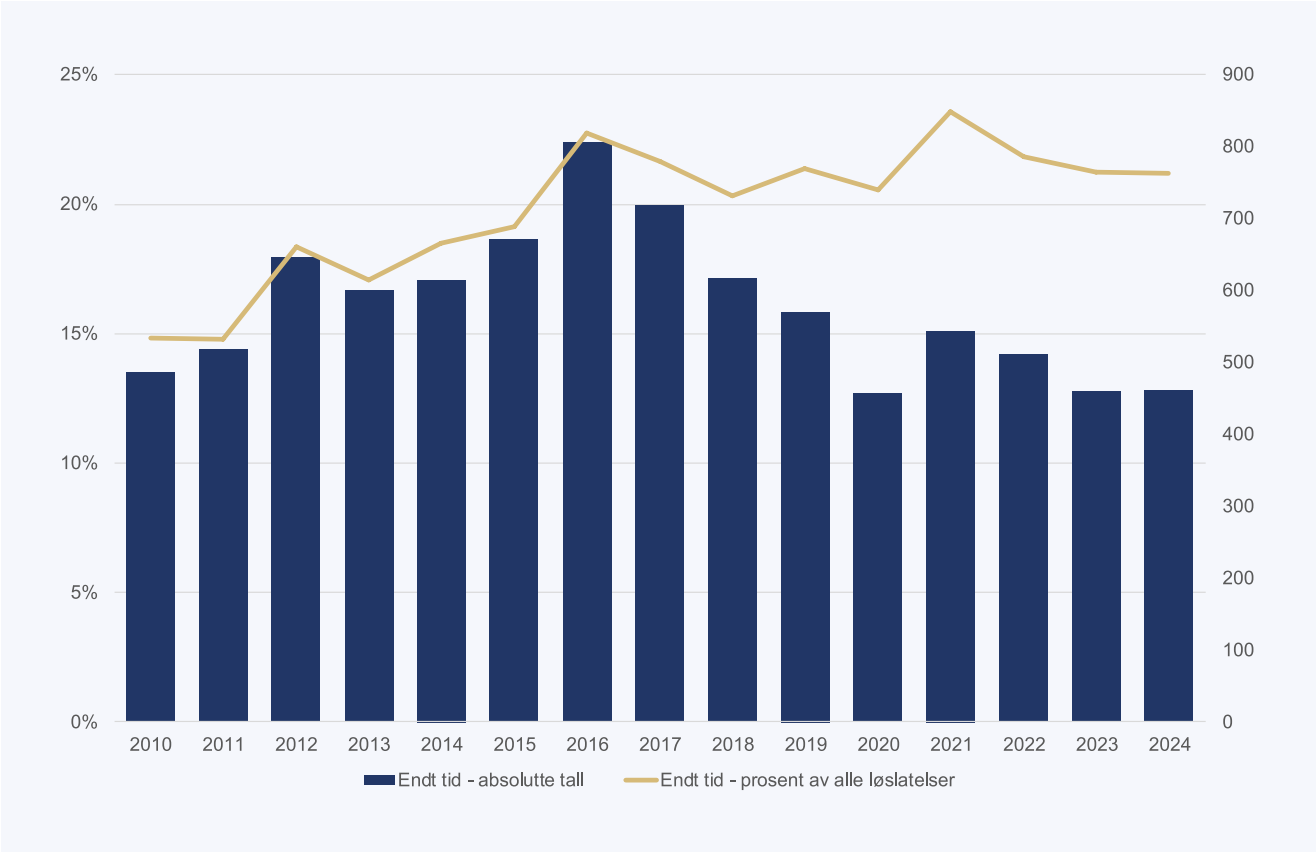
I 2024 ble det løslatt om lag 3 300 personer med ubetinget fengselsdom som ble gjennomført i fengsel. Om lag 1 100 av disse hadde kortere dom enn 74 dager.

De øvrige 2 200 hadde en ubetinget fengselsdom på over 74 dager, noe som gir mulighet for prøve-

løslatelse. 62 prosent av disse ble prøveløslatt før eller på 2/3-tid, og i underkant av halvparten av løslatte på 2/3-tid ble løslatt med krav om møteplikt.

Om lag 360 domfelte ble løslatt mellom 2/3 tid og endt tid, mens 462 domfelte ble løslatt fra fengsel ved endt tid. Det utgjør 21 prosent av alle løslatelser i 2024.

Figur 35 Utvikling i løslatelser til endt tid 2010-2024



Vurdering av progresjon

Det er uheldig at så vidt mange med dommer under to år starter sin straffegjennomføring i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. KDI vurderer videre at det er for mange som gjennomfører straffen til endt tid i fengsel. Det anses også å være for mange som løslates direkte fra fengsel uten videre straffegjennomføring i samfunnet og oppfølging fra kriminalomsorgen, enten gjennom delgjennomføring med elektronisk kontroll eller prøve-løslatelse med møteplikt. Dette er uheldig og ikke i tråd med ambisjon om en trygg og gradvis overgang til et liv i frihet, som gir god samfunnssikkerhet.

Det vurderes også som uhensiktsmessig, og lite bærekraftig, at så vidt mange domfelte med korte dommer på under 74 dager gjennomfører straff i fengsel. For mange domfelte med korte dommer vil straffegjennomføring med elektronisk kontroll kunne være den beste løsningen, men begrensninger i regelverket knyttet til lovbruddskategorier gjør at mange ikke kvalifiserer for denne gjennomføringsformen.

Kriminalomsorgen når ikke sitt mål om at elektronisk kontroll delgjennomføring skal utgjøre 20 prosent andel av alle saker med elektronisk kontroll. Årsaken synes å være at det er for mange domfelte som av lovmessige begrensninger ikke er i målgruppen for elektronisk kontroll. Det dreier seg særlig om seksual-lovbruddsdømte. Som vist til i kapittel 3.1 utgjør denne gruppen en stadig større andel av de innsatte, og potensielle overføringer til elektronisk kontroll blir derfor redusert. Regionene vurderer at endring av regelverket er nødvendig for å øke andelen delgjennomførere fremover.

Det er likevel grunn til å anta at potensialet for antall domfelte som kan overføres fra fengsel til delgjennomføring innenfor dagens handlingsrom er større enn hva tallene for 2024 tilsier. For å øke andelen ytterligere vurderes det som nødvendig med både kompetanseheving og tilstrekkelig bemanning til å identifisere og motivere innsatte og til å forberede søknader.

KDI er fornøyd med den lave bruddandelen på delgjennomføring, noe som kan være et tegn på at kriminalomsorgen foretar riktige vurderinger. På den annen side kan den lave bruddandelen også skyldes at målgruppen har lavere risiko sammenlignet med domfeltpopulasjonen for øvrig, både grunnet lovmessige begrensninger i lovbruddskategorier og at kriminalomsorgen legger for strenge begrensninger i hvem som innvilges slik gjennomføring.

Gjeninnsettelse til fengsel etter brudd på vilkår er et nødvendig virkemiddel for samfunnssikkerheten og for gjennomføringsformens legitimitet. Hva som medfører gjeninnsettelse, og hvor personene gjeninnsettes, er i stor grad skjønnsmessige vurderinger. Om gjeninnsettelsen skal skje på høyt eller lavt sikkerhetsnivå vil være avhengig av alvorligheten på bruddet og/eller om det er snakk om et brudd på vilkår eller ny kriminalitet og alvorligheten på denne. Det er likevel et viktig prinsipp at domfelte ikke skal gjennomføre strengere straff enn nødvendig, og en gjeninnsettelse bør derfor fortrinnsvis skje til et fengsel med lavere sikkerhetsnivå. KDI er derfor ikke tilfreds med tallene som viser at av de totalt 147 gjeninnsettelsene i 2024 var det kun 55 prosent som ble gjeninnsatt til fengsel med lavere sikkerhetsnivå.

KDI registrerer videre at det er stor variasjon mellom regionene både i forholdsmessig andel bruddsaker, og når det gjelder på hvilket sikkerhetsnivå de domfelte gjeninnsettes. Det forutsettes at målgruppen er relativt geografisk homogen, så en forskjell i bruddandel må tilskrives en praksis basert på ulikt nivå av kunnskap, holdninger og kultur. Når det gjelder valg av sikkerhetsnivå ved gjeninnsettelse er det nærliggende å tro at dette i stor grad har sammenheng med geografiske forskjeller når det gjelder tilgang på tilpasset kapasitet, men også her kan kulturelle forskjeller være en årsaksforklaring.

Uansett tyder resultatene på en rettsulikhet som er uheldig. For lav terskel for tilbakeføring til fengsel,

kombinert med gjeninnsettelse på et for høyt sikkerhetsnivå, skaper en net-widening-effekt med økning i den samlede kontrollen og regresjon i straffegjennomføringsløpet i stedet for progresjon.

I 2023 ble det etablert formaliserte samarbeidsstrukturer mellom enheter med ulikt sikkerhetsnivå. Formålet er å styrke samarbeidet på tvers av enhetene, ikke minst mellom fengsel og friomsorgskontor, og blant annet legge til rette for økt progresjon og et enhetlig tilbakeføringsarbeid. Tettere samarbeid og deling av erfaring og kompetanse vil kunne redusere risikoen for uønskede ulikheter i praksis mellom enheter og regioner, blant annet når det gjelder terskel for tilbakeføring etter brudd.

Erfaringene med samarbeidsstrukturene er i all hovedsak svært positive. Samarbeidet i strukturene oppleves systematisk og godt, hvor alle bidrar aktivt mot felles mål. Samarbeid for bedre progresjon i straffegjennomføringsløpet er et sentralt tema for alle strukturene. Det meldes at samarbeidsstrukturene bidrar til å styrke det systematiske arbeidet med å motivere og overføre aktuelle domfelte til delgjennomføring med elektronisk kontroll og gir bedre forutsetninger for å komme tidlig i gang med løslatelsesprosessen. KDI er så langt fornøyd med effektene av ordningen, etter kun to års drift.

Når det gjelder forvaringsdømtes mulighet for progresjon vurderes dette som ikke tilstrekkelig. Det mangler både hensiktsmessige progresjonsplasser og effektive kontrolltiltak under prøveløslatelse. Kriminalomsorgen har igangsatt et arbeid for å vurdere tiltak for å bedre progresjonsmulighetene for forvaringsdømte, herunder regelverksutvikling, samt oppfølging av Sivilombudets anbefalinger i rapport om forvaringsdømte som står i kø til forvaringsplass.

KODA er et nytt felles fagsystem for hele kriminalomsorgen, og erstatter tidligere adskilte systemer for straffegjennomføring i fengsel og samfunn. Inn-

føringen vil legge til rette for mer oversikt og enklere saksflyt på tvers, og dermed være et viktig bidrag for å sikre hensiktsmessig progresjon.

”

Erfaringene med samarbeidsstrukturene er i all hovedsak svært positive. Samarbeidet i strukturene oppleves systematisk og godt, hvor alle bidrar aktivt mot felles mål.

Nærmere om særskilte grupper

Domfelte og innsatte skal få dekket sine behov under straff. Som vist under analysen av innsatsfaktorer brukes en vesentlig andel av kriminalomsorgens innsats økonomisk og bemanningsmessig på domfelte med komplekse og sammensatte behov. Her gis det en analyse av ulike grupper; innsatte og domfelte med psykiske lidelser og rusproblemer, barn og unge, samt seksuallovbruddsdømte.

Tilbudet til innsatte og domfelte med psykiske lidelser og rusproblemer

En rapport fra Senter for rus og avhengighetsforskning (SERAF, 2024) viser at 60 prosent av innsatte i norske fengsler har en psykisk lidelse, fem ganger høyere enn i befolkningen generelt. De vanligste lidelsene er depresjon, ruslidelser og stressrelaterte plager, og mange har flere diagnoser. Fra 2010 til 2019 økte andelen innsatte med psykiske lidelser med 33 prosent.

Blant de som gjennomfører straff i samfunn er helse-tilstanden noe bedre, men også her har 53 prosent en psykisk lidelse, 36 prosent en ruslidelse og 25 prosent en

samtidig ruslidelse og psykisk lidelse (ROP-lidelse). Den høye andelen med psykiske og rusrelaterte utfordringer øker behovet for helsetjenester under straffegjennomføring. Den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten har ansvar for å sikre at de innsatte får nødvendig og forsvarlig helsehjelp.

Nedgang i selvmordsforsøk og selvskading

Forekomsten av selvmordsforsøk og selvskading i fengsel er et alvorlig og sammensatt problem. Selvmordsraten er 10 ganger høyere i fengsel, og over 6 ganger høyere etter løslatelse (Bukten & Stavseth, 2021) enn i samfunnet for øvrig (Folkehelseinstituttet, 2024). Mange av de som ender i fengsel har ofte betydelige psykiske helseutfordringer og levekårsproblemer før soning, noe som påvirker risikoen både under og etter fengselsoppholdet. I tillegg er det risikofaktorer knyttet til fengsel som kan påvirke.

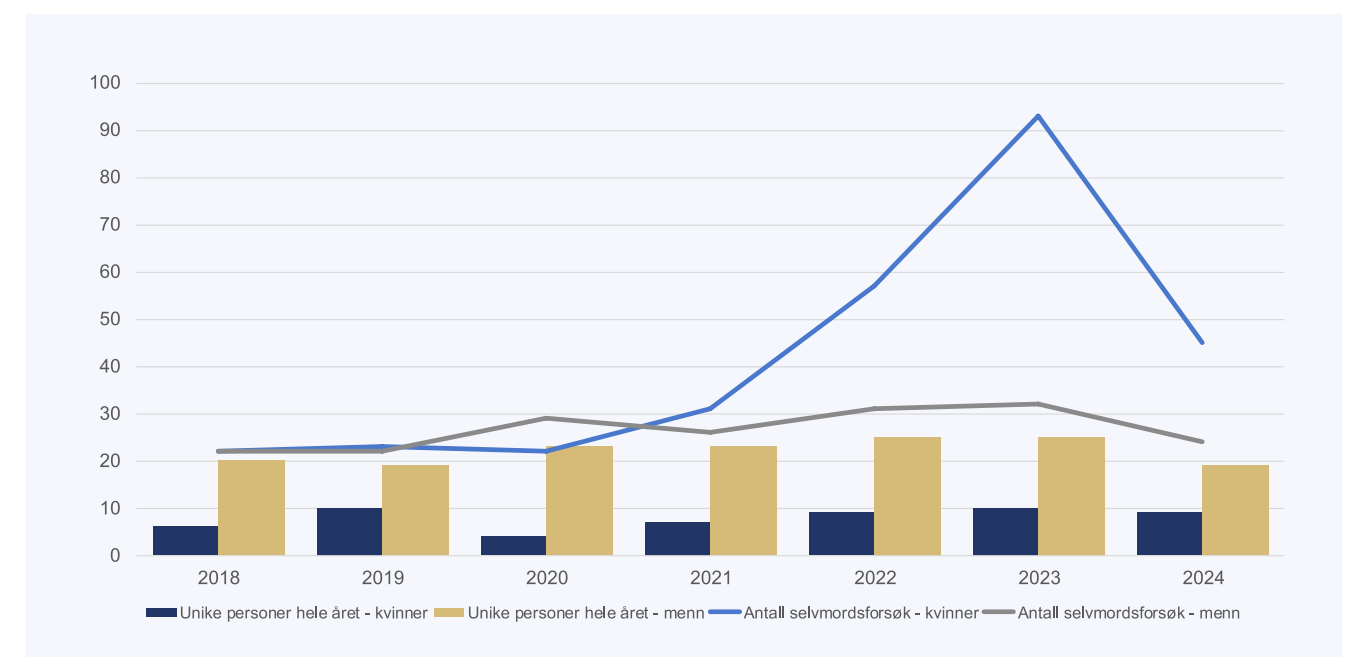
Det var fire selvmord i fengsel i 2024, noe som er på omtrent samme nivå som tidligere år. Antall selvmordsforsøk og tilfeller av selvskading har gått ned sammen-

lignet med fjoråret, men forekommer fortsatt hyppigst blant kvinnelige innsatte. Selv om antallet tilfeller blant kvinner fortsatt er høyt, har det totale omfanget gått ned i løpet av siste halvår av 2024. KDI understreker at problematikken gjelder et mindretall kvinnelige innsatte som står for majoriteten av hendelsene.

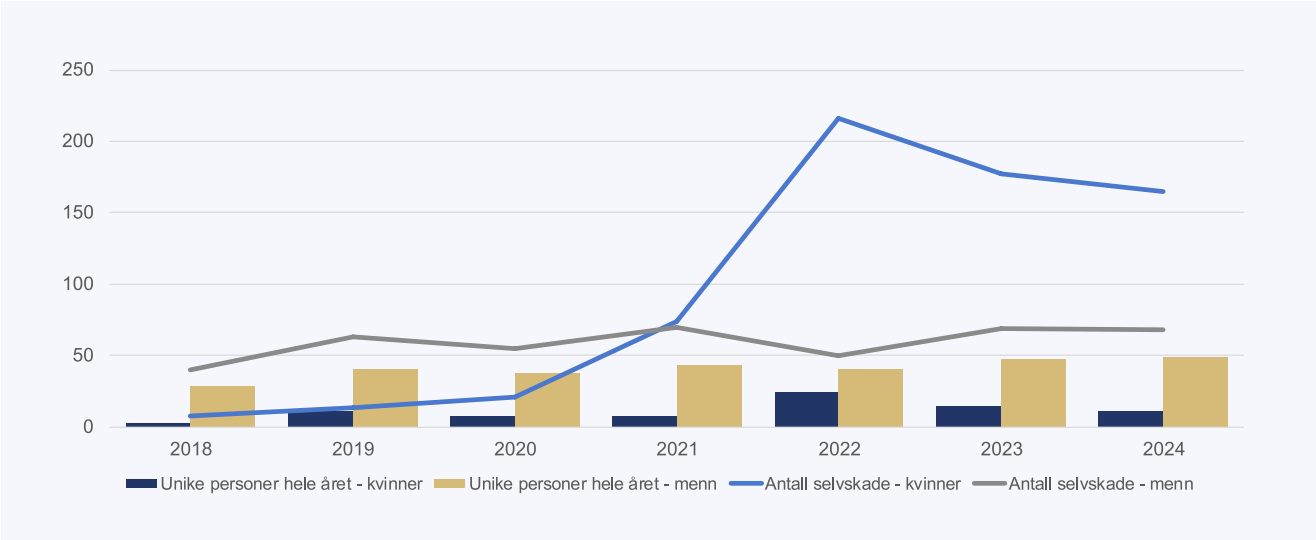
Totalt var det 28 personer som forsøkte å ta sitt eget liv i fengsel i 2024, 9 kvinner og 19 menn. Mellom 2023 og 2024 har det vært en halvering i antall selvmordsforsøk blant kvinner og det er noe reduksjon i antall menn. Dette tyder på at innsatsen kriminalomsorgen har hatt mot denne gruppen har gitt resultater.

Det var totalt 233 tilfeller av selvskader blant innsatte i fengsel i 2024. Dette er en liten nedgang sammenlignet med 2023. Utfordringen er fremdeles størst blant en liten gruppe kvinnelige innsatte. Totalt 11 kvinnelige innsatte sto bak 70 prosent av alle tilfeller av selvskader i 2024. Totalt var det 49 mannlige innsatte som utførte selvskading i 2024.

Figur 36 Utvikling i antall selvmordsforsøk i fengsel og antall personer



Figur 37 Utvikling i tilfeller av selvskading i fengsel og antall personer



KDI har i 2024 utarbeidet nye retningslinjer om forebygging og håndtering av selvmordsforsøk, selvmord og selvskading i kriminalomsorgen, som skal ferdigstilles og implementeres i 2025. Retningslinjene vektlegger en miljøfaglig tilnærming og er utarbeidet på bakgrunn av oppdatert fagkunnskap på feltet. Det har også vært iverksatt en pilot ved utvalgte enheter hvor innsatte kan ringe til Kirkens SOS Hjelpetelefon, et tiltak som implementeres nasjonalt i 2025.

Noen enheter har ansatt helsepersonell, og samarbeidet med de regionale ressursstentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) er styrket. Kriminalomsorgen viderefører også installasjon av pust- og bevegelsessensorer (PBS) i nye og rehabiliterte bygg. Oppgradering av eksisterende PBS slik at de også utløser alarm ved plutselig opphør av bevegelse, er fullført i fengslene i Trondheim, på Evje og på Sem, med videre planer for utvidelse.

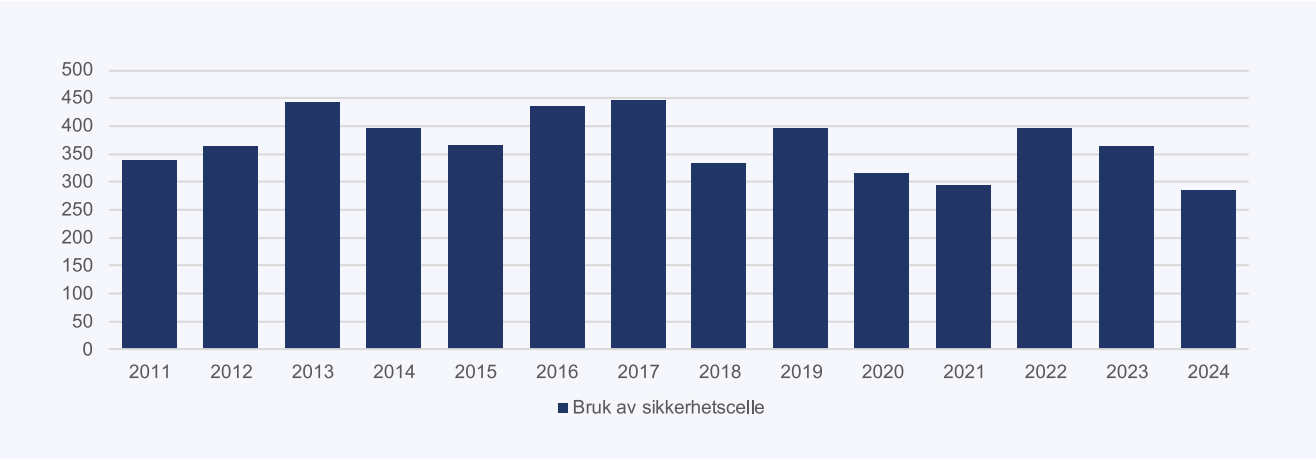
Mindre bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng

Kriminalomsorgen kan bruke tvangsmidler som sikkerhetscelle og sikkerhetsseng ved alvorlige hendelser, men kun når det er strengt nødvendig og mindre inngripende tiltak ikke er tilstrekkelige.

Kriminalomsorgen har i 2024 jobbet med å redusere bruken av tvangsmidler, særlig sikkerhetsseng og sikkerhetscelle, noe som har gitt positive resultater. Antall vedtak om sikkerhetsseng er redusert betydelig fra 2023 til 2024, og det er også en nedgang i vedtak om sikkerhetscelle.

Det har vært jobbet målrettet med å fase ut bruk av sikkerhetsseng gjennom styrking av tiltak på forebygging, fremfor introduksjon av nye tvangsmidler. Tiltak som har vært iverksatt inkluderer styrking av kompetanse på forebygging av tvang i den nasjonale opplæringen for fengselsansatte, andre kompetansehevingstiltak, igangsettelse av et prosjekt for kvinnelige innsatte og fokus i etaten på tettere samarbeid med de ulike helsetjenestene for ivaretagelse av sårbare innsatte. Telemark fengsel avd. Skien har økt bemanning, etablert bedre rutiner og ansatt psykologspesialist for å veilede og følge opp de ansatte, noe som har bidratt til økt fokus og kompetanse på forebygging av situasjoner og mindre bruk av tvang. Ansettelse av en psykologspesialist for å veilede ansatte er ansett som et særskilt viktig bidrag og tilsvarende tiltak vil bli iverksatt ved flere fengsler.

Figur 38 Bruk av sikkerhetscelle - antall vedtak



Figur 39 Bruk av sikkerhetsseng - antall vedtak



Nedgangen i vedtak om de mest inngripende tvangsmidlene viser at kriminalomsorgens innsats for forebygging, kompetanseheving, økt tilstedeværelse og tettere samarbeid med helsetjenesten, er essensielle faktorer i å sørge for en god ivaretagelse av sårbare innsatte. Det bør derfor også fremover investeres i å styrke og videreutvikle de forebyggende tiltakene overfor denne målgruppen.

Bruken av andre tvangsmidler som gass, batong og skjold har vært stabil. Siden det ikke fattes formelle vedtak, er registreringen av disse tiltakene mer usikker. Se statistikkvedlegg for tall.

Bedre ivaretagelse av kvinner med psykiske lidelser
Nedgangen i tilfeller av selvskading og selvmordsforsøk blant kvinner, sammen med nedgangen i bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng mot kvinner, indikerer at kriminalomsorgen møter de kvinnelige domfelte som er særlig utagerende eller sårbare på nye og bedre måter. Som det vises til over har det vært en særlig positiv utvikling ved Telemark fengsel avd. Skien.

I 2024 startet planleggingen av en Nasjonal forsterket fellesskapsavdeling (NFFA) for kvinner i Skien fengsel, med oppstart i 2025/2026, for å bedre helsetilbudet.

Mangel på helsetjenester i fengsel

KDIs vurdering er at sett i forhold til omfanget av psykiske lidelser og rusproblemer blant innsatte, så er tilbudet fra den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten til innsatte og domfelte i fengsel, utilstrekkelig. Tjenestene er underdimensjonert i forhold til det omfattende behovet som innsatte og domfelte har. Bevilgningen til kommunale helse- og omsorgstjenester i fengsel har ikke blitt oppjustert i tråd med det endrede behovet og kun blitt justert med pris og lønnskompensasjon siden innføringen på 1980-tallet.

CPT har etter besøk i norske fengsler i 2024, kritisert at alvorlig psykisk syke innsatte ikke blir overført til egnede behandlingsinstitusjoner. Kriminalomsorgen deler denne bekymringen og er av den oppfatning at spesialisthelsetjenesten ikke har kapasitet til å gi tilstrekkelig behandling til innsatte i norske fengsler.

KDI er svært bekymret for, og har kommunisert til helsemyndighetene en rekke ganger, at det er svært vanskelig å få innlagt innsatte med store psykisk lidelser, herunder psykosener og med selvmordsrisiko, i døgntilrettelagt i psykisk helsevern. Vår erfaring er at når innsatte blir vurdert av psykisk helsevern, returneres de som regel raskt tilbake til fengsel. En betydelig gruppe innsatte vurderes av psykisk helsevern til å være for friske til å være i døgntilrettelagt, men kriminalomsorgen erfarer at de er altfor syke til å være i fengsel. Tilstanden til innsatte forverres også ofte når de kommer tilbake til fengsel og noen blir «kasteball» mellom fengsel og psykiatrien. KDI mener at kapasiteten i døgntilrettelagt i psykisk helsevern bør økes betydelig da alvorlig psykisk syke innsatte ikke skal være i fengsel.

Helse- og omsorgsdepartementet har siden 2021 bedt de regionale helseforetakene om å sørge for stedlige polikliniske spesialisthelsetjenester for innsatte tilknyttet alle landets fengsler. Men psykiatri og rusbehandling blir fortsatt ikke realisert i alle fengsler.

”

En betydelig gruppe innsatte vurderes av psykisk helsevern til å være for friske til å være i døgntilrettelagt, men kriminalomsorgen erfarer at de er altfor syke til å være i fengsel.

Tre av kriminalomsorgens regioner rapporterer om manglende rekruttering av psykologer og psykiatere for å kunne levere stedlige spesialisthelsetjenester innen psykiatri og rusbehandling i alle landets fengsler.

KDIs vurdering er at det jobbes mye med å få på plass et tettere og bedre samarbeid med helsetjenestene på lokalt nivå og at dialogen mellom kriminalomsorgen og helsetjenestene er god. Dette ivaretas blant annet i trepartssamarbeidsavtaler mellom kriminalomsorgen, helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten som i løpet av de siste årene har blitt utarbeidet ved de fleste fengsler. Som påpekt av Sivilombudet i flere av deres rapporter, se nærmere omtale i del 4, så er det imidlertid et behov for å videreutvikle og styrke samarbeidet ytterligere, både lokalt og sentralt. Noen gjennomgående utfordringer som det jobbes særskilt med er avklaringer av roller, ansvar og informasjonsdeling for å sikre god og forsvarlig ivaretagelse av innsatte med psykiske helseutfordringer mellom helsetjenestene og kriminalomsorgen.

Redusert tilbud for domfelte med ruslidelser

Personer med ruslidelser kan enten dømmes til rusrelaterte straffereaksjoner eller motta hjelp mot rusavhengighet under gjennomføring av straff i fengsel eller samfunn. Se tekstboks under for oversikt over tilbudet.

Straffereaksjoner, straffegjennomføringsformer og tilbud for innsatte og domfelte med ruslidelser:

Program mot ruspåvirket kjøring (RK): Alternativ straffereaksjon til ubetinget fengsel, og stilles som særvilkår til en betinget dom. Det overordnede formålet med programmet er å motvirke nye straffbare handlinger i form av kjøring i ruspåvirket tilstand, skape et tryggere trafikkmiljø og minske antall trafikkulykker.

Narkotikaprogram med domstolskontroll (ND): Alternativ straffereaksjon til ubetinget fengsel, og stilles som særvilkår til en betinget dom. Programmet har som formål å forebygge ny kriminalitet, fremme rehabilitering samt styrke og samordne praktiske hjelpe- og behandlingstilbud for den domfelte som er avhengig av narkotika og omfattes av ordningen.

Rusmestrings- og stifinner enheter: Rusmestringsenheter, og rusenheter etter Stifinnermodell kan innsatte med rusmiddelproblemer i fengsel søke seg til. Formålet med enhetene er å gi innsatte bedre hjelp til å mestre sitt rusproblem ved å tilby et styrket innhold i form av rusprogram, samtaler og tilbakeføring, kombinert med rusbehandling fra spesialisthelsetjenesten.

Straffegjennomføring i institusjon etter §12: Formålet med tilbudet er å gi domfelte nødvendig behandling og rehabilitering, eller å bidra til tilbakeføring etter lengre straffegjennomføring. Oppholdet kan være inntil 12 måneder med mulighet for forlengelse. Straffegjennomføringen er ubetinget fengselsstraff og overføring til institusjon kan skje når som helst under straffegjennomføring. Målgruppen er domfelte som soner eller skal sone en straff i fengsel.

Tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB): Dette innebærer poliklinisk, ambulant dag og døgntilrettelagt. Det tilbys akuttbehandling, avgiftning, avrusning og legemiddelassistert rusbehandling (LAR). Målgruppen er personer med rusmiddelproblemer eller annen avhengighet, både i og utenfor fengsel. Mottaker får pasientrettigheter etter henvisning for utredning eller behandling av ruslidelse.

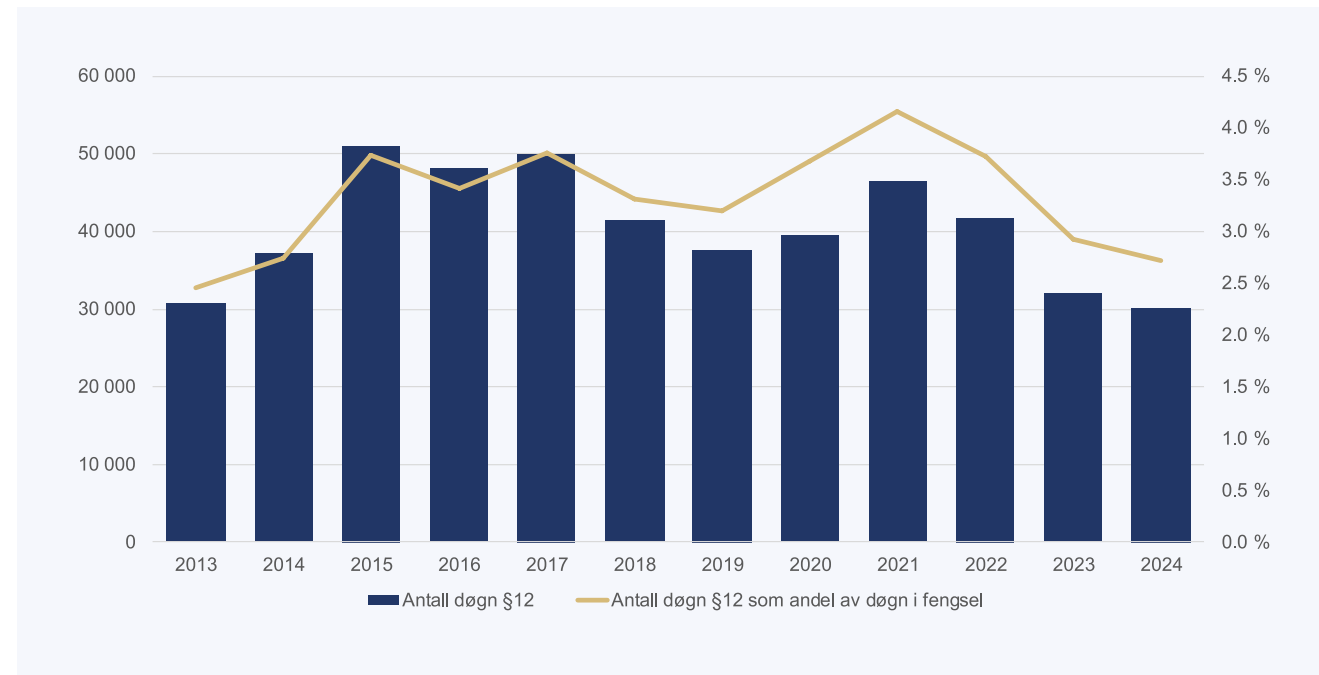
Fengselshelsetjenesten: Alle fengsler har etablert kommunale helse- og omsorgstjenester i fengsel. Denne skal være en likeverdig og integrert del av den kommunale helse- og omsorgstjenesten i kommunen og sikre at alle innsatte får et hjelpetilbud tilpasset den enkeltes behov etter individuell vurdering.

En spørreundersøkelse fra 2019–2022 viser at kun en fjerdedel av tidligere innsatte mente de fikk tilstrekkelig rustilbud (Senter for rus- og avhengighetsforskning (SE-RAF), 2024). Tilbudet til innsatte med rusproblemer har blitt svekket i 2024 grunnet redusert kapasitet i rusmestringsenheter og institusjoner.

Bruken av straffegjennomføringsloven § 12, som gir mulighet for døgntilrettelagt, har falt kraftig de siste

årene, se figuren under. Dette skyldes flere forhold; at helseregionene har redusert kapasiteten i døgntilrettelagt i Tverrfaglig spesialisert rusbehandling, at behandlingsinstitusjon som har mottatt domfelte har mistet driftsavtale med helseforetakene, samt kortere behandlingsopphold. Flere i målgruppen gjennomfører nå straff i samfunnet med Narkotika program med domstolskontroll (ND) eller med elektronisk kontroll.

Figur 40 Utvikling antall døgn i institusjon



I 2024 har det vært en økning i iverksatte ND-saker. Den opprinnelige målgruppen for ND er domfelte med omfattende narkotikaproblemer og behov for rehabilitering, langvarig og tett oppfølging fra kriminalomsorgen, helsetjeneste, skole etc. I 2024 har flere blitt dømt til ND for mer alvorlig kriminalitet som kroppskrenkelse, vold og grovere narkotikakriminalitet. Det vises her til at Høyesterett har åpnet for at ND kan idømmes i svært alvorlige saker som gjelder vold, alvorlig narkotikakriminalitet og organisert kriminalitet. KDI vil analysere situasjonen nærmere i 2025. Antall dommer med vilkår om program om ruspåvirket kjøring var på om lag samme nivå som i 2023.

Overgangsboliger, friomsorgskontorer og ND-sentre har fra høsten 2023 deltatt i prosjektet «Overdoseforebyggende tiltak under straffegjennomføring i samfunn». I 2024 leverte Rambøll en rapport om de ansattes vurderinger av det overdoseforebyggende arbeidet i straffegjennomføring i samfunn. Funnene viser at friomsorgskontorene hadde relativt liten

kunnskap om og kjennskap til domfeltes rusmiddelbruk, og derfor opplevde opplæringen fra KRUS i overdoseforebyggende tiltak som nyttig i arbeidet med domfelte med rusavhengighet og overdose-risiko. Samarbeidet med helsetjenesten ble vurdert som godt mens samarbeidet mellom straffegjennomføring i samfunn og fengsel, har et forbedringspotensial særlig knyttet til informasjonsflyt. I 2025 kommer en rapport om domfeltes erfaringer. Både opplæringen fra KRUS og evalueringen av Rambøll er finansiert av Helsedirektoratet. KDI vil i 2025 følge opp dette arbeidet videre.

Det er 18 rusmestringsenheter i fengsler, med tilbud som rusprogram, miljøarbeid og fysisk aktivitet. I 2024 var det 637 søkere til disse enhetene, hvorav 321 fikk plass, en nedgang fra 2023. Antallet innsatte som deltok i rusprogram økte noe.

I 2024 ble kapasiteten ved flere rusmestringsenheter redusert. Bergen og Tromsø fengsel har hatt

utfordringer med å rekruttere helsepersonell. Tilbudet ved Oslo fengsel ble lagt ned grunnet bygningsmessige problemer og flyttes til Romerike fengsel. Ved Bredtveit fengsel har enheten vært midlertidig stengt etter at Tyrilistiftelsen trakk seg fra samarbeidet. Tilbudet fra Tyrili er nå reetablert med mindre behandlingsressurser enn tidligere. Rusmestringsenheten ved Agder fengsel, som var lokalisert ved avd. Evje, ble lagt ned etter at det ble besluttet at avdelingen skal omgjøres til ungdomsenhet. Det arbeides med å etablere dette tilbudet ved en annen lokasjon.

Avrusningsenheten ved Bjørgvin fengsel ble besluttet nedlagt i 2024, da behovet for døgnkontinuerlig medisinsk avrusning har gått ned. Det pågår en utredning av en ny modell for avrusning og rusbehandling i Bergen og Bjørgvin fengsel.

Vurdering av tilbudet til innsatte og domfelte med psykiske lidelser og rusproblemer

KDI vurderer at det har vært en positiv utvikling i hvordan kriminalomsorgen møter og ivaretar innsatte med psykiske lidelser og utfordringer. Dette gjelder særlig kvinnelige innsatte hvor iverksatte tiltak har gitt resultater. Det gjenstår imidlertid betydelige utfordringer for å sikre at de mest alvorlige syke får tilstrekkelig og forsvarlig oppfølging, herunder tilgang på nødvendige helsetjenester. Det er behov for å få på plass et tettere og styrket samarbeid med helsetjenestene for å sikre en helhetlig oppfølging av denne sårbare gruppen av innsatte. Kriminalomsorgen avventer også anbefalinger fra straffereaksjonsutvalget, som kan gi føringer for videre forbedringer i ivaretagelsen av sårbare innsatte.

KDI er bekymret for reduksjonen av kapasitet i institusjoner for rusbehandling og i rusmestringsenheter. KDI vil analysere situasjonen nærmere og se på mulige tiltak for å øke tilbudet.

”

Det er behov for å få på plass et tettere og styrket samarbeid med helsetjenestene for å sikre en helhetlig oppfølging av denne sårbare gruppen av innsatte.

Barn og unge i kriminalomsorgen

Mindreårige i kriminalomsorgen

Der hvor straffegjennomføring er aktuelt for barn mellom 15-18 år så skal det søkes å gjennomføre straffen på mest skånsom måte, noe som i mange tilfeller vil tilsi straff i samfunn. Der hvor barn må plasseres i fengsel, enten med varetektkjennelse fra retten eller straffegjennomføring i fengsel, skal de etter Barnekonvensjonens artikkel 37 c holdes atskilt fra voksne, med mindre det motsatte anses å være det beste for barnet. Barnet har da rett til å opprettholde forbindelsen med sin familie gjennom brevveksling og besøk, noe kriminalomsorgen skal legge til rette for og unntak fra dette kan kun gjøres under særlige omstendigheter.

For å ivareta barnas særlige behov, er det opprettet egne ungdomsenheter (UE) tilpasset målgruppen fra 15-18 år med tverretatlige team bestående av spesialisthelsetjeneste, undervisning og barnevern.

Flere mindreårige har hatt opphold i ordinære fengsler

Kriminalomsorgens to ungdomsenheter er tilpasset barns behov og adskilt fra voksne innsatte. Grunnet økt etterspørsel ble kapasiteten utvidet med to plasser ved Ungdomsenhet øst i 2024. Det er i 2024 også ved Indre Østfold fengsel avd. Eidsberg etablert en adskilt avdeling med 5 plasser for mindreårige. Plassene ved

Eidsberg vil opphøre når kapasiteten av plasser for mindreårige etter planen skal utvides i 2025.

I 2024 var det totalt 78 nyinnsettelse av mindreårige i fengsel. Dette er en økning på 20 innsettelse sammenlignet med 2023 og nesten en dobling sammenlignet med situasjonen før pandemien. Bare fem av nyinnsettelsene i 2024 var innsettelse på dom, men ytterligere seks har blitt overført fra varetekt til dom.

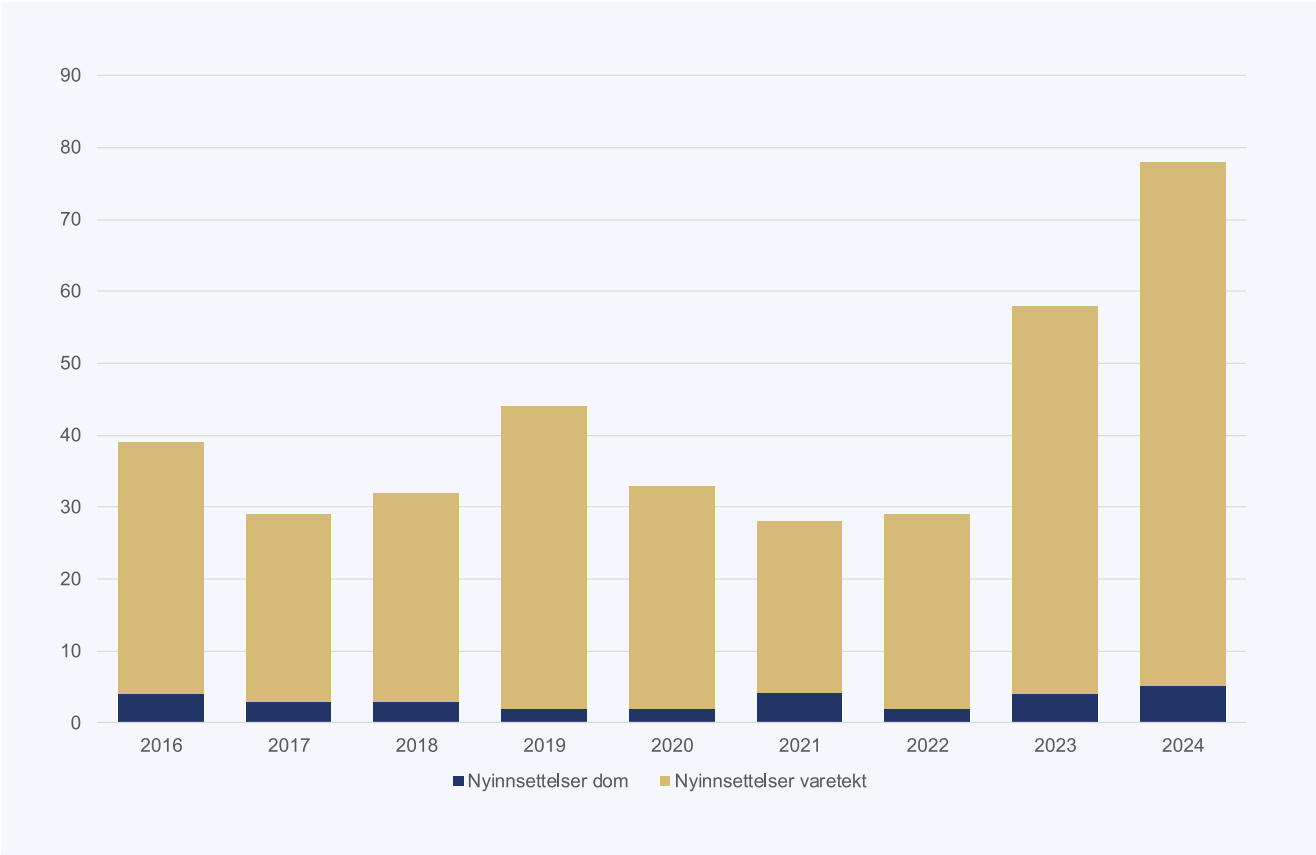
Noen mindreårige har blitt innsatt flere ganger. Totalt var det 56 unike personer under 18 år som ble satt i fengsel i 2024. Dette er en økning på 20 personer målt mot situasjonen før pandemien. Totalt var det 11

personer som hadde mer enn én innsettelse i 2024. Dette er en dobling sammenlignet med 2019.

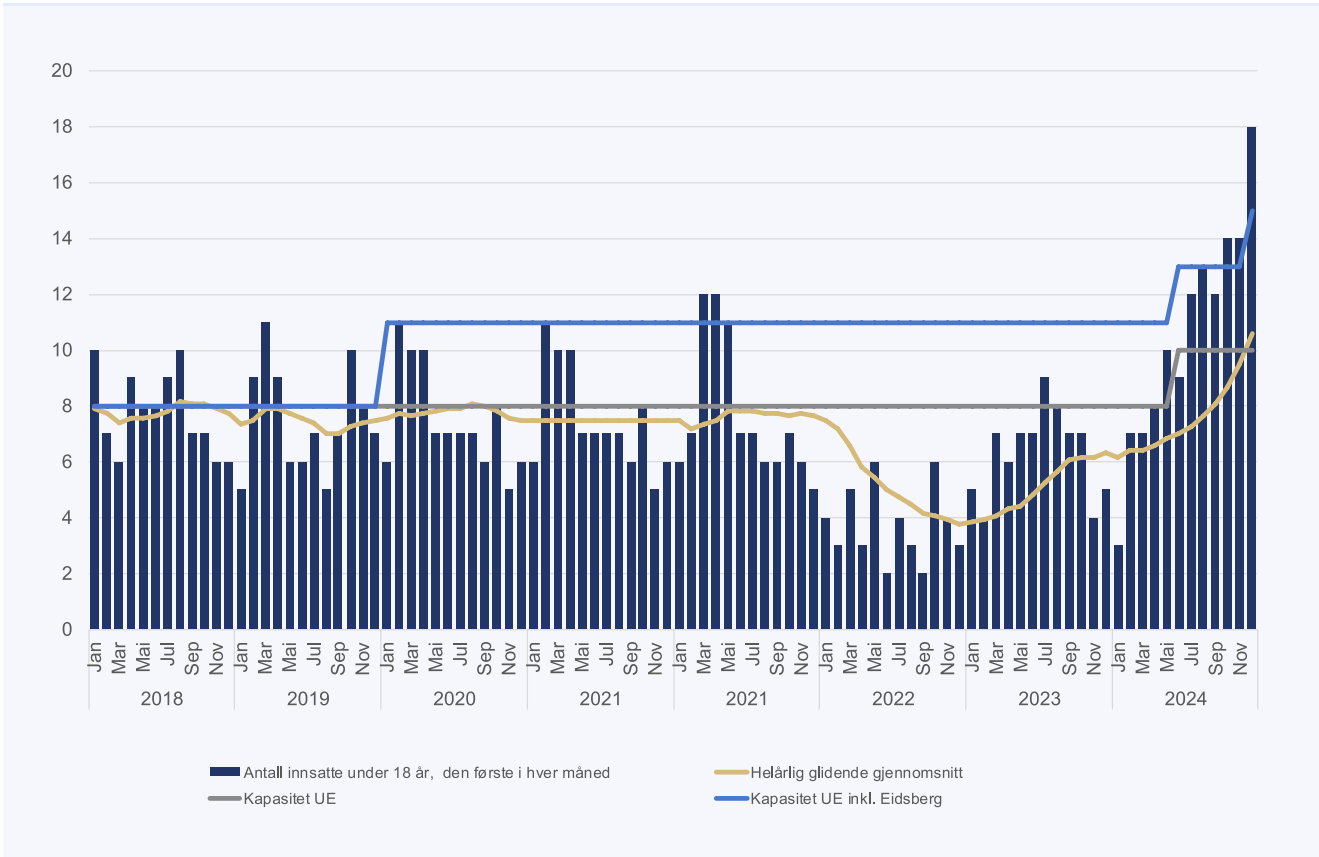
I gjennomsnitt var det til enhver tid 11 personer under 18 år i fengsel i 2024. Ved inngangen av 2024 hadde kriminalomsorgen 8 plasser ved ungdomsenhetene. Denne kapasiteten ble utvidet til 10 plasser i juni 2024. Ved inngangen til 2024 disponerte også kriminalomsorgen 3 beredskapsplasser ved Eidsberg fengsel. Dette antallet ble økt til 5 plasser i desember 2024.

Det har vært en kraftig vekst i gjennomsnittlig antall innsatte under 18 år i fengsel gjennom 2024. I 2023 var det i gjennomsnitt seks innsatte under 18 år.

Figur 41 Nyinnsettelse mindreårig fordelt på dom og varetekt



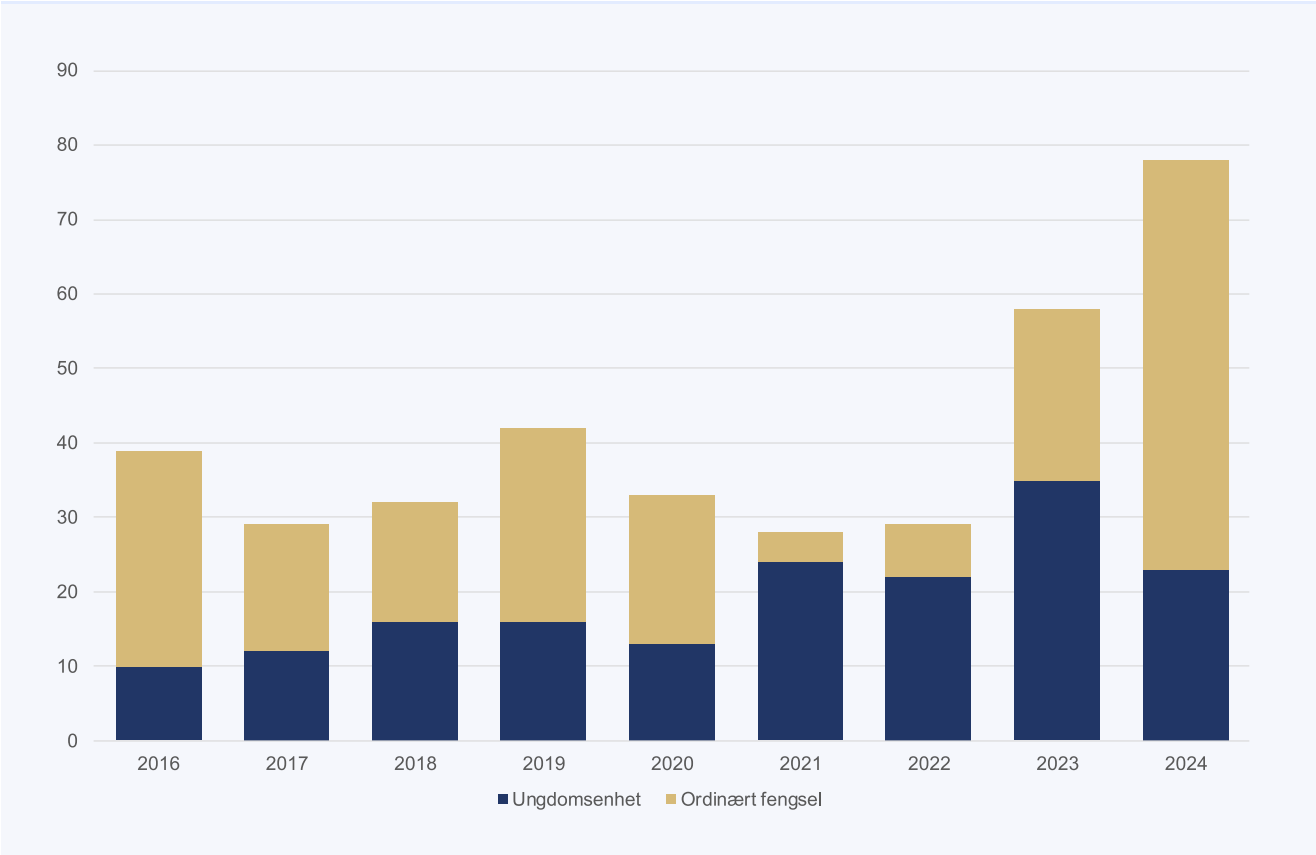
Figur 42 Utvikling i antall innsatte under 18 år 2018-2024



Antallet innsettelse ved andre enheter enn ungdomsenhetene er urovekkende høyt, selv om det store volumet døgnet likevel blir gjennomført ved ungdomsenhetene. Oppholdene ved andre enheter er relativt

korte før de blir overført til ungdomsenhetene. Utviklingen mellom 2023 og 2024 viser likevel at det er grunn til bekymring med tanke på kapasiteten for denne gruppen.

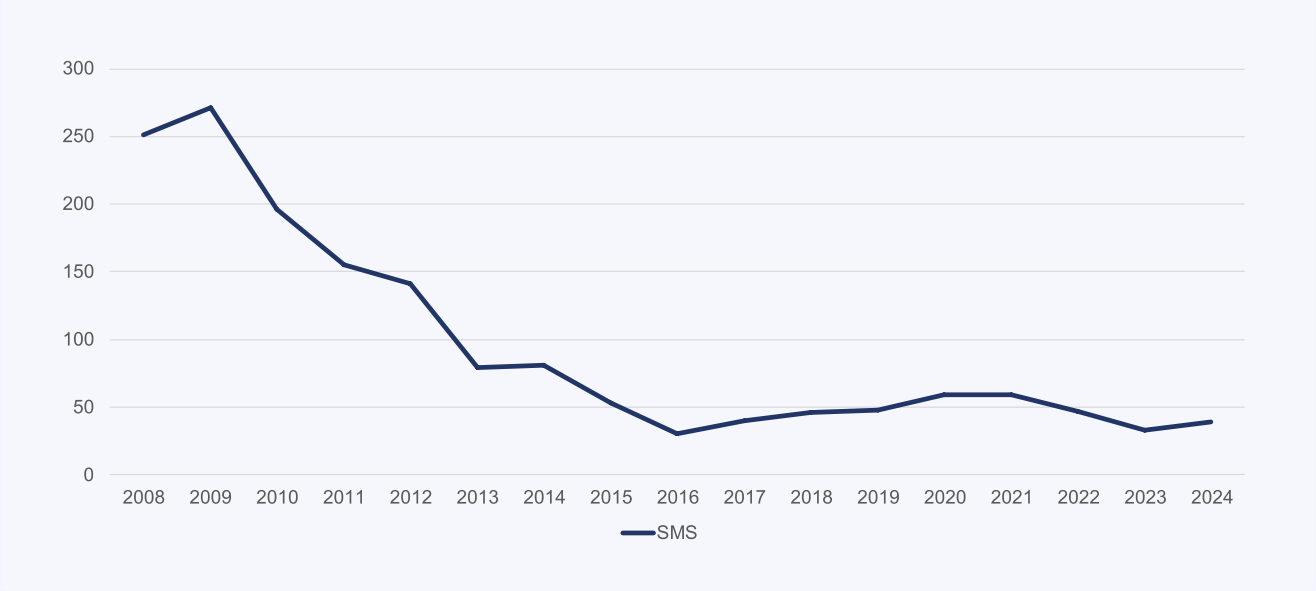
Figur 43 Utvikling i nyinnsettelse mindreårige fordelt på Ungdomsenhet og ordinære fengsel 2016-2024



Figuren over viser fordelingen på nyinnsettelse på enhet. I 2024 ble 55 av 78 nyinnsettelse gjort ved andre enheter enn ungdomsenhetene. 28 av de 55 ble riktignok gjort ved Eidsberg.

Samfunnsstraff for mindreårige

Figur 44 Utvikling samfunnsstraff mindreårige 2008-2024



I 2024 ble det iverksatt i alt 39 samfunnsstraffdommer for domfelte under 18 år. Det er en liten økning fra 2023 da 35 gjennomførte samfunnsstraff.

Ungdomsstraff og elektronisk kontroll

Det er to hjemler for at en ungdom på ungdomsstraff kan være underlagt domstolfastsatte oppholds- eller kontaktrestriksjoner. For det første kan ungdommen være idømt såkalt kontaktforbud (med eller uten elektronisk kontroll) etter straffeloven § 57. Dette idømmes sammen med annen straff, f.eks. ungdomsstraff. Det er politiet som har ansvar for gjennomføringen av besøks- og kontaktforbud med elektronisk kontroll (såkalt omvendt voldsalarm, OVA) og kriminalomsorgen bidrar på lik linje med øvrige OVA-saker.

For det andre kan ungdommen, etter brudd på ungdomsstraffen, idømmes oppholds- og kontaktrestriksjoner etter straffeloven § 52 c fjerde ledd. Slike restriksjoner vil alltid være underlagt elektronisk kontroll. Konfliktrådet har ansvar for den innholds-

messige gjennomføring av ungdomsstraffen, mens kriminalomsorgen har ansvar for den elektroniske gjennomføringen og kontrollen, samt bistå konfliktrådet i vurderingen av de praktiske og tekniske forholdene.

Begge lovendringene trådte i kraft 1. september 2024. Så langt har det ikke vært idømt noen saker med kombinasjon av ungdomsstraff og elektronisk kontroll. KDI vil i 2025 følge denne utviklingen tett.

Vurdering av tilbudet til mindreårige

Kriminalomsorgen ser alvorlig på økningen i antall innsettelse av mindreårige i fengsel, og frykter denne utviklingen vil fortsette. Som nærmere omtalt i del 4 har Sivilombudet påpekt bekymringsverdige forhold knyttet til tilbudet til mindreårige i fengsel, blant annet som følge av for lav bemanning og manglende tverrfaglighet. KDI tar dette på stort alvor og vil følge opp disse forholdene videre i 2025.

Fra 2025 skal det etableres hurtigspor for unge lovbyggere. Dette har som formål at det skal gå raskere mellom begått kriminalitet og iverksatt straffereaksjon. Lang ventetid mellom lovbrudd og reaksjon kan være en stor belastning både for unge lovbyggere, fornærmede og pårørende, og vil også kunne utgjøre en risiko for at ungdommen begår nye lovbrudd. En rask straffesaksbehandling vil kunne bidra til å hindre tilbakefall og rekruttering til kriminelle nettverk. Samtidig vil det med stor sannsynlighet legge ytterligere press på straffegjennomføringskapasiteten til mindreårige.

Som nevnt utgjør varetektinnsatte det store flertallet av innsatte i ungdomsenheter. Det er generelt svært få barn som gjennomfører en ubetinget dom i ungdomsenheter. Det følger av straffeprosessloven at innsettelse av barn i fengsel bare skal skje «når det er tvingende nødvendig». Som konsekvens av dette er 80 prosent av innsettelsene barn som er fylt 17 år. Dette medfører at den innsatte enten har fylt 18 eller fyller 18 år kort tid etter at den ubetingede dommen er rettskraftig. En mulig konsekvens av hurtigspor vil være at en, på grunn kortere saksbehandlingstid, flytter «domsvolumet» for denne gruppen fra ordinære fengsel til ungdomsenhetene. Det er også grunn til å tro at bruken av samfunnsstraff overfor unge vil øke.

Unge mellom 18-24 år i kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen ser behovet for tilpasset straffegjennomføring for unge i alderen 18-24 år. Tilbakefall til ny kriminalitet er høyest i aldersgruppen under 25 år, jf. analyse om tilbakefall under punkt 3.2.2. Det er viktig å ha et tilpasset tilbud i fengsel og ved samfunnsstraff til denne aldersgruppen for å redusere tilbakefallet.

1. desember 2024 trådte en lovendring i straffegjennomføringslovens § 41 i kraft. Dette innebærer en skjerpet plikt for kriminalomsorgen til å forberede løslatelse av innsatte opp til 25 år. Det innebærer at kriminalomsorgen alltid skal etablere kontakt med hjelpeapparatet med den unges samtykke. I tillegg

”

En rask straffesaksbehandling vil kunne bidra til å hindre tilbakefall og rekruttering til kriminelle nettverk.

skal kriminalomsorgen koordinere planlegging og tilrettelegging av tiltak ved løslatelse. Det ble også vedtatt en lovendring i straffegjennomføringslovens § 42 som innebærer at kriminalomsorgen særlig skal legge vekt på domfeltes alder dvs. under 25 år, sammenholdt med hensynet til progresjon og domfeltes behov for oppfølging, ved vurderingen av om domfelte skal prøveløslates.

Det er i alt til enhver tid om lag 350 unge i alderen 18-24 år som sitter i fengsel, og om lag 360 unge som gjennomfører straff i samfunn.

Ungdomsteam og ungdomskoordinatorer gir bedre tilrettelagt straffegjennomføring for unge

For å sikre en bedre oppfølging av de unge er det utarbeidet en fagstrategi for unge mellom 18 og 24 år med relevante tiltak. Det er blant annet etablert ungdomsteam i de større fengslene, tilsatt ungdomskoordinatorer ved friomsorgskontorene og sikret styrket kompetanse om målgruppen. Ungdomsteamene og ungdomsansvarlige skal gi unge mellom 18-24 år forsterket oppfølging under straffegjennomføring. Ungdomsteamene skal gi unge som gjennomfører straff i fengsel en individuell oppfølging ut ifra deres behov. Ungdomsansvarlige ved friomsorgskontorene skal sikre at kriminalomsorgens tilbud er av god faglig kvalitet og utvikle en tiltaksportefølje som er tilpasset unge.

Erfaringen med ordningen i 2024 er at flere unge har fått bedre tilrettelagt straffegjennomføring ut i fra deres individuelle behov. Ungdomsteamene har bidratt til en økning i antall fremstillinger for unge i fengsel. Dette innebærer at unge har fått tilgang til tjenester utenfor fengsel, blant annet helsetjenester, kommunale tjenester. Dette er viktig tiltak i tilbakeføringsarbeidet. Ungdomsansvarlige har blant annet bidratt til økt kompetanse om barn og unge som skal gjennomføre straff i samfunn og innført tiltak som er tilrettelagt for målgruppen. Et av tiltakene er opprettelse av ungdomsråd som er en av brukerstemmene vi har i kriminalomsorgen. Her diskuteres ulike temaer knyttet til å være ung i straffegjennomføring og det gis tilbakemelding på kriminalomsorgens arbeid.

Vurdering av oppfølging av barn og unge i kriminalomsorgen

KDI ser behov for mer informasjon om resultatene av ordningen med ungdomsteam og ungdomsansvarlige, og har igangsatt en evaluering av ordningen som ferdigstilles i 2025.

I 2025 vil KDI iverksette et system for etablering av personlige oppfølgingsplaner (POP) på bakgrunn av kartlegging. På sikt vil dette legge til rette for å tilpasse straffegjennomføringen til unges behov på en bedre måte.

”

Det har de siste årene vært en betydelig økning i andelen innsatte som gjennomfører straff i fengsel for seksuallovbrudd.

Personer dømt for seksuallovbrudd

Det har de siste årene vært en betydelig økning i andelen innsatte som gjennomfører straff i fengsel for seksuallovbrudd. Kriminalomsorgen arbeider målrettet med å forebygge tilbakefall til ny kriminalitet blant domfelte i denne gruppen, i tråd med kriminalomsorgens fagstrategi om personer dømt for seksuallovbrudd.

Et sentralt tiltak er å sikre at alle innsatte i målgruppen får vurdert behovet for behandling av seksuallovbruddsproblematikk (BASIS), som er et behandlingsopplegg som spesialisthelsetjenesten tilbyr domfelte med høy risiko for nye seksuallovbrudd. Kriminalomsorgen gjennomførte i 2024 screening av 320 domfelte, som ble vurdert for dette behandlingsopplegget. Erfaringsvis er cirka 25 prosent av de som blir screenet i målgruppen for BASIS-behandling. Domfelte som ikke er i målgruppen for BASIS tilbys deltakelse i en rekke kognitive programmer som er særskilt innrettet med sikte på å redusere risiko for nye seksuallovbrudd.

Et tiltak som er under utprøving ved Oslo friomsorgskontor, er en ny modell i Norge, CoSA – Circles of support and accountability, som skal bidra til tryggere tilbakeføring av seksuallovbruddsdømte til samfunnet. Modellen er at frivillige i lokalsamfunnet støtter en person som er dømt for seksuallovbrudd etter løslatelse. Målgruppen har medium til høy risiko for tilbakefall til seksuallovbrudd, og samtidig et stort behov for sosial støtte fra ulike etater. Som ledd i arbeidet med oppfølgingen av fagstrategien for personer dømt for seksuallovbrudd, vil tiltaket bli vurdert for videreføring.

Vurdering

Det er behov for å øke kompetansen blant ansatte i kriminalomsorgen når det gjelder problematikken til denne gruppen domfelte, og det er også behov for flere og mer spissede tiltak for målgruppen under straffegjennomføring og i samarbeidet med andre etater. KDI har derfor nedsatt en arbeidsgruppe som skal foreslå nye faglige tiltak, og en ny organisering av tilbudet.

3.2.2 Tilbakefall

Tilbakefall måles som ny kriminalitet og ny dom etter gjennomført ubetinget fengsels- og forvaringsdom, ubetinget fengselsstraff med elektronisk kontroll (helgjennomføring og delgjennomføring), samfunnsstraff, program mot ruspåvirket kjøring og narkotikaprogram med domstolskontroll⁵. Målingen omfatter personer som har gjennomført straff i perioden 2004-2021.

Personer uten gyldig norsk personnummer og personer som bare har utholdt bøteteneste er holdt utenfor målepopulasjonen. Tilbakefallet er målt over 2 år og 5 år. Vi viser i hovedsak målinger over 2 år i årsrapporten. Måleperioden for løslatte fra fengsel inkluderer nye dommer til og med november 2024. Ved enkelte målinger er det svært få observasjoner i måleperioden. Tilbakefallstallene må derfor tolkes med forsiktighet.

Tilbakefall er definert som første gjerningsdato etter gjennomført ubetinget fengselsstraff og straff i samfunnet. Det nye lovbruddet må medføre ny dom til kriminalomsorgen, uavhengig av straffegjennomføringsform i den nye dommen. Ny dom måles ved første gjerningsdato i det nye hovedlovbruddet.

Innledende kommentarer til utviklingen mellom 2020 og 2021

Tilbakefallet blant løslatte fra både straffegjennomføring i fengsel og samfunn viser en markant nedgang fra 2020 til 2021. Dette kan forklares med flere forhold. Koronapandemien og nedstengingen av samfunnet i perioden 2020 – 2022 har påvirket det samlede kriminalitetsbildet, og dermed også tilbakefallet. Personer som ble løslatt i 2021 ble løslatt til et nedstengt samfunn, noe som reduserte muligheten for lovbrudd. Statistisk sentralbyrå (SSB) registrerte

5. Straffegjennomføring i institusjon §12 og bøtesoning/tjeneste inngår ikke i datagrunnlaget på grunn av manglende datakvalitet.

blant annet 10 prosents nedgang i anmeldelser fra 2019 til 2021. Restanser i domstolene og forsinkelser i registrering hos politiet og kriminalomsorgen kan også ha bidratt til nedgangen i målingene. Som følge av økt press på straffesakskjeden besluttet Riksadvokaten i 2020 økt bruk av betinget påtaleunntatelse for mindre alvorlig kriminalitet. Antallet ilagte betingede påtaleunntatelser økte fra litt over 4 000 til over 7 000 i 2020 og til drøyt 6 000 i 2021. Det er rimelig å anta at dette også har påvirket tilbakefallstallene for 2021.

Noen sentrale funn:

- Tilbakefall etter løslatelse fra ubetinget fengselsstraff som i sin helhet er gjennomført i fengsel, er 16 prosent målt innen 2 år (2021) og 27 prosent målt innen 5 år (2018)
- Tilbakefall etter løslatelse fra alle straffegjennomføringsformer har en synkende trend de siste årene. Nedgangen er særlig stor mellom 2020 og 2021.
- Tilbakefallet er lavest etter løslatelse fra ubetinget fengselsstraff med elektronisk kontroll (helgjennomføring), og høyest etter løslatelse fra dom med narkotikaprogram med domstolskontroll.
- Tilbakefallet er klart høyest for aldersgruppen under 25 år

Tilbakefall fordelt på type straffereaksjon

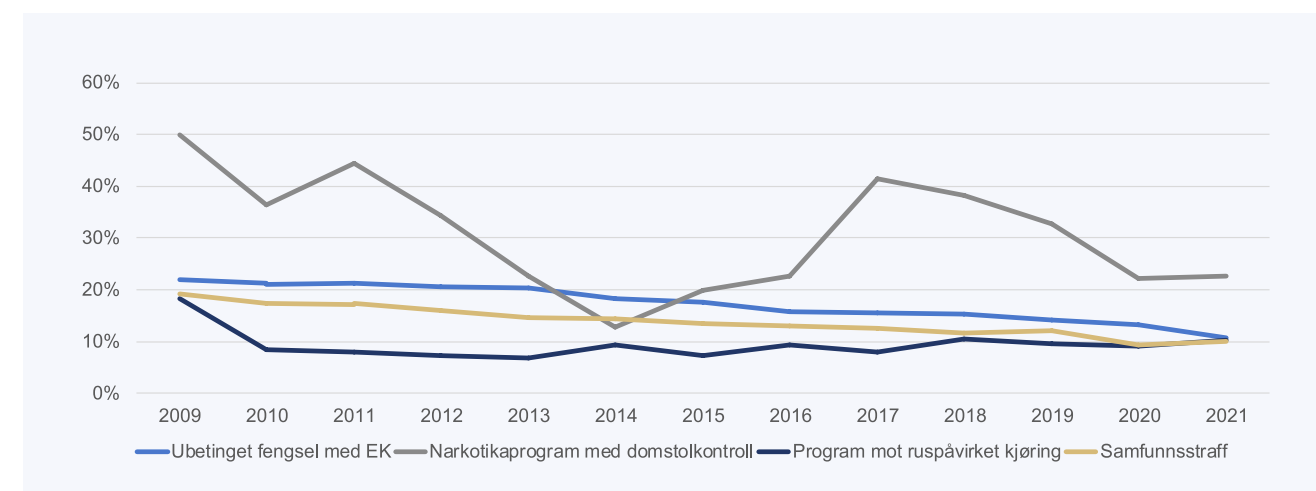
Ubetinget fengsel som straffereaksjon har sett en jevn nedgang i tilbakefall gjennom hele perioden fra 22 prosent i 2009 til 11 prosent i 2021. Tilsvarende utvikling har samfunnsstraff som hadde et tilbakefall på 10 prosent innen to år i 2021, mot 18 prosent i 2009. Program mot ruspåvirket kjøring har siden 2010 ligget stabilt om lag 10 prosent.

Målt innen 2 år etter løslatelse er tilbakefallet høyest for narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) med 23 prosent i 2021. Det høye tilbakefallet for ND må ses i sammenheng med målgruppen for ordningen som er rusmiddelavhengige dømt for kriminalitet relatert til rusmiddelavhengighet. Det er

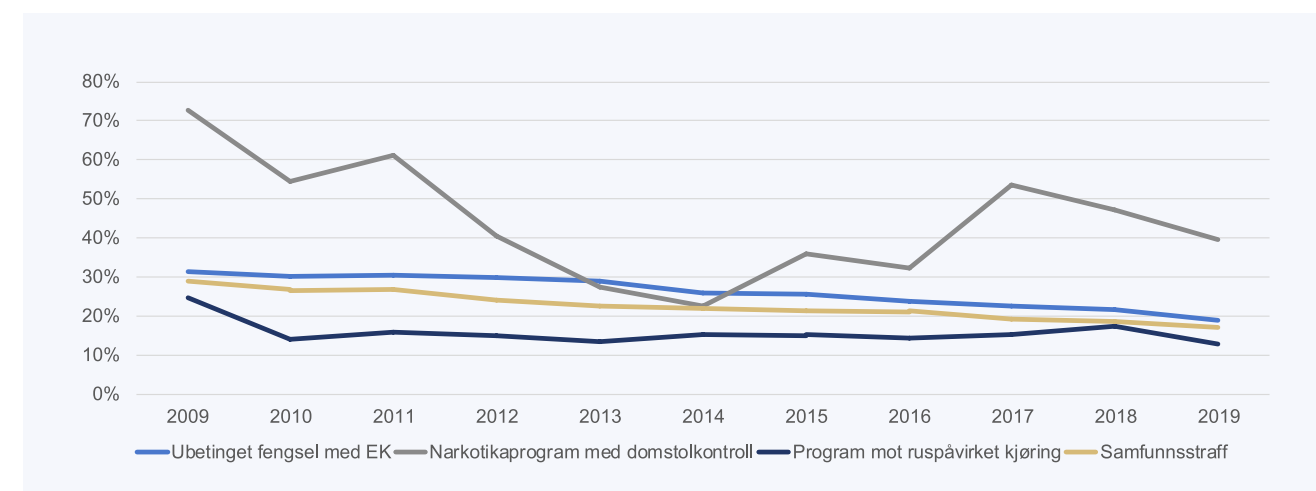
en tydelig nedadgående trend etter at ND ble gjort landsdekkende og permanent i 2017, dette medførte en økning i antall iverksatte saker fra om lag 40 saker i året i 2016 til 350 saker i 2021. Forklaringen på dette kan dels være at man ved økt bruk av reaksjonen har fått en større spredning i risiko og et høyere innslag av personer med generelt lavere tilbakefallsrisiko. Sammenlignet med ubetinget dom er gjennomføringstiden i denne straffegjennomføringsformen ofte vesentlig lengre, og som hovedregel fra 3 til 5 år. Dette kan også ha bidratt til lavere tilbakefall.

Utviklingen i tilbakefall fem år etter løslatelse er i hovedsak lik målinger gjort innen 2 år. Tilbakefallet er imidlertid vesentlig høyere. For 2021 er tilbakefallet omtrent 9 prosentpoeng høyere målt innen 5 år, sammenlignet med målinger innen 2 år. Tilbakefall til ny kriminalitet øker med medgått tid etter siste straffegjennomføring. Tilbakefallet over tid påvirkes i større grad av ytre faktorer knyttet til levekår og sosiale problemer. Dårlig økonomi, rus og manglende tilhørighet i samfunnet kan bidra til å øke risikoen for nye lovbrudd.

Figur 45 Utvikling i tilbakefall innenfor 2 år etter løslatelse, fordelt på straffereaksjon



Figur 46 Utvikling i tilbakefall fem år etter løslatelse fordelt på straffereaksjon

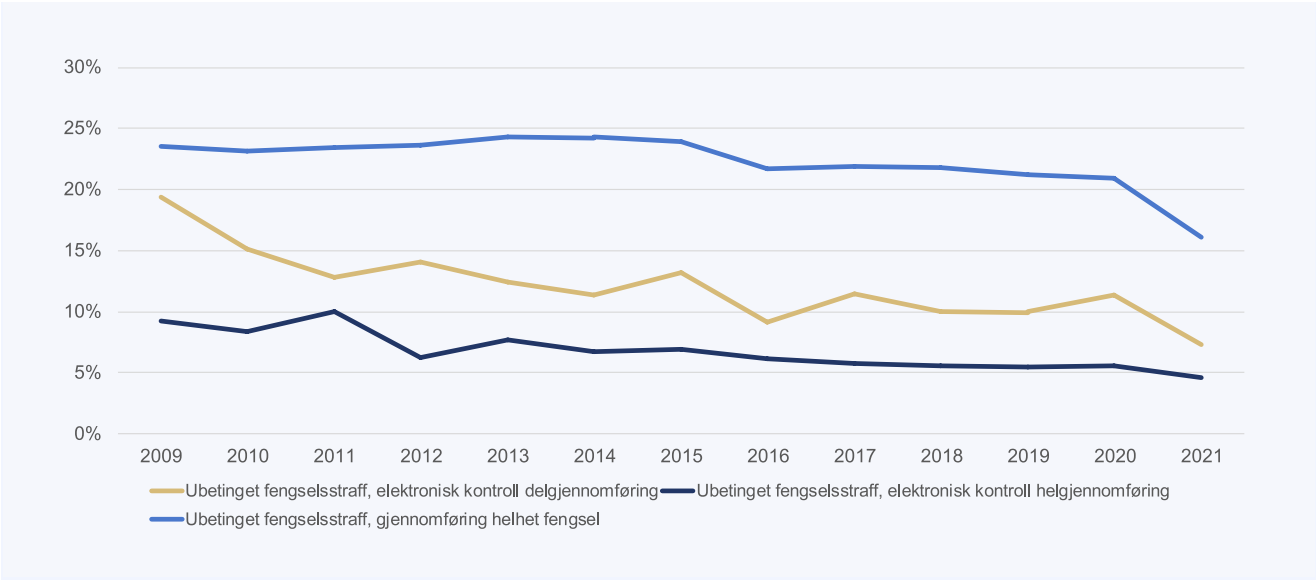


Tilbakefall ubetinget fengsel fordelt på straffegjennomføringsform

Ubetinget fengselsstraff kan gjennomføres i fengsel og i samfunnet. Siden 2008 har straffegjennomføring

med elektronisk kontroll (fotlenke) vært et alternativ til å gjennomføre den ubetingede straffen i fengsel. Domfelte har også siden 2008 hatt muligheten til å gjennomføre siste delen av straffen med elektronisk kontroll, også kalt delgjennomføring.

Figur 47 Tilbakefall innen 2 år etter løslatelse ubetinget fengsel, fordelt på straffegjennomføringsform for perioden 2009-2021

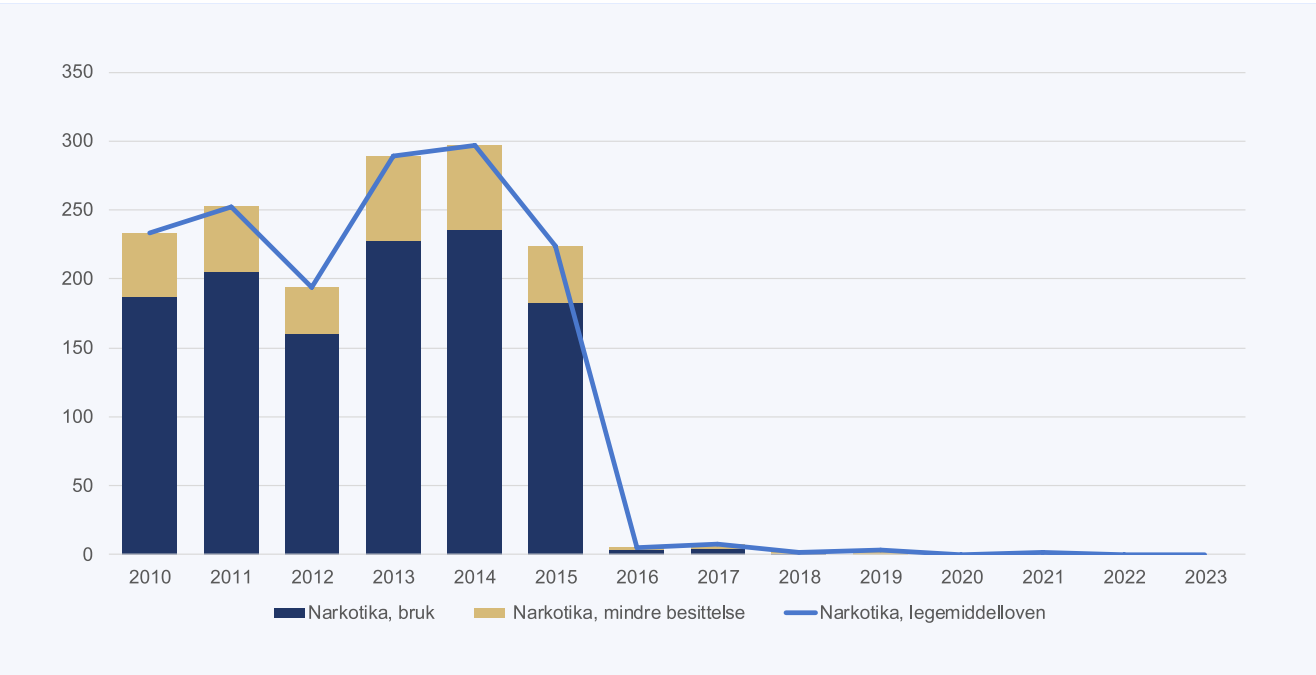


Tilbakefall innen 2 år etter løslatelse fra fengsel er relativt stabilt i perioden. Mellom 2015 og 2016 er det imidlertid en liten nedgang. En av årsakene til denne nedgangen er åpningen av Norgerhaven fengsel i 2015. Dette var ett av flere tiltak for å redusere soningskøen som hadde bygd seg opp gjennom 2010-tallet. Åpningen av Norgerhaven frigjorde fengselskapasitet i Norge, som igjen gjorde det mulig å redusere soningskøen. Før en dom havner i soningskø gjøres en vurdering av dommens lengde og alvorlighet. De aller fleste dommene som havner i soningskø er relativt korte dommer for mindre alvorlig kriminalitet. De absolutte tallene for tilbakefall til ny kriminalitet i 2015 og 2016 er imidlertid omtrent de samme. Årsaken til at tilbakefallsprosenten reduseres er at antallet iverksatte dommer øker samtidig, og dermed reduseres andelen med tilbakefall. Det er rimelig å anta at risikoen for tilbake-

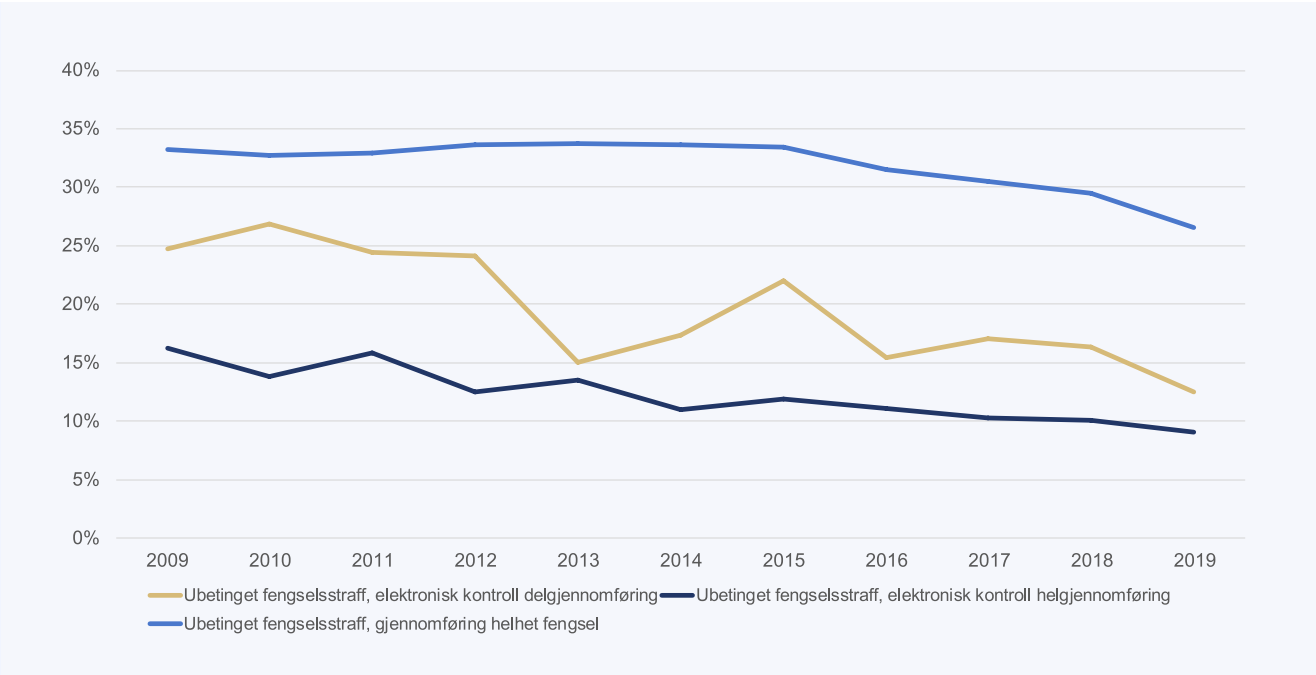
fall generelt er lavere blant domfelte som først havner i soningskø før straffen gjennomføres. Tidligere målinger har også vist at korttidsdømte for mindre alvorlig kriminalitet som oftest har lavere tilbakefall.

At tilbakefallet holder seg på et lavere nivå også etter avviklingen av soningskøen må sees i sammenheng med utviklingen i hele straffesakskjeden, særlig knyttet til politiets arbeid og prioriteringer. I Riksadvokatens mål og prioriteringer til politiet skjer det en dreining mellom 2013 og 2014, der politiet i større grad skal prioritere å etterforske bakmenn og innførselsleddet. Siden politiet selv anmelder rusmiddelrelaterte lovbrudd, får denne endringen en ganske umiddelbar virkning, jf. figur under. I og med at dette er en gruppe som historisk sett har hatt et ganske høyt tilbakefall er det rimelig å anta at dette også har påvirket det samlede tilbakefallet.

Figur 48 Utvikling i antall ubetingede dommer for bruk og besittelse av narkotika og etter legemiddelloven (SSB)



Figur 49 Tilbakefall innen 5 år etter løslatelse ubetinget fengsel, fordelt på straffegjennomføringsform



Den relativt store nedgangen mellom 2020 og 2021 må som nevnt innledningsvis sees i sammenheng med pandemien.

Tilbakefall for løslatte i 2021 fra EK helgjennomføring var syv prosent, for domfelte som var løslatt fra EK delgjennomføring var tilbakefallet på fem prosent. Siden innføringen av EK har antallet saker som gjennomføres med elektronisk kontroll årlig økt fra om lag 100 til nesten 3 700 i 2021. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll har en positiv utvikling gjennom hele måleperioden, fra ni prosent i 2009 til under fem prosent i 2021.

Det er en særlig positiv utvikling etter at ubetinget fengselsstraff med elektronisk kontroll ble utvidet og gjort nasjonalt i 2014. Effekten av innføringen av elektronisk kontroll blir altså mer synlig over tid. Tilgjengelig kunnskap om effekten av elektronisk kontroll på tilbakefall indikerer at selve innholdet i straffegjen-

nomføringen er av stor betydning sammenlignet med ubetinget fengselsstraff som i sin helhet gjennomføres i fengsel, særlig økt tilknytning til utdanning og arbeidsliv og redusert behov for trygdeytelser (Rasmussen, Øye, Sverdrup, & Riekeles, 2024).

Tilbakefallet er i måleperioden høyest etter løslatelse fra ubetinget fengselsstraff som i sin helhet gjennomføres i fengsel. Også etter løslatelse fra de ulike straffegjennomføringstypene vesentlig høyere målt innen 5 år, sammenlignet med målinger gjort innen 2 år. For 2021 er tilbakefallet omtrent 7 prosentpoeng høyere målt innen 5 år. For 2019 er tilbakefallet høyest for ubetinget fengselsstraff som i sin helhet gjennomføres i fengsel (27 prosent), og lavest for ubetinget fengselsstraff med elektronisk kontroll, helgjennomføring (9 prosent).

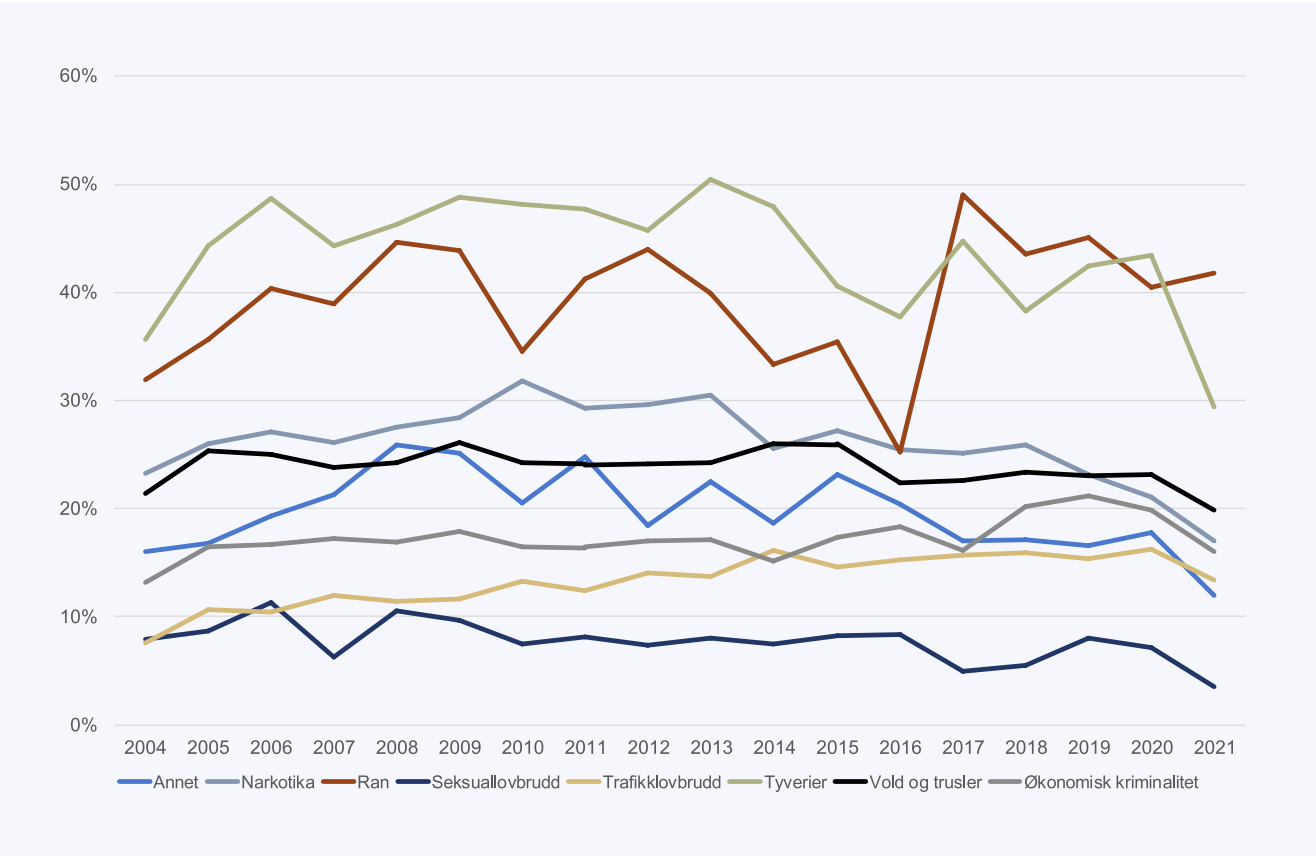


Tilbakefall fordelt på hovedlovbruddsgruppe

Figuren under viser tilbakefall innen 2 år fordelt på hovedlovbruddsgruppe etter løslatelse fra fengsel. Med hovedlovbruddsgruppe menes en samling av flere lovbrudd som deler noen felles kjennetegn ved lovbruddet. Det kan være et stort spenn i alvorlighet innenfor de ulike hovedlovbruddsgruppene. Hoved-

lovbruddsgruppen seksuallovbrudd inneholder for eksempel lovbrudd som seksuelt krenkende atferd (blotting mv.), hallikvirksomhet og seksuelle overgrep mot barn. Tilbakefallsresultatet vil variere mellom de ulike undergruppene i lovbruddsgruppen. Det er viktig å være oppmerksom på denne variasjonen når man tolker tilbakefallsresultatet i de ulike hovedlovbruddsgruppene.

Figur 50 Tilbakefall innen 2 år fordelt på hovedlovbruddsgruppe etter løslatelse fra fengsel



Den markerte nedgangen i registrert tilbakefall fra 2020 til 2021 finner sted innenfor alle hovedlovbruddsgrupper, bortsett fra ran. Særlig tydelig er reduksjonen for tyveridømte, der andelen faller fra 43 prosent i 2020 til 29 prosent i 2021. Denne typen kriminalitet, som i en del tilfeller forutsetter fysisk

nærhet mellom gjerningsperson og offer, ble naturlig nok påvirket av at det offentlige rommet i stor grad var stengt under pandemien. I samme periode falt også antallet anmeldelser for tyverier og annen vinningskriminalitet.

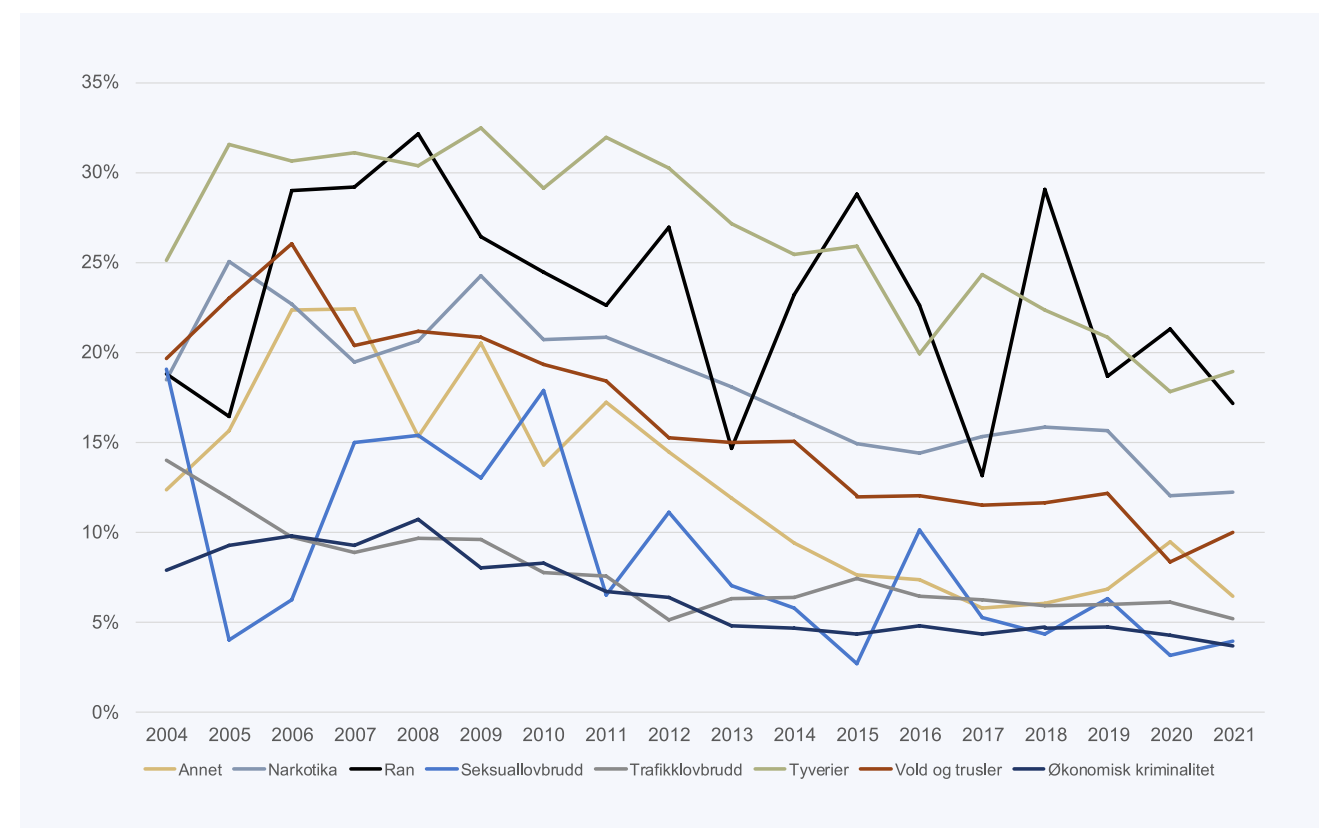
Totalt sett er det stor variasjon innenfor de enkelte lovbruddsgruppene i perioden 2004-2021. Høyest tilbakefall finner vi innenfor ran og tyverier, med tilbakefall på henholdsvis 42 og 29 prosent i 2021. Lavest tilbakefall ser vi blant dømte for seksuallovbrudd med et tilbakefall på 4 prosent i 2021.

Narkotikadømte ser vi en klart synkende trend i perioden, særlig i perioden etter 2013. Nedgangen må ses i sammenheng med at færre personer anmeldes og dømmes for bruk og besittelse av narkotika, en gruppe domfelte som tradisjonelt har stått for relativt høyt tilbakefall. Samtidig anmeldes og dømmes flere for organisert kriminalitet knyttet til omsetning av narkotiske stoffer, men antallet som dømmes er relativt få og strafferammen er ofte høyere, som innebærer færre løslatelser i året.

Figur 51 viser tilbakefall innen 5 år fordelt på hovedlovbruddsgruppe løslatt fra samfunnsstraff, program mot ruspåvirket kjøring, narkotikaprogram med domstolskontroll og ubetinget fengselsstraff med elektronisk kontroll (helgjennomføring og delgjennomføring). Trenden er over tid nedadgående for alle hovedlovbruddsgrupper. I motsetning til tilbakefall etter løslatelse fra ubetinget fengselsstraff er utviklingen stabil fra 2020 til 2021. Tilbakefallet for hovedlovbruddsgruppene vold og trusler, tyverier, seksuallovbrudd og narkotika er svakt stigende.

Som for ubetinget fengselsstraff er tilbakefallet høyest for lovbruddsgruppene tyverier og ran, med henholdsvis 19 og 17 prosent i 2021. Lavest tilbakefall finner vi for økonomisk kriminalitet og seksuallovbrudd med 4 prosent i 2021.

Figur 51 Tilbakefall innen 2 år fordelt på hovedlovbruddsgrupper og løslatelse fra samfunn



Tilbakefall fordelt på alder

Tilbakefall til ny kriminalitet synker med økende alder, og er klart lavest for aldersgruppen over 40 år. Videre viser tallene at tilbakefallet er høyest for aldersgruppen under 25 år. I gjennomsnitt ligger tilbakefallet på 43 prosent etter løslatelse fra fengsel og 21 prosent etter løslatelse fra samfunn for aldersgruppen 15-24 år. Det er også kun i denne aldersgruppen vi ser en økning i tilbakefall over tid.

Redusert ungdomskriminalitet har høy tverretattlig prioritet i Norge. Kriminalomsorgen har styrket innsatsen med spesialisert kompetanse for denne målgruppen gjennom flere tiltak i kriminalomsorgens fagstrategi om unge innsatte og domfelte, blant annet etableringen av ungdomsteam og ungdomsansvarlige.

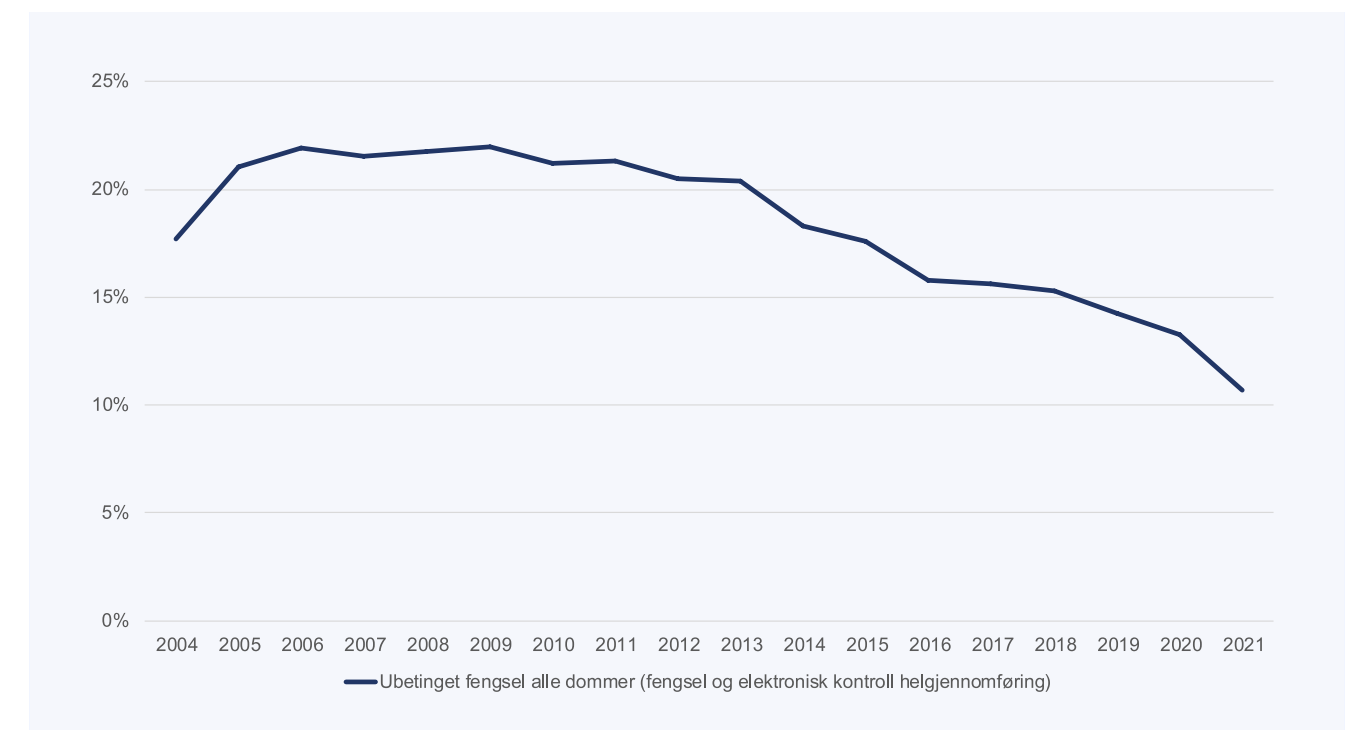
Vurdering

Utviklingen i tilbakefallstallene viser en nedgang de siste fem årene. Analysen tyder på at dette i stor

grad skyldes eksterne forhold som påvirker hele straffesakskjeden. Endringer i politiets prioriteringer, domstolenes restanser, pandemiens innvirkning på kriminalitetsbildet og økt bruk av alternative straffe-reaksjoner har alle bidratt til denne utviklingen.

Kriminalomsorgens arbeid med tilrettelegging for velferdstjenester, faglige tiltak under straffe-gjennomføringen, progresjonsmuligheter og tilbakeføringsarbeid er viktig for at domfelte skal kunne leve et kriminalitetsfritt liv etter løslatelse. Samtidig påvirkes tilbakefall av en rekke faktorer utenfor kriminalomsorgens kontroll, og det er for mange usikkerhetsmomenter til å trekke en direkte årsaks-sammenheng mellom kriminalomsorgens arbeid og den generelle nedgangen i tilbakefallstallene på aggregert nivå de senere år.

Figur 52 Tilbakefall innen 2 år alle dommer ubetinget fengsel (fengsel og elektronisk kontroll)



3.3 Sikkerheten ivaretas i kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen skal ivareta samfunnssikkerheten og sikkerheten for ansatte, innsatte og domfelte under straffegjennomføring. Det skal være trygt under straffegjennomføringen, men det skal også legges til rette for trygghet for samfunnet etter endt gjennomføring, gjennom forebygging og godt tilbakeføringsarbeid.

Overordnet vurdering av hovedresultater 2024

I 2024 har man sett en økning i antall rapporterte hendelser med vold og trusler mellom innsatte, og mot ansatte. Økningen antas å ha sammenheng i utviklingen med innsatte- og domfeltpopulasjon med flere psykisk syke og flere innsatte med tilhørighet til kriminelle nettverk. Det er videre en økning i funn av ulovlige gjenstander i fengsel. Dette er en indikasjon på en forverring av sikkerhetssituasjon for ansatte, innsatte og domfelte under straffegjennomføring, særlig i fengsel.

Det er fortsatt lavt antall rømninger, brudd og avvik, hvilket indikerer at kriminalomsorgen ivaretar samfunnssikkerheten på kort sikt under straffegjennomføring, både fra fengsel og samfunn.

Samtidig viser erfaring fra 2024 at den dynamiske sikkerheten oppleves som svekket, blant annet grunnet mindre tilstedeværelse i fellesskap og mindre aktivisering, noe som ellers kan virke preventivt og konfliktdempende. Redusert dynamisk sikkerhet påvirker også tilbakeføringsarbeidet og mulighet for gode progresjonstiltak. Dette vurderes som en svært uheldig utvikling, og kan gi negative effekter for samfunnssikkerheten på sikt. Det er en gjennomgående tilbakemelding fra fengslene om at ressurs- og bemanningsutfordringer er årsak til svekket dynamisk sikkerhet.

Kriminalomsorgen vil satse på å styrke bemanningen og prioritere den dynamiske sikkerheten som gir lang-siktige, positive effekter for samfunnet.



3.3.1 Om arbeid med sikkerhet i kriminalomsorgen

Det er viktig at kriminalomsorgen har målrettede og forebyggende tiltak. Samtidig er utfordringsbildet i endring, og dette krever dynamisk og fremtidsrettet tenkning om verdier, sårbarheter og virkemidler.

Kriminalomsorgen er definert som en samfunnskritisk funksjon og er derfor avhengig av et oppdatert trussel- og risikobilde for å innrette seg best mulig. Tett samarbeid med andre relevante etater, og oppmerksomhet på samfunnssikkerhet i et nasjonalt og internasjonalt perspektiv er nødvendig.

Styrende dokumenter er under revisjon for å møte et nytt trusselbilde. KDI har i tillegg startet prosessen med å etablere nasjonalt begrenset nett (NBN) i samarbeid med Forsvarsdepartementet. Dette samarbeidet vil videreføres med den nyopprettede etaten Statens graderte plattformstjenester i 2025.

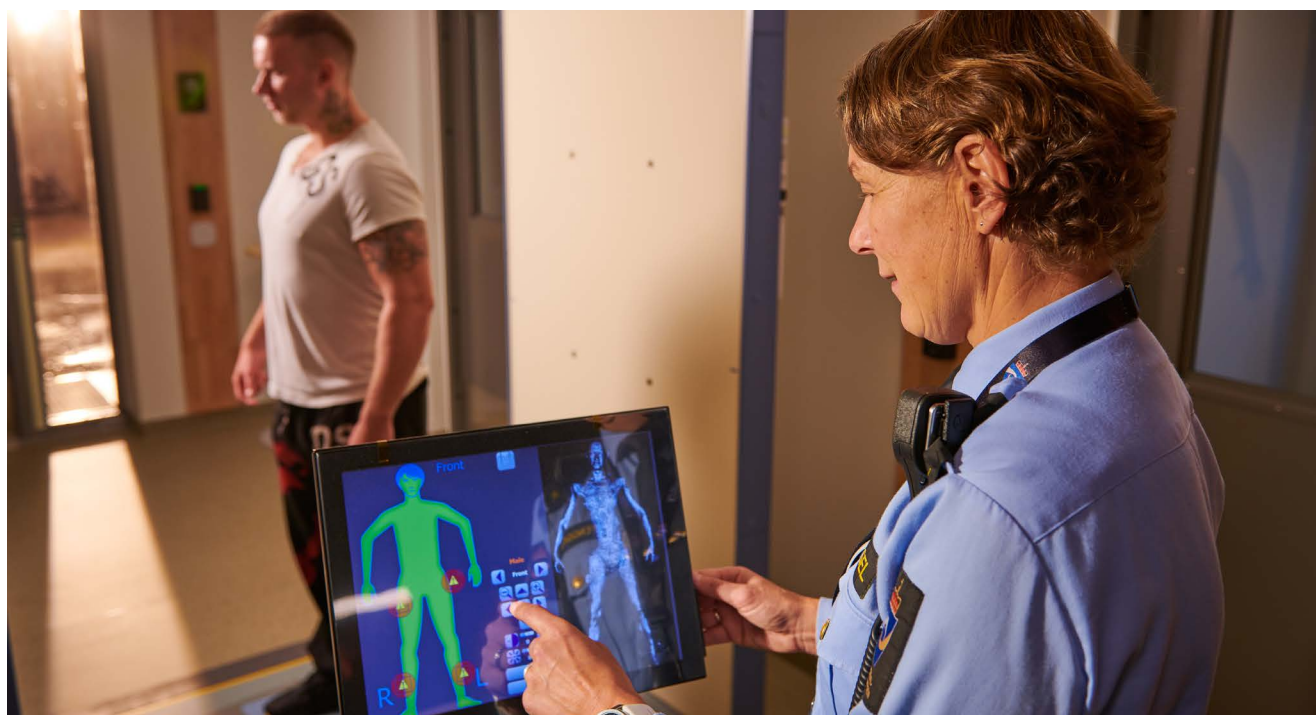
Sikkerhetsstrategien for perioden 2023-2028 skal bidra til systematisk oppfølging og enhetlig tilnærming til sikker-

het i kriminalomsorgen. Strategien skal bidra til å nå målene om «trygghet for samfunnet, ansatte og domfelte og helhetlig sikkerhetstilnærming».

Følgende tiltak fra sikkerhetsstrategien er igangsatt i 2024:

- Inngått samarbeidsavtaler med politiet på ulike nivåer, herunder informasjonsutveksling
- Videreutviklet virkemidler for forebygging av selvskading, selvmordsforsøk og selvmord
- Utreddet hvordan sikkerheten ved friomsorgskontorene kan forbedres
- Revisjon av beredskapsplanverket

Virkemidlene som benyttes for å oppnå sikkerhet i kriminalomsorgen kan kategoriseres i tre; dynamiske og menneskelige tiltak, statiske og teknologiske tiltak og organisatoriske tiltak.



Definisjoner sikkerhetstiltak:

Dynamisk sikkerhet: mellommenneskelige relasjoner og systematiske former for samhandling mellom domfelte og ansatte. Eksempler kan være tilstedeværelse i fellesskap, oppfølgingssamtaler med saksbehandler ved friomsorgskontor, kontaktbetjentarbeid, fritidsaktiviteter, utdanning, arbeid og programvirksomhet. Sentralt er at kontakten med den domfelte benyttes som et verktøy for å øke trygghet gjennom informasjonsinnhenting, relasjonsbygging og individuell tilrettelegging.

Menneskelige tiltak: tiltak som påvirker persepsjonen, vurderingsevne, kunnskap, adferd og reell evne til å bruke eller følge andre sikringstiltak slik som teknologisk utstyr og rutiner eller instruksjoner. Eksempler på tiltak kan være holdningsskapende arbeid, bevisstgjøring, og opplæring.

Statisk og teknologiske sikkerhet: fysiske, elektroniske og teknologiske sikringstiltak. Det kan være fysiske barrierer som hindrer eller forsinker uønsket adgang slik som dører, låser, murer og gjerder. Elektroniske sikringstiltak kan for eksempel være alarmanlegg, fotlenker eller kameraovervåkning. Logiske sikringstiltak skal sikre informasjon, for eksempel gjennom brannmurer og antivirusprogrammer.

Organisatorisk sikkerhet: organisering og styring av arbeidet, samt fordeling av ansvar og myndighet. Eksempler på dette kan være bemanningsplaner, instruksverk, avvikshåndtering og krisehåndteringsplaner.



3.3.2 Analyse av resultater og tiltak for 2024

Funn fra sikkerhetstilstandsundersøkelsen 2024

Et grunnlag for vurdering av sikkerhetstilstanden under straffegjennomføringen er en omfattende egenvurdering innhentet fra alle enheter i kriminalomsorgen om forebyggende sikkerhetsarbeid og sikkerhetstiltak, innenfor hhv statisk, dynamisk og organisatorisk sikkerhet. Sikkerhetstilstandsundersøkelsen gir innsikt i enhetenes situasjon og bidrar samtidig til å bevisstgjøre enhetene på sikkerhet og beredskap.

Undersøkelsen viser status for statiske sikkerhetstiltak og tekniske sikkerhetsanlegg og utstyr. Det rapporteres en nedgang i antall enheter som har tilfredsstillende statisk og teknologisk sikkerhet. Dette kan skyldes mangel på oppdatering og vedlikehold og mangel på riktig kompetanse.

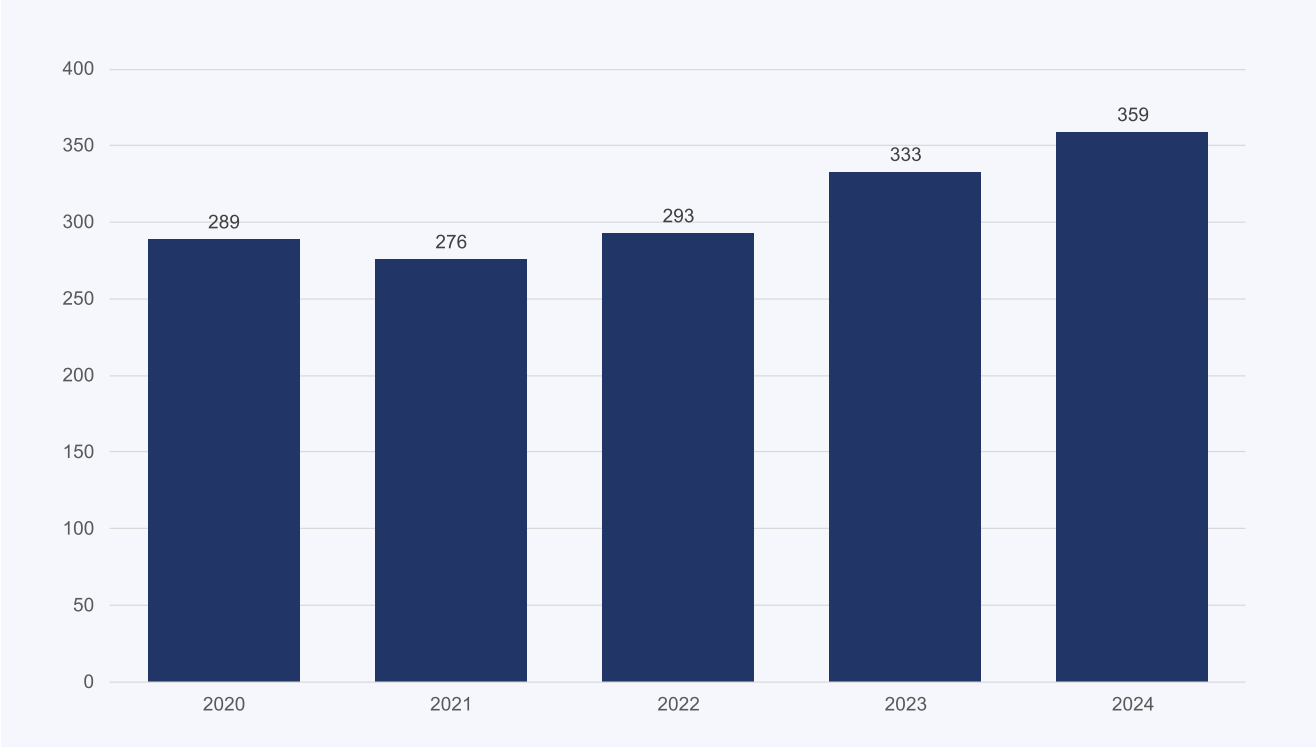
Enhetene melder tilbake at de har økt sin kompetanse på ulike organisatoriske sikkerhetstiltak, herunder regodkjenning i bruk av tvangsmidler, lovpålagte øvelser og planverk. Dette dekker en minimums-standard, men utover dette er det en generell reduksjon i øvrige kompetansehevende tiltak.

Den dynamiske sikkerheten oppleves som svekket. Regionene rapporterer om at særlig bemanningsutfordringer og en økt arbeidsbelastning virker negativt inn på både sikkerhet og tilbakeføringsarbeidet. Nærvær i fellesskap og aktivisering av innsatte er ikke tilfredsstillende, og antallet situasjoner med vold og trusler øker.

Flere rapporterte hendelser om vold og trusler mellom innsatte i fengsel

Som det framgår av figuren under har antallet voldelige hendelser og trusler mellom innsatte fortsatt å øke i 2024.

Figur 53 Vold og trusler mellom innsatte



Vold og trusler mellom innsatte påvirkes av sammen-setningen av innsatte som til enhver tid befinner seg i fengslene. Forskning og resultatrapportering fra regionene viser at det er flere innsatte med psykiske og sammensatte lidelser. Dette inntrykket bekreftes også av regionene. Det er noen få enkeltinnsatte som står for flere hendelser. Enhetene rapporterer en økning gjennom året i innsatte med tilhørighet til kriminelle nettverk, og at konflikter i samfunnet tas med inn i kriminalomsorgens enheter. Dette synes også å ha sammenheng særlig med økte varetektsfengslinger av unge menn. Det er utfordrende å følge konfliktlinjene, og det må kontinuerlig samarbeides om informasjonsutveksling med politiet.

Som en del av arbeidet med KODA er det igangsatt en pilot for en modul for registrering av gruppetilhørighet blant innsatte. Registrering av innsattes tilhørighet til kriminelle nettverk vil kunne gi beslutningsstøtte på plassering av innsatte i avdelinger og fengsler. Dette legger også til rette for at enhetene har mer informasjon til å forhindre og forebygge hendelser knyttet til vold og trusler i fengslene og bidra til sikkerheten for innsatte og ansatte. På sikt vil registreringen av gruppetilhørighet også kunne gi kriminalomsorgen

informasjon som kan benyttes til å forhindre og forebygge kriminalitet fra innsiden av fengslene.

Som det framgår i punkt. 3.1 om innsatsfaktorer har det gjennom 2024 vært et økt press på plasser i fengsel med høyt sikkerhetsnivå for menn. Økning i kapasitetsutnyttelse i fengslene gjør det noe mer krevende å sikre egnet plassering av innsatte for å redusere uønskede hendelser.

”

Økning i kapasitetsutnyttelse i fengslene gjør det noe mer krevende å sikre egnet plassering av innsatte for å redusere uønskede hendelser.

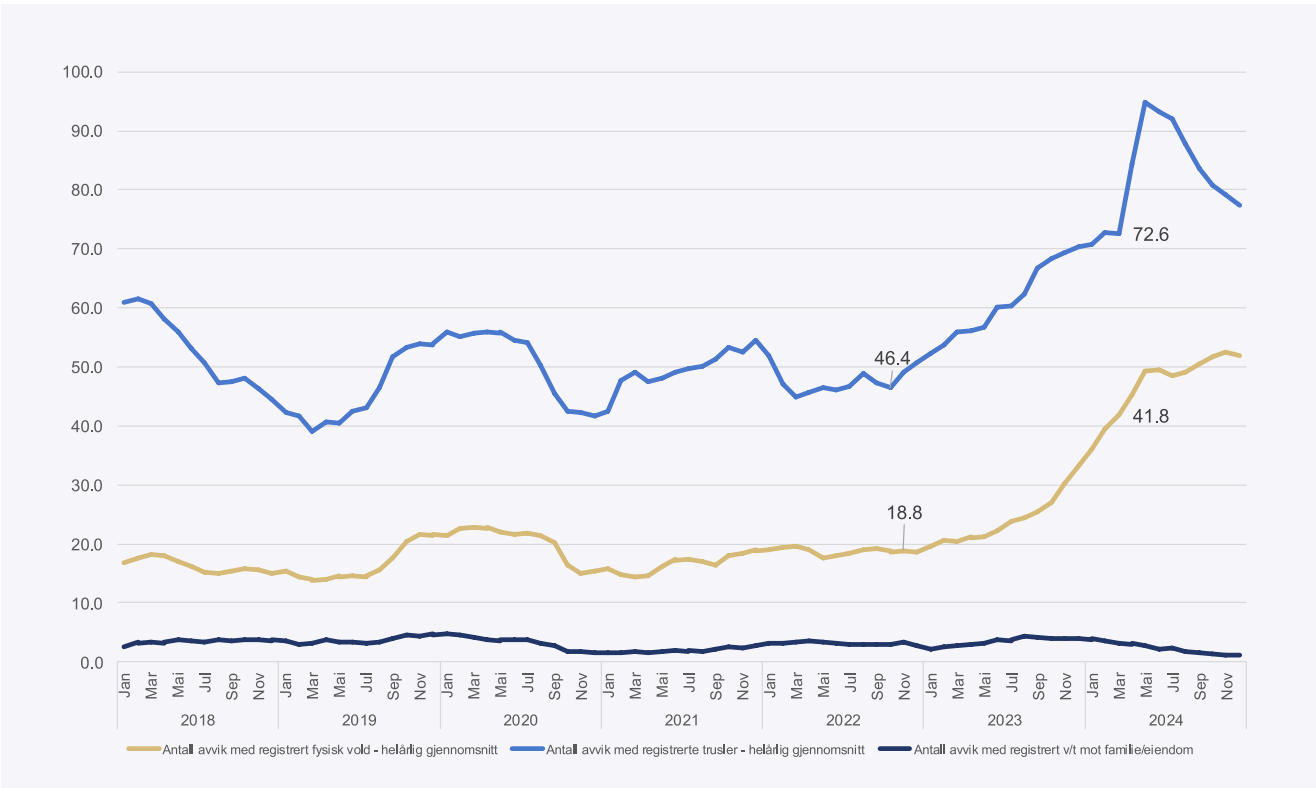


I tillegg er det rimelig å anta at økningen har sammenheng med bemanningsutfordringene beskrevet under pkt. 3.1. Konflikthåndtering og konfliktdepende kommunikasjon fra ansatte er viktige forebyggende tiltak mot vold og trusler. Nedgangen i bemanningen i fengsler reduserer tilstedeværelsen av ansatte i fellesskapet, og enkelte enheter rapporterer om at det ikke lar seg gjøre å ha kontinuerlig tilstedeværelse i innsattes fellesskap. Teknologiske sikkerhetstiltak som kamera-dekning oppleves videre som et viktig tiltak, men vil ikke alene bedre situasjonen da ansattes tilstedeværelse i fellesskapet er et viktig forebyggende tiltak og bidrar til den dynamiske sikkerheten.

Flere rapporterte hendelser med vold og trusler mot ansatte

Sikkerheten til ansatte i kriminalomsorgen skal ivaretas og ansatte skal føle trygghet på jobb.

Figur 54 Vold og trusler mot ansatte helårlig glidende gjennomsnitt



Utviklingen i omfang av vold og trusler mot ansatte i kriminalomsorgen har hatt en negativ utvikling i 2024. Registrerte volds- og trusselhendelser har økt i 2024. Det er registrert en nedgang av trusler mot familie og eiendom, og det er videre en nedgang i registrerte hendelser av vold og trusler mot forvaltnings-samarbeidspartnere.

Det har vært et økt fokus på rapportering av hendelser, noe som kan ha hatt innvirkning på økningen man har sett siste året. Likevel er det grunn til å anta at det har vært en reell økning, sett i lys av endring i domfelt-populasjonen og redusert bemanning. Omfanget av slike hendelser ble også kartlagt i rapporten "Kartleggingen av forekomsten av psykiske belastningsreaksjoner blant ansatte i kriminalomsorgen" i 2023. Kartleggingen blant ansatte i 2023 viser at ansatte utsettes for mange belastende hendelser (se tekstboks). KDI ser alvorlig på situasjonen og har iverksatt tiltak for å ivareta ansatte og bedre bemanningssituasjonen, se omtale under del 4.

Resultat fra spørreundersøkelse om forekomst av hendelser blant ansatte i fengsel og friomsorgskontor:

- 8 av 10 ansatte har svart at de har opplevd stygge eller ubehagelige blikk og kommentarer (82 %). Trusler er deretter den type hendelse som nest flest respondenter har opplevd (70 %).
- 2 av 3 har vært utsatt for hets eller sjikane fra innsatte eller domfelte på jobb (66 %). Litt over halvparten har vært utsatt for forsøk på utnyttelse (55 %). Litt over en tredjedel har vært utsatt for uønsket seksuell oppmerksomhet (36 %).
- Litt over halvparten har opplevd voldsom maktbruk mellom innsatte og domfelte (56 %), og omtrent like mange har også opplevd at en innsatt eller domfelt har blitt alvorlig skadet (48 %).
- 2 av 3 ansatte har svart at de har opplevd eller vært vitne til at en innsatt eller domfelt har begått selvmord eller forsøkt å ta sitt eget liv (66 %).
- En tredjedel har opplevd å finne en innsatt eller domfelt død (36 %).
- Nesten 1 av 3 har opplevd at en kollega har blitt alvorlig skadet (28 %).
- Et alvorlig funn er at like mange har opplevd at en kollega har tatt sitt eget liv (28 %).
- 7 av 10 ansatte føler seg trygge på jobb (71 %).

Kilde: (Rambøll, 2023)



Kartlegging av psykiske belastningsreaksjoner blant ansatte i kriminalomsorgen

Rapport

På oppdrag for
Kriminalomsorgsdirektoratet
(KDI)

Utført av
Rambøll Management
Consulting

September 2023

RAMBOLL

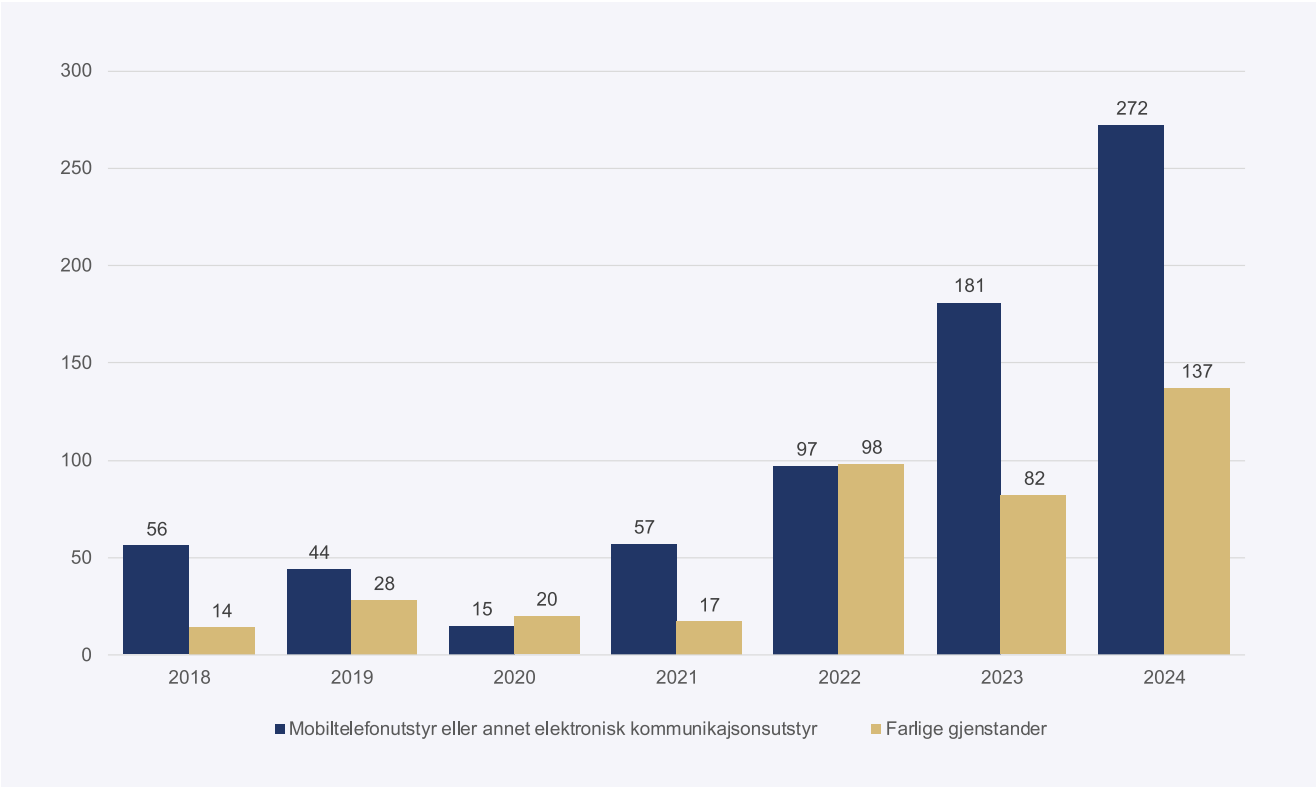
Økning i funn av farlige gjenstander og kommunikasjonsutstyr

For å ivareta sikkerheten i fengslene er det nødvendig å avdekke farlige gjenstander som kan bli brukt som våpen. Videre er det viktig å avdekke kommunikasjonsutstyr, som kan benyttes til ukontrollert kommunikasjon, og planlegging av ny kriminalitet.

Etter et år med nedgang i funn av farlige gjenstander har det vært en økning i 2024. Det er dokumentert en økning

i funn av både mobiltelefoner og elektronisk utstyr i 2024. Fengslene har i løpet av 2024 rettet mye oppmerksomhet mot å avdekke slike gjenstander og det er gjennomført oppgraderinger og anskaffelser av utstyr for å avdekke elektroniske kommunikasjonsmidler. Det er likevel grunn til å anta at problemet med ulovlig bruk av mobiltelefoner er større enn det som avdekkes. Kriminalomsorgen har indikasjoner på at det brukes mobiltelefoner til både å planlegge og opprettholde kriminell virksomhet fra innsiden av fengslene.

Figur 55 Utvikling i funn av farlige gjenstander, mobiler og annet elektronisk kommunikasjonsutstyr i fengsel



Færre funn av narkotika og færre positive rusprøver

Funn av narkotika og brukerutstyr er redusert i 2024, til tross for at hundetjenesten har gjennomført flere kontroller. Det er allikevel, i enkelte regioner, rapportert om større beslag i antall og mengde.

Hundetjenesten ble i 2024 samlet og overført til region nord, og det antas at dette vil medføre en styrket hundetjeneste i kriminalomsorgen i årene fremover.

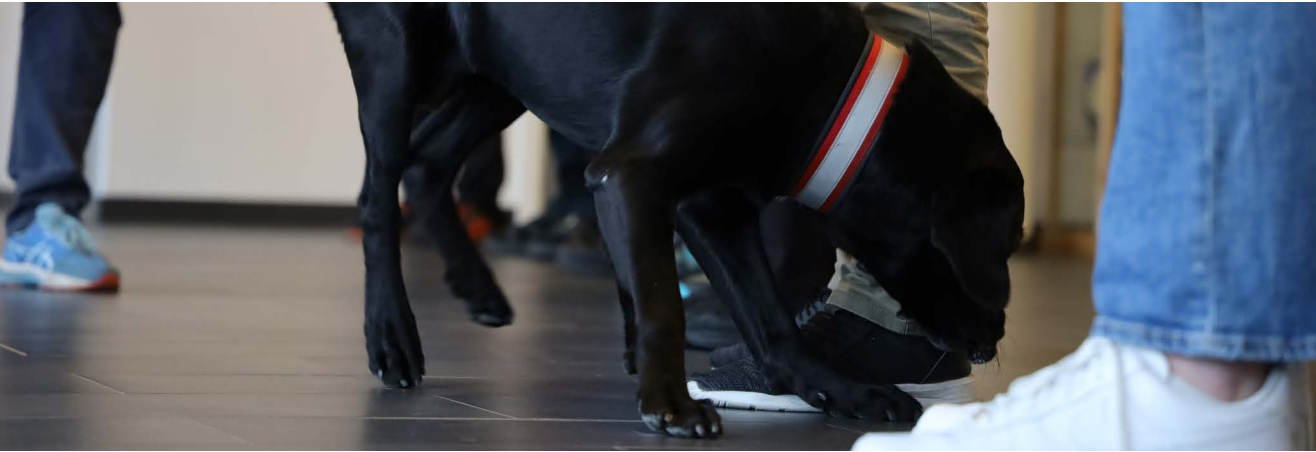
Det har i 2024 vært en nedgang i antall rusprøver og i andelen av prøvene som har vist positivt resultat. Datagrunnlaget er ikke omfattende nok til å kunne si noe

om årsaker. Sett i lys av en svekket dynamisk sikkerhet og redusert bemanning kan det også antas at det kan

være rustilfeller som ikke oppdages og at endringer i innsattes atferd ikke fanges opp.

Figur 56 Rusprøver

År	Antall rusprøver	Positive prøver	Andel positive prøver
2017	18 619	2 104	11,30 %
2018	15 366	1 524	9,90 %
2019	13 804	1 613	11,70 %
2020	9 071	894	9,90 %
2021	13 504	1 859	13,80 %
2022	17 333	2 188	12,60 %
2023	15 289	2 397	15,70 %
2024	13 430	2 077	15,50 %



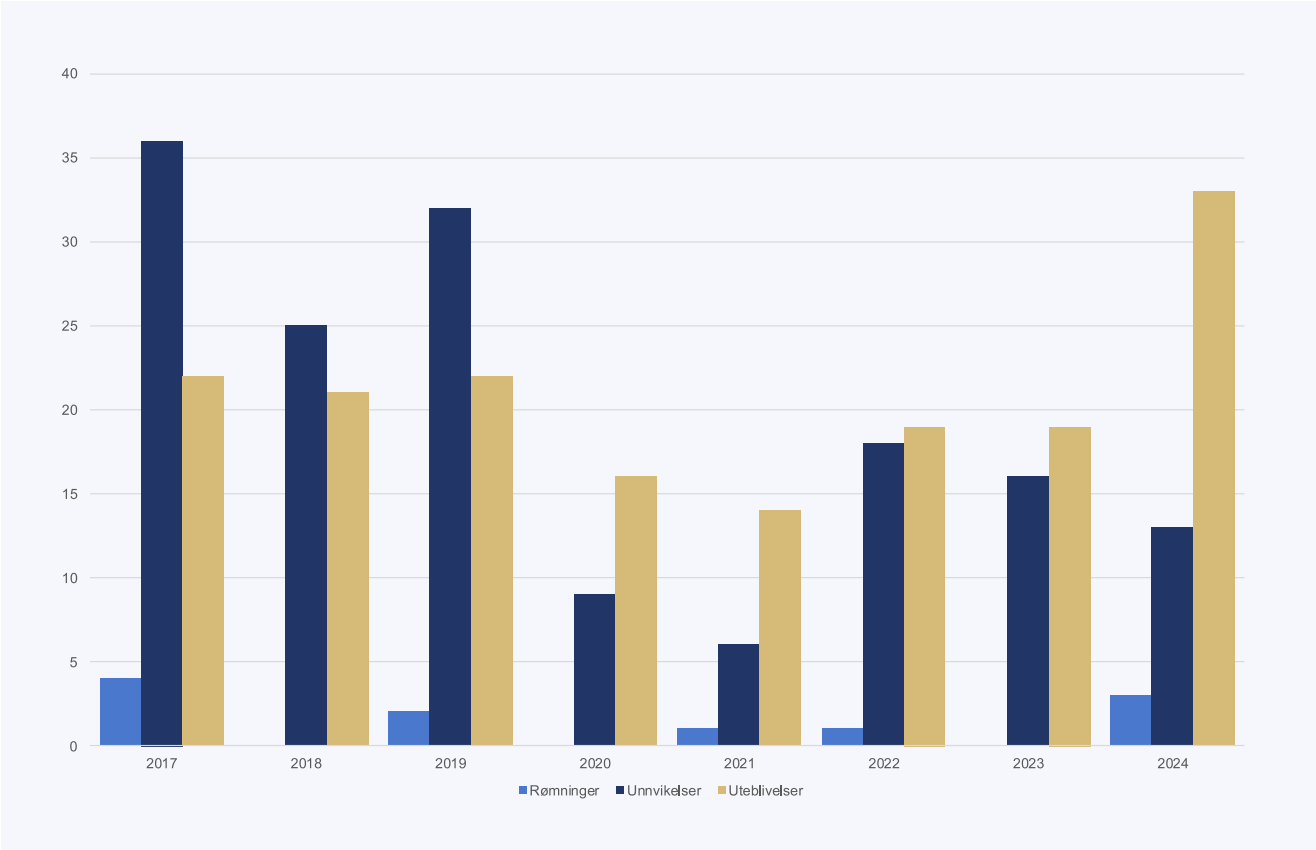
Lavt nivå på rømninger, unnvikelser og uteblivelser

Det har vært en økning i rømninger sammenlignet med 2023, ikke bare fra fremstillinger, men også fra enheter, hvor innsatte forserer fysiske sikkerhetstiltak.

Det har vært tre rømninger fra fengsel med høyt sikkerhetsnivå, som er en økning fra 2023. Det er også en økning i antall unnvikelser og uteblivelser. Antall hendelser er likevel fremdeles på et stabilt, lavt nivå.

Et lavt antall rømninger og unnvikelser er vesentlig for å ivareta samfunnssikkerheten, og for å opprettholde samfunnets tillit til strafferettskjeden. Fortsatt lavt nivå viser at det gjøres gode vurderinger i kriminalomsorgen ved plasseringer av innsatte, og ved vedtak om utganger fra fengsel.

Figur 57 Rømninger, unnvikelser og uteblivelser



Lav bruddandel ved straffegjennomføring i samfunnet

Andelen brudd på vilkårene for gjennomføring av straff i samfunnet, herunder nye straffbare forhold, er generelt på et lavt nivå. Unntaket er domfelte på ND som skiller seg ut med en relativ høy andel brudd på gjennomføringen. Dette har sammenheng med målgruppen, som har et erkjent rusmiddelproblem, og er domfelt for narkotikarelatert kriminalitet, noe som øker risiko for brudd. Lavest bruddandel fin-

ner vi blant domfelte som gjennomfører straff med elektronisk kontroll.

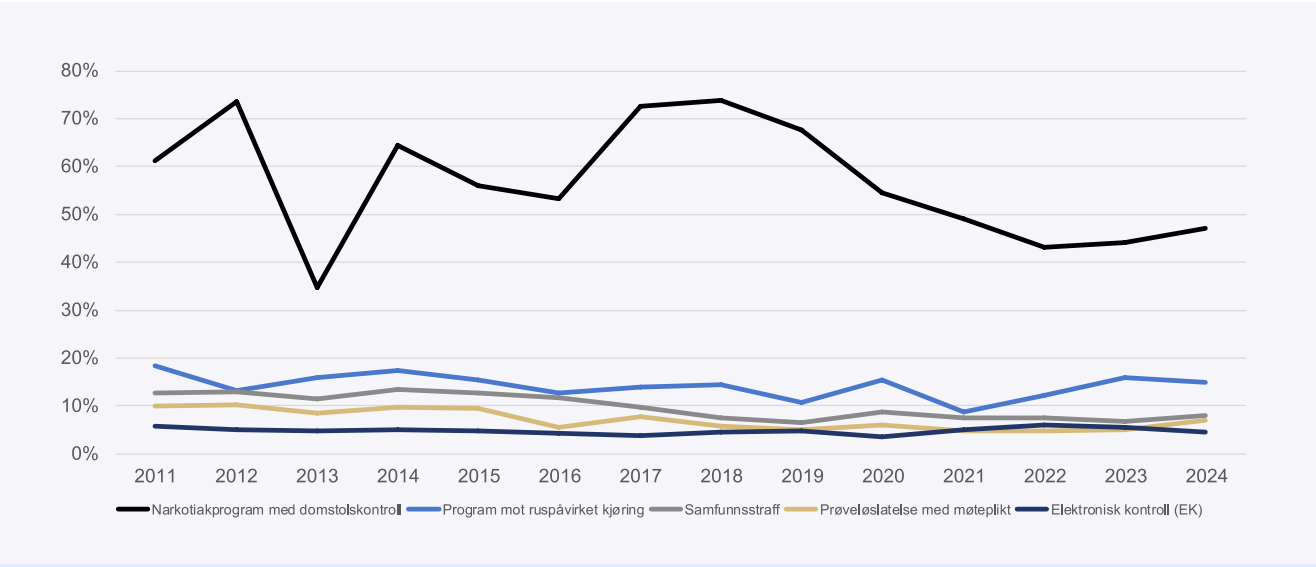
Den lave bruddandelen for domfelte som gjennomfører straff i samfunnet indikerer at målgruppen generelt sett har en lavere risikoprofil, samtidig som kriminalomsorgen har tett oppfølging og et høyt kontrollnivå. Samlet sett gir dette utslag i lav risiko for brudd under straffegjennomføringen.

Økt bruk av omvendt voldsalarm

Kontaktforbud med elektronisk kontroll, såkalt omvendt voldsalarm ble etablert i 2013, og i 2024 ble ordningen utvidet til også å gjelde saker med besøksforbud. Formålet med ordningen er å øke sikkerheten til de som utsettes for vold og trusler, og plassere ulempene ved beskyttelsestiltaket hos trusselutøveren. Tiltaket inngår i satsingen knyttet til vold i nære relasjoner, og er således viktig for samfunnssikkerheten. Politiet har ansvar for ordningen, og kriminalomsorgen bistår politiet i gjennomføringen. Både fromsorgs-kontor og fengsler utfører oppgaver med på- og avlenking av utstyr, og kontrollsentralen bistår med selve overvåkingen og teknisk støtte, samt har dialog med både politi og trusselutøver om nødvendig.

I 2024 ble det idømt eller ilagt totalt 194 saker med omvendt voldsalarm, og 171 av disse var elektronisk kontroll ilagt sammen med besøksforbud. I gjennomsnitt har det vært om lag 50 aktive saker med kontaktforbud, med en gjennomsnittlig varighet på to år og 60 aktive saker med besøksforbud, med en gjennomsnittlig varighet på litt under 5 måneder.

Figur 58 Brudd straff i samfunn fordelt på straffereaksjon/straffegjennomføringsform



Oppmerksomhet på arbeidet mot radikalisering og voldelig ekstremisme

Ved utgangen av 2024 var det 15 personer i målgruppen for arbeidet mot radikalisering og voldelig ekstremisme. Seks av disse er siktet eller tiltalt for terrorhandlinger eller hatkriminalitet, åtte er dømt for terrorrelatert lovbrudd, og to av disse igjen er returnerte fremmedkrigere. Samlet er dette om lag samme som i 2023. I 11 av sakene er det oppfølging gjennom kriminalomsorgens mentorordning.

Til tross for lavt antall personer i målgruppen for arbeidet mot radikalisering og voldelig ekstremisme er dette et område kriminalomsorgen må ha særlig oppmerksomhet på. PSTs nasjonale trusselvurdering for 2025 viser at stadig flere mindreårige radikaliseres. Det forventes at radikalisering vil finne sted i fysiske nettverk og trusselvurderingen trekker fram fengsel som en relevant arena. Kriminalomsorgen har en rekke tiltak i arbeidet med radikalisering og voldelig ekstremisme under straffegjennomføring. Samarbeidet

med det nordiske nettverket er viktig, og bidrar med økt informasjon, kunnskap og verktøy for håndtering. Det er i 2024 gjennomført flere kompetansehevende tiltak for ansatte. Det ble igangsatt et nytt kurs i radikaliserings og voldelig ekstremisme, i tett samarbeid mellom KRUS og andre relevante fagmiljøer. Arbeidet med å revidere håndboken om radikaliserings og voldelig ekstremisme er påbegynt, og denne forventes publisert i løpet av 2025. Videre vil KRUS fra 2025 gjenoppta tilbud om enkeltemnet om radikaliserings og voldelig ekstremisme i kriminalomsorgen. Emnet omhandler forebygging, samt arbeid med radikaliserings innenfor kriminalomsorgen.

Med ekstremisme menes aksept for bruk av vold for å nå politiske, religiøse eller ideologiske mål. En ekstremist aksepterer bruk av vold, men bruker ikke nødvendigvis vold selv. Med radikaliserings menes en prosess der en person utvikler aksept for eller vilje til aktivt å støtte eller delta i voldshandlinger for å nå politiske, religiøse eller ideologiske mål.

(PSTs trusselvurdering 2024)

KDI vurderer at det vil være behov for ytterligere satsing på et systematisk, forebyggende sikkerhetsarbeid i kriminalomsorgen.

Det er videre flere likhetstrekk i håndteringen av radikaliserings og voldelig ekstremisme, og kriminelle nettverk. Politiet skal fremover ha økt innsats på forebygging av kriminelle nettverk og det er derfor viktig at kriminalomsorgen også kan gi tilstrekkelig innsats. Det er viktig med tverrfaglig tilnærming i disse sakene, og samarbeidet med politiet i enkelt-saker er avgjørende. Det er en utfordring i dag at det ikke er tilstrekkelig sammenheng og helhetlig innsats i straffesakskjeden.

Vurdering

Det overordnede formålet med sikkerhetsarbeid i kriminalomsorgen er trygghet for samfunnet, for ansatte og for domfelte. Sikkerhetsarbeidet skal ha både et kortsiktig og langsiktig perspektiv. Det skal være trygt under straffegjennomføringen, og sikkerhetsarbeid i fengsel og ved friomsorgskontor handler om de virkemidlene man tar i bruk for å trygge samfunnet, ansatte og domfelte under straffegjennomføringen, i tiden kriminalomsorgen har ansvaret.

Sikkerheten til domfelte, innsatte og ansatte

Økningen i rapporterte hendelser om vold og trusler i kriminalomsorgen er en indikasjon på en forverring av sikkerhetssituasjonen for ansatte, innsatte og domfelte under straffegjennomføring. Som det fremgår over antas økningen å ha sammenheng i utviklingen av innsatte- og domfeltpopulasjon med flere psykisk syke og økning i innsatte med tilhørighet til kriminelle nettverk, sammen med økt kapasitetsutnyttelse og redusert bemanning. Økning i funn av farlige gjenstander, mobiler og elektronisk kommunikasjonsutstyr forsterker inntrykket av at sikkerheten for ansatte, innsatte og domfelte under straffegjennomføring er svekket i 2024.

Som følge av kriminalitetsutviklingen og en forventet økende etterspørsel også for straffegjennomføring i samfunnet, er det nødvendig å ha oppmerksomhet også på sikkerheten ved friomsorgskontorene. I 2024 ble det levert en utredning av tiltak for å bedre sikkerheten ved enheter tilknyttet straff i samfunn. Rapporten anbefaler at det iverksettes tiltak på flere områder for økt sikkerhet, enkelte organisatoriske og kompetansehevende tiltak umiddelbart og andre bygningsmessige tiltak anbefales gjennomført i forbindelse med nybygg, flytting eller ombygging. Rapporten og dens anbefalinger følges videre opp i 2025. Enkelte enheter har allerede gjort noen endringer i tråd med anbefalingene.

Kriminalomsorgen benytter digitale løsninger for å trygge ansatte ved friomsorgskontorene som er på opp-

drag utenfor kontoret, eksempelvis i domfeltes bolig. Personalalarmløsning vurderes som et svært viktig sikkerhetstiltak for ansatte som jobber med gjennomføring av straff i samfunn. I 2024 er personalalarmløsningen blitt oppgradert og forbedret ytterligere.

For å bedre sikkerheten for innsatte, ansatte og domfelte er det viktig å bedre den dynamiske sikkerheten gjennom økt bemanning ved kriminalomsorgens enheter. Se nærmere omtale av bemannings-situasjonen under punkt 3.1 og tiltak i del 4.

Samfunnssikkerheten under straffegjennomføring

Det fortsatt lave antall rømninger, brudd og avvik viser at kriminalomsorgen ivaretar samfunnssikkerheten under straffegjennomføring i samfunn og fengsel. Samtidig gir det økte omfanget av mobiler og elektronisk kommunikasjonsutstyr i fengsel økt risiko for kriminalitet under straffegjennomføring. KDI har i 2024 jobbet videre med å vurdere ulike mobil-deteksjonssystemer, som kan bidra til å detektere ulovlige mobiltelefoner i fengsel, og kriminalomsorgen vil teste ut utstyr som kan dekke dette behovet.

Funnene fra sikkerhetstilstandsundersøkelsen og utredning av sikkerheten ved enheter tilknyttet straff i samfunn tilsier at det framover er behov for å iverksette tiltak for å bedre den statiske og teknologiske sikkerheten. KDI vil i 2025 følge opp funn og anbefalinger i rapporten om sikkerhet ved enheter tilknyttet straff i samfunn.

KDI har i 2024 igangsatt tiltak for informasjonsutveksling og kommunikasjon som vil bedre sikkerheten på sikt. Det er inngått samarbeidsavtaler med politiet på ulike nivåer. I arbeidet med ESAS ble det igangsatt pilot for digital bestilling av varetektsplass. Piloten inkluderer mottak av helse- og risikovurderinger og en nyutviklet innsettelsesordre. Dette effektiviserer arbeidsprosessene og styrker samhandlingen mellom aktørene. Den igangsatte piloten i nytt fagsystem (KODA) med en modul for registrering av

gruppetilhørighet blant innsatte vil gi beslutningsstøtte på plassering av innsatte. På sikt vil løsningen kunne gi kriminalomsorgen informasjon som kan benyttes til å forhindre og forebygge kriminalitet fra innsiden av fengslene. Sett i lys av politiets innsats mot gjengkriminalitet er det grunn til å tro at flere innsatte framover vil ha tilknytning til kriminelle nettverk. Det blir derfor stadig viktigere for å ivareta sikkerheten at det er rask og god informasjonsutveksling mellom politiet og kriminalomsorgen om varetektsfengslede og domfelte. KDI vil fortsette arbeidet med igangsatte tiltak i 2025.

Samfunnssikkerheten på lang sikt er ikke tilstrekkelig ivaretatt

Målsettingen om den langsiktige samfunnssikkerheten er imidlertid utfordret. Resultatene fra 2024 viser at innsatsfaktorene og ressursene er knappe, tilbakeføringsarbeid og kvalitet under straffegjennomføring reduseres og mange domfelte får ikke en trygg og gradvis overgang til livet etter straff. Det vises til omtale i pkt. 3.2 under Gradvis tilbakeføring til samfunnet. På grunn av manglende ressurser blir det derfor en avveining mellom sikkerhet under og etter straffegjennomføring – sikkerhet på kort og lengre sikt, og tallene kan tyde på at det kortsiktige perspektivet blir prioritert.

”

Som følge av kriminalitetsutviklingen og en forventet økende etterspørsel også for straffegjennomføring i samfunnet, er det nødvendig å ha oppmerksomhet også på sikkerheten ved friomsorgskontorene.



3.4 Sammenhenger mellom innsatsfaktorer, kvalitet og sikkerhet

Erfaring fra 2024 viser en tydelig sammenheng mellom innsatsfaktorer og ressurser på den ene siden, og grad av kvalitet på innhold og tjenester under straffegjennomføring på den andre siden. Både kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnere er underdimensjonert når det gjelder å levere en straffegjennomføring med den nødvendige kvalitet. Domfeltpopulasjonen har økende levekårsutfordringer, med rusproblematikk og psykiske lidelser. Særlige sårbare og viktige grupper som barn, unge, kvinner og psykisk syke, har blitt prioritert, og innsatsen har gitt positive effekter. Samtidig blir det desto mindre ressurser til rådighet for å dekke behovene til andre, og større grupper.

Samarbeidet med forvaltningssamarbeidspartnere og frivillige blir stadig viktigere for å klare å levere godt på de tjenestene domfelte har behov for. Utdanning, arbeidskvalifisering og senere tilknytning til arbeidslivet vurderes som avgjørende for at domfelte skal kunne leve et kriminalitetsfritt liv etter straffegjennomføring. Det er nødvendig med innovative tiltak for å videreutvikle de samlede tjenestene.

Samtidig ser man en økning i grov kriminalitet, særlig knyttet til gjengproblematikk og kriminelle nettverk. Framtidsutsiktene tilsier at dette vil forsterkes ytterligere, og kriminalomsorgen må derfor være forberedt på økt etterspørsel og økt sikkerhetsfokus. Kriminalomsorgen må evne å ivareta trygghet for samfunnet under straffegjennomføring, også i framtiden.

Det antas at den dynamiske sikkerheten som muliggjør en trygg og gradvis overgang til samfunnet er avgjørende for å ivareta tryggheten for samfunnet også på lengre sikt. Erfaringer fra 2024 viser at den dynamiske sikkerheten er svekket, og at arbeid med progresjon og tilbakeføring ikke blir tilstrekkelig prioritert i en allerede presset arbeidshverdag. Knappe ressurser og bemanningsutfordringer meldes å være hovedårsak til manglende prioritering av god dynamisk sikkerhet og godt tilbakeføringsarbeid.

Det er en knapphet på ressurser i kriminalomsorgen, samtidig er det en mer ressurskrevende innsatt og domfeltpopulasjon og et økende behov for plasser. Dette gir et gap mellom økonomi, bemanning og kapasitet og krav til kriminalomsorgens tjenester.

Innenfor gitte rammer må kriminalomsorgen evne å snu denne situasjonen, og finne de gode og bærekraftige løsningene som ivaretar både mennesker og samfunnsoppdrag på en bedre måte i framtiden. Forebygging av ny kriminalitet er god samfunnsikkerhet og god samfunnsøkonomi, og må derfor prioriteres høyere.

”

Det antas at den dynamiske sikkerheten som muliggjør en trygg og gradvis overgang til samfunnet er avgjørende for å ivareta tryggheten for samfunnet også på lengre sikt.

3.5 Øvrig rapportering

Internasjonalt arbeid

Det internasjonale arbeidet har vært intensivt i 2024 med ferdigstillelse av små og store bygg og kompetanseprosjekter i mange land innenfor EØS-samarbeidet. Siden 2024 var det siste året i denne programperioden innenfor EØS samarbeidet ble året preget av slutføring av alle prosjekter. KDI har et programforpliktende samarbeid med åtte land, derav syv EØS-land og USA. KDI har i 2024 hatt åtte stillinger tilknyttet internasjonalt samarbeid. Av disse stillingene er fem på EØS og to på USA. I tillegg kommer leder. Stillingene til EØS og USA er eksternt finansiert gjennom EØS-midler og den amerikanske prosjektorganisasjonen Amend ved Universitetet i California. I tillegg har andre eksterne ressurser blitt tilknyttet ved behov og med eksternt finansiering. Til sammen 26 norske partnere (fengsler, overgangsboliger og friomsorgskontor) fra alle fem regioner har vært involvert i internasjonalt prosjektsamarbeid. Alle utgifter forbundet med deltakelse i internasjonalt arbeid er eksternt finansiert.

KDI har i 2024 bidratt i det nordiske samarbeidet for å sikre bedre erfaringsdeling med virksomheter som ligner den norske kriminalomsorgen i oppgaveløsning og utfordringsbilde. De nordiske generaldirektørene møttes på Island for samtaler i tillegg til at arbeidet i fire nettverksgrupper er blitt videreført gjennom jevnlig møter både online og fysisk i løpet av 2024. Arbeidsgruppene er organisert ut fra temaene HR, bygg/ design, sikkerhet og beredskap, samt innhold i straffegjennomføringen og tjenester (frivillige organisasjoner mv.).

EØS-samarbeidet

Den overordnede målsettingen med EØS-midlene er å bidra til å redusere økonomiske og sosiale forskjeller i Europa, samt å styrke det bilaterale forholdet mellom Norge og mottakerlandene. Målet med kriminalomsorgssamarbeidet er å bidra til at kriminalomsorgen i mottakerlandene utvikles og praktiseres i tråd med internasjonale menneskerettsstandarter. KDI er programpartner (DPP) i Latvia, Litauen, Romania, Polen, Bulgaria og Tsjekkia og samarbeidspartner

med Kroatia. Nåværende programperiode 2014-2021 ble forlenget ved programoppstart fram til april 2024. Prosjektkonseptene som definerer mottakerlandenes prioriteringer omfatter både bygging av pilotfengsler i tråd med internasjonale standarder og utdanningscentre for fengselspersonell. Det omfatter også opplæringstiltak for styrking av kvaliteten i kriminalomsorgen, herunder human straffegjennomføring og innføring av dynamisk sikkerhet, normalitetsprinsipp og godt tilbakeføringsarbeid, samt økt fokus på straffegjennomføring i samfunnet. Norske partnere har i alle land gjort en svært god jobb med å formidle norsk kriminalomsorg og praksis.

I 2024 har samtlige mottakerland som hadde planlagt byggeprosjekter enten igangsatt byggingen, eller klart å ferdigstille sine bygg innen utløpet av programperioden 30. april 2024. Alle prosjekter skulle avsluttes innen denne dato. Det er bygget nye moderne fengselsskoler i Latvia, Bulgaria og Litauen, og pilotfengsler i Bulgaria og Polen. Pilotfengslene i Romania ferdigstilles i 2025. Litauen har etablert 4 nye overgangsboliger. Ubenyttede prosjektmidler har i perioden etter 30. april 2024 blitt benyttet til bilaterale aktiviteter med samme overordnede målsettinger som i prosjektene. Disse skal ferdigstilles innen 30. april 2025. KDI og norske partnere har hovedsakelig vært involvert i utdannings- og opplæringsaktiviteter.

KDI har i 2024 fortsatt implementeringen av to store multilaterale prosjekter. I samarbeid med Cambridge University, Center for Prison Studies har Litauen, Latvia, Romania og Bulgaria ferdigstilt baselineundersøkelser basert på metoden Measuring Quality of Prison Life (MQPL) og Staff Quality of Life (SQL) i utvalgte pilotfengsler. Noen av landene gjennomførte også endlineundersøkelser i 2024. Målet med undersøkelsene var å kartlegge forbedringsområder, og påvise eventuelle forbedringer i fengslene for innsatte og ansatte.

USA

2024 var et noe mindre hektisk år enn 2023 i KDIs samarbeid med USA gjennom prosjektorganisasjonen Amend. I 2024 har andre nordiske land blitt involvert i samarbeidet med Amend for å avlaste byrden for norsk kriminalomsorg samtidig som det skapes synergier med de nordiske landene og at vi oppnår en bredere og mer internasjonal tilnærming til oppgaven overfor USA. Som tidligere år har hovedtyngden av arbeidet fortsatt vært i Oregon, Washington og California. Per i dag er ansatte fra alle fem regioner i Norge representert i samarbeidet.

Internasjonale henvendelser

KDI har i 2024 mottatt om lag 50 henvendelser om besøk til norske fengsler fra webportalen på kriminalomsorgens nettside og nær 95 prosent av disse har vi avslått grunnet kapasitetshensyn og ressursbruk. KDI prioriterer henvendelser fra land som Norge har en programforpliktelse med. Likevel har vi prioritert henvendelser som har kommet fra UD eller JD om besøk fra andre land. Innenfor EØS og USA samarbeidet har norsk kriminalomsorg mottatt 63 besøk med over 600 besøkende og om lag 400 ansatte i kriminalomsorgen har deltatt i mer enn 70 delegasjoner til våre samarbeidsland.

Du kan finne mer informasjon om resultatene på kriminalomsorgens hjemmeside under KDIs aktivitetsrapport for det internasjonale arbeidet 2024.

Soningsoverføringer

Kriminalomsorgen region sørvest behandler alle saker om soningsoverføring etter overføringskonvensjonen og dens tilleggsprotokoll og etter bilaterale avtaler, mens det tilligger KDI å behandle overføringer etter gyldighetskonvensjonen. Det alt vesentlige av overføringssakene behandles av regionen.

I 2024 ble det effektivt 14 soningsoverføringer fra Norge til utland. Effekten av overføringene tilsvarer i overkant av 29 fengselsplasser med 100 % belegg (helårsplasser). Det ble gjennomført én overføring



Nytt kriminalomsorgskompleks i Samorano, Bulgaria. Dette inneholder et pilotfengsel med 400 plasser inspirert av den norske M-15 modellen, fengselsskole, overgangsbolig og et tilbakeføringscenter.

mindre enn i 2023, men antallet innsparte fengselsdøgn er betydelig høyere sammenlignet med fjoråret. Antallet effektuerte overføringer er fortsatt lavt, sammenlignet med tallene fra årene før pandemien. Årsaken til nedgangen er sammensatt, men nedgang i antall saker totalt og til tider lang saksbehandlingstid i enkelte mottakerland synes å være hovedforklaringene. En annen årsak er at overføringer til Litauen har vært berostilt frem til oktober 2024 i påvente av en avklaring omkring spørsmålet om garantier. Det er relativt mange litauiske statsborgere som gjennomfører straff i norske fengsler.

KDI har i 2024 behandlet syv klager over vedtak fattet av region sørvest. Ingen av klagen ble tatt til følge. Videre har KDI effektuert en overføring til utlandet etter gyldighetskonvensjonen.

Det ble effektuert fem overføringer fra utland til Norge i 2024. I 2023 ble det overført to. Region sørvest rapporterer om økt trykk i saker til Norge og flere av anmodningene gjelder personer som har utenlandsk statsborgerskap, men som anfører tilknytning til Norge.

KDI har mottatt to klager i saker som er håndtert av regionen, hvorav den ene ikke ble tatt til følge og den andre er til behandling.

Tilskuddsordning

Frivillig sektor er en viktig bidragsyter i arbeidet som gjøres overfor innsatte og domfelte, blant annet når det gjelder nettverksbygging, aktivisering og isolasjonsreducerende tiltak i fengslene og i de sårbare overgangene til et kriminalitetsfritt liv i frihet.

KDI forvalter tilskuddsordningen over statsbudsjettet kap. 430, post 70 for frivillige og ideelle organisasjoner på kriminalomsorgens virksomhetsområde. Formålet med tilskuddsordningen er å hindre tilbakefall til ny kriminalitet gjennom å reintegrere domfelte under og etter straffgjennomføring til økt samfunnsdeltakelse og økt livsmestring. Frivillige og ideelle organisasjoner

som arbeider på virkeområdet til kriminalomsorgen, kan motta støtte til å gjennomføre aktiviteter og interessepolitisk arbeid over tilskuddsordningen.

Det tilbys et bredt spekter av både kulturtiltak og sosiale aktiviteter, som tilbud om fysisk aktivitet, samtalegrupper, ulike former for motiveringsarbeid til behandling og rehabilitering, brede initiativ til sunne og støttende nettverk etter løslatelse, samt viktige bidrag til gode overganger til arbeid eller utdanning.

I 2024 ble det i alt fordelt 43,385 mill. kr til frivillige og ideelle organisasjoner gjennom tilskuddsordningen, en økning på om lag 1 mill. kr sammenlignet med 2023. 'Forskrift om tilskudd til frivillige organisasjoner i kriminalomsorgen' ligger til grunn for vurderingen av søknadene. Det er enhetene på lokalt nivå som inngår samarbeid med de frivillige, og samarbeidet ble dokumentert gjennom støtteerklæringer eller samarbeidsavtaler vedlagt søknadene om midler. Dette året prioriterte KDI samarbeid med organisasjoner som arbeidet målrettet med innsatte i isolasjon, kvinnelige innsatte og domfelte, samt unge lovbrøyttere. KDIs vurdering er at tilskuddene er brukt i henhold til vedtak om tildeling, og at tilskuddsmottakerne har bidratt til å bedre tilstanden på de prioriterte områdene.

I 2024 har KDI arbeidet med å øke kunnskapen om måloppnåelsen på dette området, for fremtidige tildelinger. KDI utvikler derfor et eget spor for tilskuddsforvaltningen, som skal forbedre og modernisere søknads- og rapporteringsprosessen. Nye søknads- og rapporteringsskjemaer vil innrettes mot å operasjonalisere målformuleringen i forskriften, og på sikt muliggjøre bedre oversikt over utviklingen av måloppnåelsen for ordningen – blant annet gjennom å bidra med tallmateriale som tydeligere kan konkretisere antall aktiviteter, omfanget av frivillig innsats og utbredelse av aktivitetene. KDI vurderer at dette vil gi enda bedre oversikt over det gode og viktige arbeidet som foregår, og samtidig gi muligheter for strategisk og målrettet innretning av tilskuddsarbeidet fremover.



Del 4

Styring og kontroll

4.1 Kriminalomsorgens overordnede vurdering av opplegget for styring og kontroll i virksomheten

Kriminalomsorgens styringsmodell er basert på mål- og resultatstyring. Regionene og KRUS rapporterer per tertial til KDI om resultater og regnskap, basert på føringer i disponeringsbrevet. Videre gjennomføres det tertialvise styringsmøter der måloppnåelse, regnskap og andre aktuelle saker er tema. I tillegg gjennomføres det månedlige etatsledermøter, der ledergruppen i KDI og regiondirektørene, samt direktøren for KRUS deltar.

KDI gjennomfører risikovurderinger som en del av den årlige planleggingen. Prosessene gir god oversikt over de vesentligste risikoene på et overordnet nivå. Risikoene som identifiseres løftes jevnlig fram i rapporter til Justis- og beredskapsdepartementet, og legges også fram i forbindelse med dialogen rundt tildelingsbrevet. Videre legges risikovurderingene til grunn for prioriteringene i kriminalomsorgens langtidspan, den årlige virksomhetsplanen og i disponeringsbrevene. Regionenes risikovurderinger inngår i den tertialvise rapporteringen. KDI anser metodikken som godt innarbeidet i kriminalomsorgen, og den brukes generelt i etaten.

Risikobildet utarbeidet høsten 2024 viser følgende utfordringer og utviklingsbehov i styringen av kriminalomsorgen:

- risiko for at menneskerettighetsforpliktelser ikke blir ivaretatt
- mangel på bemanning ved enhetene gir bekymring knyttet til kapasiteten til å lukke avdekkede avvik fra egen virksomhet og tilsynsmyndigheter.
- manglende kapasitet i styre- og støttefunksjonene på regionalt og sentralt nivå og etterslep på digitalisering gjør det krevende å sikre god styring og samtidig en helhetlig utvikling og modernisering av virksomheten.
- IKT-infrastruktur er utdatert

Kriminalomsorgens internkontroll er dokumentert i styrende, gjennomførende og kontrollerende dokumenter. Alle disse ligger inne i Kriminalomsorgens IT-system for internkontroll (KIKS) og i samme system gjøres det avviksregistrering i etaten. KDI gjennomfører en ekstern gjennomgang av hele kriminalomsorgens internkontrollsystem for å identifisere forbedringsområder. KDI vil i 2025 starte arbeidet med nytt kvalitetssystem for å håndtere avvik mer systematisk og effektivt på rett nivå gjennom bedre faglig bistand fra kvalitetssystemet. Det er behov for økt oppmerksomhet om internkontroll på alle nivåer i etaten.

Oppfølgingen av utfordringene med avdekkede risikoer og internkontrollsystemene er omtalt nærmere nedenfor.

I tillegg styrer KDI etaten gjennom regelverksutvikling. I noen grad regulerer også KDI rettsanvendelsen i etaten gjennom oppgaven som klageinstans. Dette gjelder imidlertid bare et snevert utvalg av de vedtak som treffes i etaten, jf. straffegjennomføringsloven § 6.

4.2 Nærmere omtale av vesentlige forhold ved styring og kontroll

4.2.1 Oppfølging av risikoer for styring

Bemanningsutfordringer ved kriminalomsorgens enheter

I kapittel 3.1 er det gitt en omtale av den utfordrende bemanningssituasjonen som kriminalomsorgen står i. Det er her redegjort for problemene med å rekruttere faglært personell, som forsterkes av at det over tid har vært et svært høyt sykefravær i etaten, i tillegg til en høy grad av turnover. Disse problemene er mest omfattende i fengselsenheter, og fengselsbetjenter er blant de faggruppene som det er mest utfordrende å rekruttere. Det er foran i denne rapporten pekt på en rekke eksempler på hvordan den bemanningsmessige situasjonen virker negativt inn på kriminalomsorgens evne til å ivareta samfunnsoppdraget. Arbeidet med å rekruttere og beholde ansatte har derfor vært høyt prioritert av KDI i 2024. Det har blitt iverksatt en rekke tiltak, som omfatter lønnsjustering, profilering av kriminalomsorgen som arbeidsgiver, styrking av rekrutteringsprosesser, utvidelse av opptak til fengselsbetjentutdanningen, ledelsesutvikling og en bedring av arbeidsmiljøet.

KDIs vurdering er at tiltak innenfor kriminalomsorgens rammer ikke vil være tilstrekkelig for å bedre bemanningssituasjonen i tråd med behovet. Som vist i kapittel 3.1 vil ikke dagens økonomiske rammer være tilstrekkelig for å gå tilbake til bemanningsnivået i 2021. Videre er det mangel på tilstrekkelig kvalifisert personell. Økt tildeling i 2025 for å bedre bemanningssituasjonen vil bli prioritert til å øke lønnsnivået til en mer konkurransedyktig lønn og utvikling av desentralisert utdanning ved KRUS. For å håndtere det høye antall fengselsbetjenter som skal gå av med pensjon i årene framover er det imidlertid nødvendig å utdanne flere fengselsbetjenter i årene framover og kunne opprettholde en mer konkurransedyktig lønn.

Et særlig viktig ledd i arbeidet med å forbedre arbeidsmiljøet har vært å forebygge psykiske belastningsreaksjoner blant ansatte. I 2023 innhentet KDI en ekstern kartlegging av ansattes psykiske belastning blant nåværende og tidligere ansatte ved fengsler og friomsorgskontorer. Den psykiske belastningen på ansatte i kriminalomsorgen er derfor godt dokumentert, og det konstateres at denne medfører både sykefravær, turnover og en svekkelse av kriminalomsorgens omdømme som arbeidsgiver. På bakgrunn av kartleggingen etablerte KDI en partssammensatt arbeidsgruppe som i 2024 har vurdert hvilke tiltak som må prioriteres. Det vil i 2025 bli utarbeidet en handlingsplan på bakgrunn av arbeidsgruppens anbefalinger.

Noen av de anbefalte tiltakene har blitt iverksatt i 2024. Det er etablert rutiner for strukturert oppfølging av ansatte etter belastende hendelser, og i 2024 har alle ledere på lokalt nivå med personalansvar eller ansvar for å følge opp ansatte, fått opplæring i denne rutinen. Dette tiltaket har fått gode tilbakemeldinger, og forutsettes å redusere psykiske belastningsreaksjoner og forebygge sykefravær på kort og lang sikt. I tillegg er KRUS gitt i oppdrag å utvikle en opplæringspakke for ansatte.

Når det gjelder lønnsjustering for å beholde ansatte, avsatte KDI i 2024 23 mill. kroner til ekstraordinære lønnsforhandlinger. Oppgjøret hadde en tydelig beholdeprofil, med særlig fokus på å heve lønnsnivået i førstelinjen. Lønnsforhandlingene gav økt lønn til mer enn 1150 fengselsbetjenter og 430 i andre stillingsgrupper på lokalt nivå. Utover dette ble minimumslønnen hevet fire lønnstrinn for fengselsbetjenter. KDI har et mål om en ytterligere økning i lønnsnivået i kriminalomsorgen.

I tillegg har ledere fått opplæring i lønnsforhandlinger og i bruk av handlingsrommet innenfor lønnspolitikken ved rekruttering. Generelt har det blitt jobbet med å styrke arbeidet med rekruttering; blant annet gjennom forbedring av rutiner for ansettelsesprosesser, en aktiv bruk av sosiale medier og etablering av nye fora for samhandling og kunnskapsdeling.

En viktig faktor i arbeidet er at kriminalomsorgen har en god lederkompetanse på alle nivåer. Lederutvikling har vært et sentralt satsingsområde i 2024, og vil i 2025 bli utvidet til å omfatte mellomledere.

Det ble også avsatt øremerkede midler i budsjettet for 2024 til å øke bemanningen i fengslene. Det resulterte i at det ble etablert 49 nye årsverk ved noen utvalgte fengsler, for å redusere omfanget av isolasjon og øke aktiviseringsgraden blant innsatte. Ved flere av disse fengslene viste det seg å være utfordrende å få søkere til de nye stillingene.

I 2024 har det blitt utredet en modell for desentralisert deltidsutdanning av fengselsbetjenter. Målsettingen er å gi et tilbud til personer som er motiverte for å ta fengselsbetjentutdanningen, men som på grunn av familiesituasjon mv. ikke ønsker å ta en heltidsutdanning ved høgskolen i Lillestrøm. Modellen som er foreslått innebærer at aspirantene som tas opp til deltidsutdanningen skal arbeide ved utvalgte opplæringsenheter, og studere på deltid. Dette vil dermed både øke rekrutteringen til yrket, og innebære at de aktuelle enhetene blir tilført arbeidskraft. Det tas sikte på at de første deltidsaspirantene blir ansatt høsten 2025, og at de starter utdanningen i januar 2026.

Kapasitet i styre- og støttefunksjoner og etterslep på digitalisering

På oppdrag fra KDI gjennomførte Menon i 2024 en evaluering av KDIs organisering. Et av funnene fra gjennomgangen var at KDI er et lite direktorat sett opp mot direktorater det er naturlig å sammenligne seg med. Størrelsen gir for lav endrings- og styringskraft

(Menon, 2024) og dette gir begrenset kapasitet til å styre ytre etat faglig og administrativt. Lav kapasitet på regionalt nivå, manglende støttefunksjoner ved enhetene og kriminalomsorgens etterslep når det gjelder digitalisering forsterker utfordringen med å etablere effektive styringsprosesser.

På bakgrunn av evalueringen har KDI besluttet å omorganisere direktoratet. Dette vil innebære etablering av en egen avdeling for digitalisering, og en samling av ressurser på analyse og virksomhetsstyring. Dette vil gi en mer effektiv utnyttelse av tilgjengelige ressurser gjennom mer hensiktsmessig styring og internkontroll. En innføring av porteføljestyling som metodikk for styring av utviklingsprosjekter har også bidratt til en bedre ressursutnyttelse.

I 2024 har KDI fortsatt arbeidet med KODA, dette vil på sikt bidra til digitalisering av kriminalomsorgen og bedre styringsinformasjon.

IKT-sikkerhet

I 2024 er det gjennomført flere tiltak for å bedre IKT-sikkerheten. Blant disse kan nevnes etablering av ny sikkerhetsarkitektur, delvis tjenesteutsetting av IKT-infrastruktur, oppgradering av kontorstøtteverktøy, og det er påbegynt et arbeid med modernisering av applikasjonsporteføljen. Effekten av tiltakene vil på sikt medføre større fleksibilitet i oppgaveutførelsen, og bedre kapasitet for endringer.

Ivaretagelse av menneskerettighetsforpliktelser

Kriminalomsorgen har de siste årene mottatt flere søksmål hvor lov- og regelverk som bygger på prinsipper om mer generelle kontroll- og sikkerhetsmekanismer avveies mot menneskerettslige krav om individuelle og begrunnede beslutninger. I 2024 kom Høyesterett (HR-2024-1170-A) bl.a. til at tre innsatte hadde krav på erstatning etter å ha blitt nakenvisitert i strid med menneskerettighetene og EMK. Sakene er knyttet til vurdering av tidligere regelverk og praksis.

Ulike tilsynsorgan som CPT og Sivilombudet har påpekt at kriminalomsorgens praksis på flere områder fremdeles kan være i strid med menneskerettighetene. Dette gjelder blant annet at en praksis med omfattende innlåsning på egen celle kan være i strid med menneskerettighetene.

Det er samtidig utfordringer knyttet til regelverk og praksis for kontrolltiltakene i kriminalomsorgen. KDI har i løpet av 2024 arbeidet med forslag til revisjon av regelverket knyttet til samtlige kontrolltiltak, og dette arbeidet vil bli oversendt Justis- og beredskapsdepartementet tidlig i 2025.

Det har i 2024 blitt arbeidet videre med å sikre at kriminalomsorgen kan møte de økende kravene til individuelle vurderinger av risiko og behovet for kontroll, samt å fatte beslutninger i form av vedtak. I den forbindelse vil kompetanseheving og erfaringsutveksling være viktige tiltak.

KDI ser at det er behov for økt kompetanse når det gjelder å foreta gode vurderinger og treffe beslutninger. Konkret vises det til her at det har vært en viss usikkerhet knyttet til bruk av kontrolltiltak, særlig med tanke på midlertidige føringer om kroppsvisitasjon og telefonkontroll. De siste årene har det vært et økt fokus på behov for bedre dokumentasjon, vurderinger og notoritet i saker hvor det treffes beslutninger som berører den enkelte. KDI vil jobbe videre med å møte behovet for kompetanseheving, samt sikre enhetlig praktisering regelverket.

KDI utfører et langsiktig arbeid med gjennomgang av kriminalomsorgens praksis i lys av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og andre internasjonale standarder og anbefalinger på menneskerettighetsfeltet. Det er identifisert flere områder som vil kreve innsats. Områder som prioriteres er blant annet utfordringer med bruk av isolasjon og manglende tilgang til fellesskap med andre innsatte, krav til utlåsningstider og menneskelig kontakt, samt manglende helsehjelp til innsatte i norske fengsler og forebygging av selvmord og selvskading.

4.2.2 Utvikling av internkontrollsystem

Det er satt inn en rekke tiltak for å styrke internkontroll og styring, som forventes å forbedre tilstanden i løpet av 2025.

I disponeringsbrevet til regionene er en styrking av regionenes risikobaserte styring og internkontroll løftet frem som en høyt prioritert oppgave. Regionenes ansvar for å ivareta en helhetlig internkontroll er tydeliggjort, og understøttet med rapporteringskrav på en rekke områder. Regionene er også pålagt å gjennomføre inspeksjoner for å kontrollere etterlevelsen av regelverk på utvalgte områder. Generelt er innretningen på rapporteringen mellom forvaltningsnivåene i kriminalomsorgen endret, ved at rapporteringsmaler og andre verktøy utarbeides med sikte på å få frem restrisikoen etter iverksatte tiltak.

Eksterne tilsyn i løpet av 2024 har vist at internkontrollen innenfor enkelte områder av virksomheten krever en særskilt oppfølging. Blant annet er det påpekt svakheter i internkontrollen når det gjelder vedtak om utelukkelse. KDI igangsatte i 2024 et arbeid med å gjennomgå rutiner for internkontroll på regionalt og lokalt nivå på dette området. Gjennomgangen viser at alle regioner har etablert rutiner som skal sikre at det treffes gyldige vedtak, og at det settes inn tiltak for å

forebygge isolasjon. KDI ser imidlertid et behov for en samordning av regionenes praksis når det gjelder internkontroll på dette området. Det er videre avdekket tilsvarende behov når det gjelder vedtak om bruk av sikkerhetscelle, sikkerhetsseng og kontrolltiltak rettet mot innsatte. Et pågående arbeid med en beskrivelse av beste praksis, og en utrulling av felles rutiner basert på denne, er høyt prioritert i 2025.

På bakgrunn av Arbeidstilsynets tilsyn ved KDI har direktoratet i 2024 også rettet en særlig oppmerksomhet mot internkontrollen på HMS-området. Det er utarbeidet nye styringsdokumenter, det innføres nye krav til rapportering, og det legges opp til en tettere oppfølging i styringsdialogen. I sum vurderer KDI at disse tiltakene vil innebære en nødvendig revitalisering av internkontrollen på dette området.

4.2.3 Eksterne tilsyn

Kriminalomsorgen er undergitt tilsyn fra flere tilsynsorganer, blant annet Sivilombudet og tilsynsrådene. Tilsynsorganene leverer rapporter som følges opp av kriminalomsorgen, men i tillegg til dette finner det sted en dialog med flere tilsynsorganer rundt fagutvikling på de forskjellige områder.

Riksrevisjonen

Rapport om tjenestetilbudet i fengsel fra 2022

Det vises til omtale av dette i punkt 3.2.1 under overskriften *Forvaltningssamarbeid*.

Riksrevisjonens revisjon av årsregnskapet for 2023

Ved Riksrevisjonens gjennomgang av kriminalomsorgens bevilgningsrapport for 2023, ble det gitt revisjonsberetning med forbehold, da Riksrevisjonen ikke kunne bekrefte om alt salg knyttet til arbeidsdriften blir korrekt registrert og bokført. Videre ble det avdekket brudd på det administrative regelverket hos Kriminalomsorgsdirektoratet på grunn av mangler ved

internkontrollen og rutinene for å sikre at økonomireglementet i staten og bokføringsforskriften for inntekter blir fulgt.

Kriminalomsorgens arbeidsdrift produserer ulike varer for salg – herunder ulike trevarer, landbruksvarer, håndarbeidsprodukter, kaffe mv. Arbeidsdriften er et viktig aktiviseringstiltak for de innsatte, som gir verdifull arbeidserfaring og kompetanse.

Primært knytter utfordringene seg til manglende felles rutiner og systemer for arbeidsdriften, funksjonaliteten til eksisterende kassasystem, samt til rutiner for fakturering.

Kriminalomsorgsdirektoratet har tatt bruddene på det største alvor, og har satt i gang et større arbeid på flere områder som innbefatter arbeidsdriftens inntekter.

Det største, og mest kompliserte, tiltaket er innkjøp av et nytt kassasystem, med en kravspesifikasjon som skal dekke manglene ved eksisterende system. Innkjøpet vil også dekke ny funksjonalitet som varelager og kobling mot nettbutikk, samt opplæring av alle ansatte. Alle enheter vil få obligatorisk oppkobling til nytt system og må implementere nye, felles rutiner. Innkjøpet er nå foretatt, innleid prosjektleder på plass og kriminalomsorgen arbeider i disse dager med å bygge oppsettet til kassene, utarbeide en grundig kartlegging av behov og utarbeidelse av nye retningslinjer og rutiner som skal følge systemet.

Kriminalomsorgen holdt i oktober og november kurs i håndtering av utgående faktura, kurs som vil tilbys på nytt tidlig vår 2025, i tillegg til kurs i ny kasseløsning.

Kriminalomsorgsdirektoratet har siden revisjonen ble avsluttet sent i april 2024 også gjennomført, og gjennomfører, flere mindre tiltak, som opprydding, veiledning av enkelte enheter, endring av rutiner, enkelte kontroller av kontantbeholdninger mv. Svakheterne fulgte likevel arbeidsdriften inn i 2024.

Sivilombudet

Sivilombudet kan undersøke og uttale seg om klager mot forvaltningen, forhold som ombudet selv tar opp, og alle tilfeller hvor noen kan være underlagt offentlig frihetsberøvelse, for å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling, jf. sivilombudsloven § 3 bokstav a-c.

I 2024 har Sivilombudet uttalt seg i flere saker som omhandler kriminalomsorgen.

I sak 2024/4085 uttalte Sivilombudet seg om vurderingen av barnets beste. Saken gjaldt avslag på en søknad om overføring til annet fengsel. Søknaden var begrunnet i behovet for samvær med sin datter på 12 år. Sivilombudet kom til at regionens manglende vurdering av barnets beste medførte at Grunnloven § 104 andre ledd og barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 ikke var overholdt i saken. Videre mente ombudet at regionen, i forlengelsen av barnets beste-vurderingen, skulle tatt stilling til om datteren skulle fått anledning til å bli hørt direkte i saken, jf. Grunnloven § 104 første ledd og barnekonvensjonen artikkel 12.

Videre har Sivilombudet uttalt seg om saks-behandlingstid i sak 2023/5927, 2024/2972 og 2024/3333. Behandlingstiden i sakene var blant annet begrunnet i kapasitetsutfordringer, noe Sivilombudet uttalte at ikke kunne begrunne den lange saksbehandlingstiden. I samtlige saker kom ombudet til at behandlingstiden ikke var i samsvar med loven. Kriminalomsorgen vil særskilt følge opp saks-behandlingstid i styringsdialogen med regionene.

Sak 2023/4428 gjaldt en innsatt som ønsket å studere under straffegjennomføring. Regionen avsto søknaden om frigang for å studere, og fengselet kunne heller ikke tilrettelegge for studier i fengselet. Begrunnelsen for avslaget var at frigang ikke var sikkerhetsmessig forsvarlig. Ombudet kom til at det forelå begrunnet tvil om regionens vedtak var i tråd med forvaltningslovens krav til begrunnelse.

Sivilombudet har av eget tiltak undersøkt situasjonen for forvaringsdømte som er i kø for plass ved en forvaringsavdeling i sak 2023/4092. I uttalelsen uttrykker Sivilombudet bekymring over at mange forvaringsdømte må starte soningen i ordinære fengsler på grunn av plassmangel i forvaringsavdelinger. For å bedre rettssikkerheten for de forvaringsdømte som venter på plass i forvaringsavdelinger, har Sivilombudet kommet med flere anbefalinger til Kriminalomsorgsdirektoratet, blant annet å utarbeide retningslinjer for køsystemet og for alternative soningstilbud i ordinære fengsler, samt å fortsette arbeidet med å øke antallet forvaringsplasser.

KDI ga tilbakemelding på sin oppfølging av anbefalingene i brev av 23. september 2024. I brevet redegjøres det for et pågående arbeid med å øke antall forvaringsplasser innenfor egne budsjettrammer og hvordan det arbeides med Sivilombudets øvrige anbefalinger.

Sivilombudets forebyggingsenhet

Sivilombudets forebyggingsenhet driver oppsøkende virksomhet der mennesker er frihetsberøvet. I 2024 ble det gjennomført besøk i følgende fem enheter: Ringerike fengsel, Indre Østfold fengsel Eidsberg avdeling, Trondheim fengsel og forvaringsanstalt, Ålesund fengsel og Stavanger fengsel. Sivilombudet har i 2024 publisert besøksrapporter fra disse besøkene. I tillegg har Sivilombudet publisert flere besøksrapporter etter gjennomførte besøk i 2023. Dette etter besøk i Agder fengsel, avdeling Froland, Halden fengsel og Nordland fengsel, avdeling Bodø og en rapport om barn i Eidsberg fengsel.

Funnene som fremkommer i besøksrapportene omhandler blant annet en krevende bemannings-situasjon i fengslene, økende innlåsningstid, utilfredsstillende adgang til å kommunisere med omverdenen, manglende bruk av tolk, utilfredsstillende vedtakskvalitet, mangelfull oppfølging av utelukkede innsatte, mangler ved kartlegging og forebygging av selvmord og selvskading, mangler ved evaluer-

ring/gjennomgang etter dødsfall i fengsel, mangler ved fengselets og helsetjenestens samarbeid og plassering av barn i fengsel med voksne.

Det enkelte fengsel skal gi tilbakemelding til Sivilombudet om oppfølgingen av rapportens funn og anbefalinger innen angitt frist. Per i dag har Agder fengsel, avdeling Froland, Halden fengsel og Nordland fengsel, avdeling Bodø, Trondheim fengsel og forvaringsanstalt og Indre Østfold fengsel, Eidsberg avdeling avgitt slik tilbakemelding.

I tillegg er Sivilombudet i gang med å utarbeide oppsummeringsrapporter om innsattes kontakt med omverdenen og om bruk av tolk. Sivilombudet publiserte videre en særskilt melding til Stortinget om innlåsning og faktisk isolasjon i fengslene 4. mars 2025. Meldingen er basert på undersøkelser av ti fengsler. Undersøkelsene viser at en betydelig andel av innsatte har en fengsels-hverdag der de er utlåst fra cellen mindre enn åtte timer i døgnet, i strid med internasjonale minstestandarder. Videre er det vist til at mange innsatte er isolert alene på cellen 19-22 timer i døgnet uten en beslutning om utelukkelse fra domstolen eller fengslene. Funnene i meldingen viser at manglende bemanning og egnede lokaler er viktige grunner til at mange innsatte må tilbringe store deler av døgnet alene på cellen

Kriminalomsorgen har iverksatt en rekke tiltak for å følge opp anbefalingene og for å utbedre de bekymringsverdige forhold som er påpekt av Sivilombudet, se under i punkt 4.2.5.

Datatilsynet

Datatilsynets pålegg om bedre internkontroll innenfor personvern og informasjonssikkerhet ble svart ut av KDI i 2023, blant annet gjennom en avklaring av behandlingsansvaret, utarbeidelse av styringsdokumenter og opplæring i personvern. Arbeidet fra 2023 skapte et økt fokus på personvernspørsmål som ble tatt med videre inn i 2024. Dette gjelder for alle nivåer i etaten.

Datatilsynet gjennomførte et nytt tilsyn i 2024, denne gang med Infoflyt-systemet. Resultatet av dette tilsynet er ikke avklart.

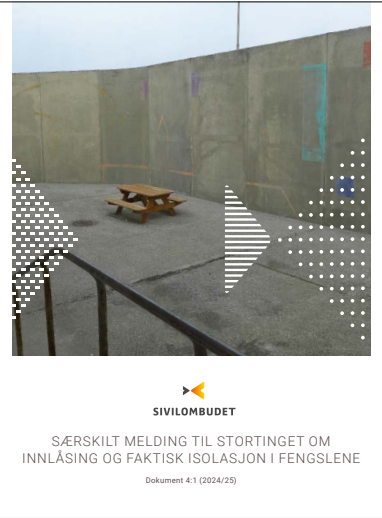
Arkivverket

Kriminalomsorgen skal avlevere betydelige mengder arkivmateriale til Arkivverket. Kartleggingen av materialet som skal leveres ble startet opp i 2023 og videreført inn i 2024. Arbeidet med mediekonvertering av materialet er et arbeid som vil pågå over flere år, med bakgrunn i avleveringsavtale som blir fastsatt i samarbeid med Arkivverket.

Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet gjennomførte i 2024 et tilsyn med kriminalomsorgen på sentralt nivå angående internkontroll innenfor HMS. Arbeidstilsynet etterspurte informasjon, særlig knyttet opp mot det systemiske HMS-arbeidet på tvers av kriminalomsorgens nivåer, og avsluttet tilsynet med bakgrunn i besvarelse fra KDI i november 2024.

For å imøtekomme pålegg fra Arbeidstilsynet ved Mosjøen fengsel blir det etablert nye lokaler for bl.a. helsetjenesten ved bruk av midlertidige bygg. I henhold til Prop. 1 S (2024-2025) vil utredning av nye fengsler i Mosjøen-området bli igangsatt i 2025.



4.2.4 Rettssaker

Det har i 2024 vært to saker i Høyesterett vedrørende kriminalomsorgens praksis knyttet til regulering og bruk av kontrolltiltak. Høyesterett avsa den 22.03.2024, HR-2024-551-S, dom vedrørende rutine-messige kroppsvisitasjoner av tre innsatte i Bergen fengsel. Spørsmålet i saken var om den rutine-messige kroppsvisitasjonen var i strid med forbudet mot nedverdiggende behandling eller straff i EMK art. 3 eller vern om privatliv i EMK art. 8 og Grunnloven §§ 93 og 102. Høyesterett påpekte at de gjennomførte kroppsvisitasjonene med dyp knebøy var særlig inngripende og fant at den gjeldende praksisen ikke var tilstrekkelig forankret i overbevisende sikkerhetsmessige behov, og dermed uforenlige med EMK art 3.

I den andre saken, HR-2024-775-A, som gjaldt regulering og bruk av telefonkontroll ved Ullersmo fengsel opp mot vern av privatliv etter EMK art. 8, avsa Høyesterett dom den 24.04.2024. I den saken fant Høyesterett at telefonavlyttingen, som var forankret i strgjfl. § 32 og underliggende regelverk, var i samsvar med loven og at hjemmelsgrunnlaget var tilstrekkelig klart opp mot lovskravet. Videre at kontrollen som var gjennomført var nødvendig og ikke mer omfattende enn formålet skulle tilsi. Det ble følgelig konkludert at det ikke forelå krenkelse på dette punkt. Det var imidlertid enighet om at opptak gjort av samtaler ikke hadde hatt tilstrekkelig hjemmel i lov, hvilket utgjorde en krenkelse av EMK art. 8. I samme sakskompleks, behandlet lagmannsretten spørsmålet om krenkelse av EMK art. 3 jf. Grl. § 93 som følge av at den innsatte

var blitt utsatt for 8-10 urinprøver med direkte påsyn. Lagmannsretten fant at kontrollen, særlig under henvisning til gjennomføringsmåten, ikke var tilstrekkelig forankret i sikkerhetsmessige behov og at det forelå en krenkelse. Denne delen av saken ble ikke sluppet inn for ankebehandling i Høyesterett.

Det har også versert rettssaker for domstolene vedrørende, blant annet, innlåsing og isolasjon opp mot forpliktelsene i EMK art. 3 og 8, samt forebygging av selvmord opp mot forpliktelsene i EMK art. 2 om retten til liv og art. 3. Det foreligger per nå ikke endelig avgjørelse i disse sakene.

I tillegg har en sak vedrørende selvmord i Oslo fengsel vært behandlet i den Europeiske Menneskerettighetsdomstolen, EMD og dom ble avsagt 15.10.2024. Pårørende i saken klaget saken direkte inn for EMD under henvisning til at staten ikke hadde gjort nok for å forebygge den innsattes selvmord, og at det forelå brudd på forpliktelsene etter EMK art. 2 og manglende tilgang på effektive rettsmidler etter EMK art. 13. EMD konstaterte krenkelse på bakgrunn av utilstrekkelig oppfølging av den innsatte, herunder mangler i koordineringen av den innsattes behandlingstilbud og kommunikasjon mellom de ulike helsetjenestene som var inne i saken. Staten har begjært saken henvist til behandling i storkammer på bakgrunn av at nasjonale rettsmidler ikke var uttømt, altså at saken ikke har gått for norske domstoler i forkant. Saken er enda ikke rettskraftig avgjort.

4.2.5 Om utfordringene som påpekes gjennom tilsyn, rapporter og rettssaker

Kriminalomsorgen har foretatt en systematisk gjennomgang av funn fra tilsynsrapporter, rettsaker og dommer, og noen av de gjennomgående hovedutfordringer som er identifisert er:

- omfanget av isolasjon og innlåsing, inkludert utilstrekkelig oppfølging av innsatte som er utelukket
- mangler ved forebyggingsarbeidet i saker om selvskading og selvmord
- utilstrekkelig ivaretagelse av innsattes helserettigheter og mangler ved samhandlingen mellom kriminalomsorgen og helsetjenestene
- mangler ved vurderinger og vedtak knyttet til bruk av tvangsmidler og utelukkelse

Det vil nedenfor kort redegjøres for noen av de iverksatte tiltakene i respons til de gjennomgående utfordringene.

Omfang av isolasjon og tid utenfor cellen
Omfanget av isolasjon og tilstrekkelig tid utenfor cellen er en vedvarende og alvorlig utfordring som kriminalomsorgen kontinuerlig jobber med å håndtere. Det er samtidig viktig å påpeke at dette er en utfordring som henger sammen med en rekke faktorer og dermed ikke enkelt kan svares ut med et tiltak. Noen av forholdene har kriminalomsorgen begrenset eller kun delvis kontroll over slik som bygningsmessige forhold, innsattpopulasjonens sammensatte helsemessige utfordringer, dimensjonering av helsetjenester i fengsel og bemannings- og ressurssituasjonen. Andre faktorer som ansattes kompetanse, manglende etterlevelse, styring og regelverk er forhold som kriminalomsorgen følger opp. Det er en målsetting at alle innsatte skal ha mulighet til å være ute av cellen sin i minimum åtte timer hver dag. Kriminalomsorgen følger utviklingen gjennom dagsmålinger tre ganger i året og må erkjenne at man i dag er et stykke fra målet. Arbeidet for å redusere omfanget av isolasjon, samt øke tiden

utenfor cellen er derfor høyt prioritert også i 2025. Kriminalomsorgen vil vurdere ytterligere tiltak som kan avhjelpe situasjonen og bidra til en positiv utvikling på dette området.

Forebygging av selvskading og selvmord
I tilknytning til forebygging av selvskading og selvmord, så er retningslinjene på dette revidert og vært på høring med forventet ferdigstilling innen første kvartal i 2025. Retningslinjene vil bli supplert av en veileder som utarbeides av KRUS og som vil ha fokus på metode og det miljørettede arbeidet. I tillegg til dette arbeides det med å få på plass et nytt system for evaluering av uønskede hendelser i etaten og etablering av ytterligere kompetansehevingstiltak.

Ivaretagelse av innsattes helserettigheter
Kriminalomsorgen i to runder gitt innspill på utarbeidelse av veileder for helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel og det er tett samarbeid med Helsedirektoratet og helsetjenestene lokalt for å sørge for bedre oppfølging av de innsatte.

Vurderinger og vedtak knyttet til bruk av tvangsmidler og isolasjon
Når det gjelder mangler ved vurderinger og vedtak knyttet til bruk av tvangsmidler og utelukkelse jobbes det med å styrke dette gjennom styringstiltak og kompetanseheving samt revidering av vedtaksmaler.

”
Omfanget av isolasjon og tilstrekkelig tid utenfor cellen er en vedvarende og alvorlig utfordring som kriminalomsorgen kontinuerlig jobber med å håndtere.

4.2.6 Fellesføringer

Systematisk arbeid med bærekraft: miljø, sosiale forhold og styring

I tråd med FNs bærekraftsmål og regjeringens rundskriv om fellesføringer for 2024, har kriminalomsorgen som mål å etablere et systematisk og helhetlig rammeverk for bærekraft. Dette rammeverket omfatter tre hovedområder: miljø, sosiale forhold og styring.

Kriminalomsorgen skal bidra til å redusere klimagassutslipp, naturfotavtrykk og energiforbruk, samtidig som vi forbedrer styring, styrker arbeidsmiljøet og sikrer god tilbakeføring. Bærekraftsarbeidet er forankret i virksomhetens mål og kjerneoppgaver. Når det gjelder måloppnåelse knyttet til sosial bærekraft rapporteres det under del 3 i årsrapporten. Her gis en overordnet presentasjon av forbedringsarbeidet i 2024 innen miljøområdet og grunnlaget for en mer bærekraftig styring (governance).

Bedre tilrettelegging av styringsinformasjon for bærekraftig utvikling

I 2024 har forbedringsarbeidet knyttet til bærekraftig styring (governance) vært å sikre en helhetlig og analytisk tilnærming ved bruk av vesentlighetsanalyse som metode for å prioritere påvirkningsområder. Videre er det identifisert relevante indikatorer og relevante datakilder innen de prioriterte områdene som utgjør grunnlag for nullpunktsanalyse. Bærekraftsarbeidet vil bli fulgt opp i styringsdialogen i 2025.

God styring og rapportering forutsetter relevante data. Dette er et langsiktig utviklingsarbeid som også krever digitale analyse- og styringsverktøy. I 2024 har en viktig del av arbeidet vært å teste ut digitale styringsverktøy for å analysere og sammenligne indikatorer på enhetsnivå. Bruk av digitale styringsverktøy er samtidig avhengig av en sikker digital grunnmur som er under utvikling i KDI. I tillegg til bedre styring er formålet med utviklingsarbeidet også å identifisere mulige forbedringsområder, skape læring, samt gi innspill til behov som kan ivaretas i utviklingen av KODA som igjen vil gi bedre verktøy for operativ virksomhet.

Arbeidet med redusere klimagassutslipp, naturfotavtrykk og energiforbruk

Et vesentlig påvirkningsområde for kriminalomsorgen å forbedre innsatsen på er knyttet til klimagassutslipp, naturfotavtrykk og energiforbruk der målet er redusere negativ påvirkning.

Kriminalomsorgen arbeider i ulik grad og på ulike måter for å redusere miljøpåvirkning. For å redusere miljøpåvirkning har arbeidet i 2024 vært å kartlegge utslippskilder og innføre energieffektive tiltak i samarbeid med Statsbygg. Dette omfatter klimavennlige bygg, vannbesparing og avfallsreduksjon. Klimaendringer utgjør en økende utfordring for kriminalomsorgen, med risiko for skade på infrastruktur, forstyrrelser i drift og økt belastning på ansatte og innsatte. For å møte disse utfordringene er det behov for en mer systematisk kartlegging og planlegging klimatilpasningstiltak regionalt og lokalt.

Som del av arbeidet med nullpunktsmålinger er det også identifisert utslippskilder for å kunne iverksette lønnsomme og energieffektive tiltak, i tett samarbeid med Statsbygg. Dette inkluderer reduksjon av klimagassutslipp og energiforbruk, energieffektive bygg, vannbesparende løsninger og avfallsreduksjon. Datagrunnlaget som er framskaffet i 2024 viser at kriminalomsorgen har redusert energiforbruket betydelig gjennom energieffektiviseringstiltak. Eksempel på tiltak er bruk av LED-belysning, smarte termostater og optimaliserte ventilasjonssystemer, noe som har senket energibruken med opptil 15 % i enkelte regioner. Ved Åna fengsel har et nytt flisfyringsanlegg redusert behovet for ekstern energi med 350 000 kWh årlig, og det planlegges ytterligere investeringer i fornybar energi.

I tillegg har satsingen på sirkulær økonomi ført til bedre kildesortering, økt resirkulering og mer gjenbruk av materialer. Blant annet har Bergen fengsel innført en kompostmaskin som omdanner matavfall til jord, som brukes i fengselets drivhus til grønnsaksproduksjon. Flere regioner har også

implementert løsninger for avfallsreduksjon og bærekraftige anskaffelser.

Som resultat av vesentlighetsanalysen og fellesføringer har kriminalomsorgen startet et mer systematisk arbeid med bærekraftsområdet spesielt knyttet til energieffektivisering. Arbeidet skaper stort engasjement i kriminalomsorgen både blant ansatte og innsatte/domfelte og kan bidra godt også i å styrke det sosial bærekraftsområdet.

Redusere konsulentbruken

Det har vært en økning i konsulentbruken i kriminalomsorgen fra 2023 til 2024, tilsvarende 22,1 mill. kroner. Regnskapsført beløp i 2024 er på 84,3 mill. kroner mot 62,2 mill. kroner i 2023.

En vesentlig andel av forbruket, nærmere 70% (58,4 mill. kroner) gjelder konsulentbruk på IKT-område. Kostnadsøkningen på dette område kan forklares med kritisk situasjon innenfor kriminalomsorgens IKT-systemer som krever betydelig oppgradering og utvikling samtidig som vanlig drift av nåværende systemer må pågå inntil videre. KDI opplever store utfordringer med å rekruttere kvalifisert personell til både IKT-utvikling, men også til drift, på tross av gjentatte stillingsutlysninger. Det pågår fortsatt store utviklingsprosjekter, blant annet nytt etatssystem, KODA, nytt administrativt saksbehandlingssystem, utvikling av selvbetjeningsportalen for de innsatte samt utvikling av skoleløsningen, for å nevne noen. Kriminalomsorgen har vært helt avhengig av å leie inn ekstern kompetanse, selv om dette ikke er en ønskelig løsning.

Det har i 2024 også blitt gjennomført og igangsatt flere utredninger (blant annet Trandum, Fremtidig fengselskapasitet, nytt kvinnefengsel) som også fører til økte konsulentkostnader. KDI har over lengre tid forsøkt å ansette en ny HR direktør som er en veldig kritisk funksjon, uten å få riktige kandidater. Dette førte til at stillingen gjennom hele 2024 var besatt av eksterne konsulenter. I tillegg har det vært noen krevende personalsaker som krevde ekstern juridisk bistand.

Kriminalomsorgen har i 2024 benyttet i underkant av 0,5 mill. kr på konsulenttjenester fra kommunikasjonsbransjen. Samtlige gjelder kjøp til arbeidsdriften og er i hovedsak betalt fotografering av varer og grafisk design til nettsiden prisonmade.no. På denne nettsiden selger kriminalomsorgen varer og tjenester laget i norske fengsler av innsatte i samarbeid med ansatte.

KDI har i 2024 over tid hatt en stor mangel på fast ansatte i forskjellige deler av organisasjon, herunder Strategi og analyse, HR og anskaffelser. Tiltaket for å redusere ekstern hjelp er først og fremst å rekruttere inn faste ansatte. Det samme gjelder anskaffelser hvor markedet har vært vanskelig for rekruttering. Med den mengde prosjekter KDI har så har det vært helt nødvendig å bruke eksterne konsulenter og selv om planen har vært å få ansatt folk, har dette vært krevende og alternativet til å legge prosjekter og nøkkelroller vekk ble i 2024 å leie inn der det ble ansett som kritisk nødvendig for å levere på oppdraget.

Positiv utvikling i antall ansettelser av personer med funksjonsnedsettelse

Kriminalomsorgen har en målsetting om at minst 2 prosent av ansettelsene i etaten skal gjelde personer med funksjonsnedsettelse og/eller fravær fra arbeid, utdanning eller opplæring. Ambisjonsnivået er fastsatt på bakgrunn av erfaringstall fra tidligere år, og det er tatt hensyn til kriminalomsorgens egenart, der omtrent halvparten av stillingene krever fengselsbetjentutdanning, og spesifikke krav til helse- og politiattest. I tillegg er det ved flere enheter utfordringer med gammel bygningsmasse som ikke er universelt utformet.

I 2024 er andelen ansettelser av personer i målgruppen på 1,23 prosent. Det har vært en positiv utvikling sammenlignet med gjennomsnittet for 2020 og 2021, da antall ansettelser av personer i målgruppen i snitt lå på 1,08 prosent.

I 2024 har KDI i tråd med etatens handlingsplan for likestilling og mangfold arbeidet med en rekke tiltak på dette området. Ordningen med obligatoriske e-læringskurs i mangfoldsrekruttering for ledere, HR-ansatte og medlemmer av ansettelsesråd er videreført, og det er ut-

arbeidet felles utlysningssmaler som oppfordrer kvalifiserte kandidater med ulik arbeids- og livserfaring til å søke. Disse malene understreker arbeidsgivers vilje til tilrettelegging. Kriminalomsorgen samarbeider med NAV om arbeidspraksis og rekruttering til administrative stillinger.

Ansettelser	2024
Antall ansettelser totalt	895
Antall ansettelser fra målgruppene	11
Andel nyansatte med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en	1,23%

4.2.7 Likestilling

Kriminalomsorgen har opprettholdt kjønnsbalanse i 2024 samlet sett, med henholdsvis 51,05 prosent kvinner og 48,95 prosent menn. Andel kvinner har økt med 0,78 prosentpoeng fra 2023.

Det er flere kvinner i midlertidige stillinger enn menn. Andel kvinner i midlertidige stillinger ligger på 31,47 prosent, og har økt med 2,82 prosentpoeng siden 2023. Andelen midlertidig ansatte blant menn er på 26,34 prosent, og har økt med 2,89 prosentpoeng siden 2023.

Når det gjelder foreldrepermisjon har kvinnene i snitt 14,7 uker og menn 8,2 uker, noe som utgjør en differanse på 6,5 uker. Differansen i antall uker mellom kvinner og menn i foreldrepermisjon har gått noe opp siden 2023. Antall uker er redusert for begge kjønn sammenlignet med 2023.

Antall ansatte i deltidsarbeid er redusert de siste årene, og denne trenden fortsetter i 2024. Andel deltidsansatte blant kvinner i 2024 var på 5,84 prosent, mot 6,46 prosent i 2023. Blant menn var andelen deltidsansatte 2,23 prosent, mot 2,28 prosent i 2023.

Kjønnsbalanse		Midlertidlig ansatte		Uttak av foreldrepermisjon		Deltidsarbeid	
Antall kvinner	Antall menn	Midlertidlig ansatte kvinner	Midlertidlig ansatte menn	Kvinnens uttak av foreldrepermisjon (gjennomsnitt antall uker)	Menns uttak av foreldrepermisjon (gjennomsnitt antall uker)	Faktisk Deltidsarbeid Deltid kvinner	Deltid menn
3 187	3 056	1 003	805	14,7	8,2	186	68



Del 5

Framtidsutsikter

5.1 Utviklingstrekk og drivkrefter som påvirker kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen må være forberedt på en framtid med økende krav til kapasitet og kvalitet, og raske omstillinger. Stramme økonomiske rammer og bemanningsutfordringer over tid utfordrer kriminalomsorgens evne til å oppnå sine mål i dag, samtidig som utfordringene forventes å forsterkes i framtiden.

Den skjerpede sikkerhetspolitiske situasjonen gir økt behov for sikkerhet og beredskap i samfunnet. Politiske føringer, politiets prioriteringer og en økning i alvorlig ungdomskriminalitet og kriminelle nettverk påvirker justissektoren (Politiets sikkerhetstjeneste, 2024). Trussel- og risikovurderinger som direkte påvirker kriminalomsorgen og fremtidige innsatte- og domfeltpopulasjoner vil dermed være i endring.

Perspektivmeldingen viser til framtidig mangel på arbeidskraft i Norge. Dette påvirker allerede norsk kriminalomsorg. Kriminalomsorgens evne til å opprettholde kvaliteten i tjenestetilbudet er direkte avhengig av tilgangen på tilstrekkelig kvalifisert bemanning. KDIs prognoser viser behovet for økt bemanning for fengselsbetjenter og har utredet nødvendige og virkningsfulle løft som både vil styrke nødvendig kompetanse og øke antall aspiranter. Dersom kriminalomsorgen i årene 2022 til 2024 skulle opprettholde bemanningsnivået tilsvarende 2021 ville det aggregerte underskuddet vært i underkant av 600 mill. kroner i 2024.

Kriminalomsorgens prognose tilsier økende antall varetektsinnsatte og antas å medføre økt antall dom-

fellelser og forsterket behov for økt kapasitet. Den kritiske tilstanden til en rekke fengselsbygg er godt dokumentert og vedlikeholdsetterslepet er beregnet til 6–9 milliarder kroner (Kriminalomsorgsdirektoratet, Statsbygg, 2024).

Ny levekårsforskning (Senter for rus- og avhengighetsforskning (SERAF), 2024) viser at domfelte har betydelig dårligere levekår enn resten av befolkningen, særlig innen helse, arbeid og bolig. Psykiske lidelser er fem ganger vanligere blant domfelte enn i befolkningen generelt. Kvinner skårer dårligere enn menn på de fleste levekårsparametere. Mange domfelte har lav utdanning, svak tilknytning til arbeidslivet og lav inntekt. Andelen på uføretrygd etter straffegjennomføring har økt betydelig fra 2010 til 2022. 30–40 % av domfelte har vært bostedsløse eller står i fare for det.

De samlede utviklingstrekkene, sett opp mot dagens rammevilkår, forventes å ytterligere utfordre kriminalomsorgens evne til å sikre nødvendig fellesskap for en stor gruppe innsatte og domfelte. Det er en forsterket bekymring for at kriminalomsorgens evne til å sikre kvaliteten i tjenestene og ivareta menneskerettsforpliktelser svekkes.

5.2 Prioriterte utviklingsområder

Utfordringsbildet for norsk kriminalomsorg krever en omstilling i en mer bærekraftig retning. Det er behov for tydelige prioriteringer og beslutninger både innenfor og utenfor kriminalomsorgens handlingsrom. Kriminalomsorgen som organisasjon må fortsatt vise stor grad av fleksibilitet og omstillingsevne for å oppnå gjennomgripende og nødvendig modernisering. Måltrettet innsats for å utvikle organisasjonen er nødvendig, og de største mulighetene ligger i samspillet mellom regelverksutvikling, teknologi og de menneskelige ressursene.

Digitalisering for en bærekraftig kriminalomsorg

Økt grad av digitalisering er avgjørende for å imøtekomme dagens og framtidige utfordringer. Dette gjelder både under straffegjennomføringen, for modernisering av bygg, for mer sømløs saksbehandling i straffegjennomføringskjeden og for bedre beslutningsstøtte for styring og prioritering.

Lov- og regelverket er premissgiver for at teknologi skal ha ønsket effekt for både brukere og samfunn. Det er nødvendig å forbedre samspillet mellom regelverksutvikling og det potensialet teknologien gir. Forslagene som er fremmet for økt bruk av digitale kontrolltiltak i straffegjennomføringen er derfor svært viktige. Det er et uutnyttet potensiale i å øke forflytning av straffegjennomføring i fengsel til straffegjennomføring i samfunn for enkelte domfeltgrupper. I tillegg er det et potensiale i at flere idømmes en straffereaksjon som skal gjennomføres i samfunnet i stedet for fengsel. Dette vil også legge til rette for økt innsats for innsatte i fengsel.

Varig trygghet for samfunnet og styrket dynamisk sikkerhet i straffegjennomføringen

Samfunnets trygghet er en grunnleggende del av kriminalomsorgens oppdrag. Under straffegjennomføringen må sikkerheten ivaretas, samtidig er det viktig å forebygge ny kriminalitet etter løslatelse.

Effektive virkemidler for det ene målet kan komme i konflikt med effektive virkemidler for det andre.

Avveiningen mellom sikkerhet på kort sikt og sikkerhet på lengre sikt blir preget av ressurstilgang og en risikoaksept som ikke er formålstjenlig for å oppnå de beste bruker- og samfunnseffekter. Det er behov for en bedre risikobalanse mellom de ulike målene, og hvordan de ulike virkemidlene skal benyttes i denne balansen.

Derfor vil kriminalomsorgen legge økt vekt på de langsiktige samfunnseffektene. Det betyr en mer bærekraftig risikobalanse der dynamisk sikkerhet, progresjon og trygg overgang til et kriminalitetsfritt liv i samfunnet må prioriteres.

Kriminalomsorgen vil utvikle og standardisere vurdering av risikonivå i straffegjennomføringen, og kontinuerlig håndtere potensielle målkonflikter mellom å redusere risiko for straffbare forhold både under og etter straffegjennomføringen.

”

Derfor vil kriminalomsorgen legge økt vekt på de langsiktige samfunnseffektene. Det betyr en mer bærekraftig risikobalanse der dynamisk sikkerhet, progresjon og trygg overgang til et kriminalitetsfritt liv i samfunnet må prioriteres.

Tettere samarbeid med eksterne aktører for bedre tjenester, kvalifisering og arbeid

Kriminalitet koster samfunnet 144 milliarder kroner årlig (Oslo Economics, 2023). Dette er en samfunnsutfordring som krever styrket forvaltningssamarbeid på alle forvaltningsnivåer. Levekårsutfordringene tilsier behov for mer tilpassede, sammenhengende og digitale tjenester.

Stimulab-prosjektet skal bidra til å redusere glippsoner i straffegjennomføringen og tilbakeføringsarbeidet. Prosjektet er et eksempel på innovativ tilnærming for å forsterke samarbeidsmetoder på tvers av sektorene. Gitt utfordringsbildet knyttet til bemanning vil kriminalomsorgen bli enda mer avhengig av frivillige og øvrige aktørers innsats, og må derfor prioritere å tilrettelegge for slikt samarbeid.

Et viktig område for tettere samarbeid er knyttet til kvalifisering og arbeid. Regjeringens perspektivmelding viser at samfunnet mangler og vil mangle arbeidskraft, særlig innen yrkesfag. Samtidig er domfeltes svake tilknytning til arbeidslivet en utfordring. Arbeid er avgjørende for å hindre utenforskap og tilbakefall til kriminalitet.

Kriminalomsorgen har en unik mulighet til å kvalifisere domfelte for arbeidslivet. Et felles samfunns mål bør være å bidra til endring fra kriminalitet til mennesker som skaper verdier for seg selv og samfunnet. Kriminalomsorgen vil utvikle dagens arbeidsdrift til et mer framtidsrettet og bærekraftig tilbud. Dette vil kreve endringer av bygningsmessige forhold og et tettere, innovativt samarbeid med næringslivet og andre relevante aktører i samfunnet. Et tettere samarbeid med næringsliv og forvaltningssamarbeidspartnere kan bidra til at flere domfelte får jobb etter gjennomført straff. Dette gir lavere tilbakefall og skaper verdier for samfunnet. Meningsfull og fremtidsrettet aktivisering vil i tillegg bidra til å redusere isolasjon under straffegjennomføring.

Et forsterket samarbeid og samhandling med eksterne partnere, pårørende og domfelte er en forutsetning for å håndtere kompleksiteten i samfunnsoppdraget - og for en straff som endrer.

Tilpasset og tilstrekkelig kapasitet i straffegjennomføringskjeden

Kriminalomsorgens fremtidige kapasitet må være tilpasset fremtidens behov, og det må stilles kvalitetskrav til de bygg som benyttes. Konsepter for «smarte

fengsler» er eksempel på hvordan teknologi skaper fleksibilitet og kan bidra til god kriminalomsorg, ivareta miljøkrav og skape gode arbeidsplasser for ansatte.

Plasser på høyt sikkerhetsnivå må ha et tilpasset og forsvarlig innhold og bemanning, og være forbeholdt de domfelte som trenger tett faglig og sikkerhetsmessig oppfølging. Plasser på lavere sikkerhetsnivå må være egnet for å sikre rask og god progresjon tilbake til samfunnet. Friomsorgskontorene må styrkes for å ivareta nye målgrupper med økt oppfølgingsbehov. Progresjonstiltak og straffegjennomføring på lavere sikkerhetsnivå og i samfunnet er de mest bærekraftige løsningene da dette gir god tilbakeføring og er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Trygg og gradvis overgang til samfunnet reduserer også risikoen for ny kriminalitet. Det er en ambisjon at ingen løslates direkte fra fengsel, men fra en egnet straffegjennomføringsform i samfunnet. Domfelte skal få et tilpasset og tilstrekkelig tilbud. Derfor er tidlig og kontinuerlig kartlegging kritisk for å legge en langsiktig og forutsigbar plan for straffegjennomføringsløpet. Dette skal også bidra til at ressursene både fra kriminalomsorgen og samarbeidspartnere brukes der det gir mest effekt.

Bruk av digitale kontrolltiltak muliggjør en normalisering av hverdagen også under straffegjennomføring, hvor arbeid, utdanning og sosialt

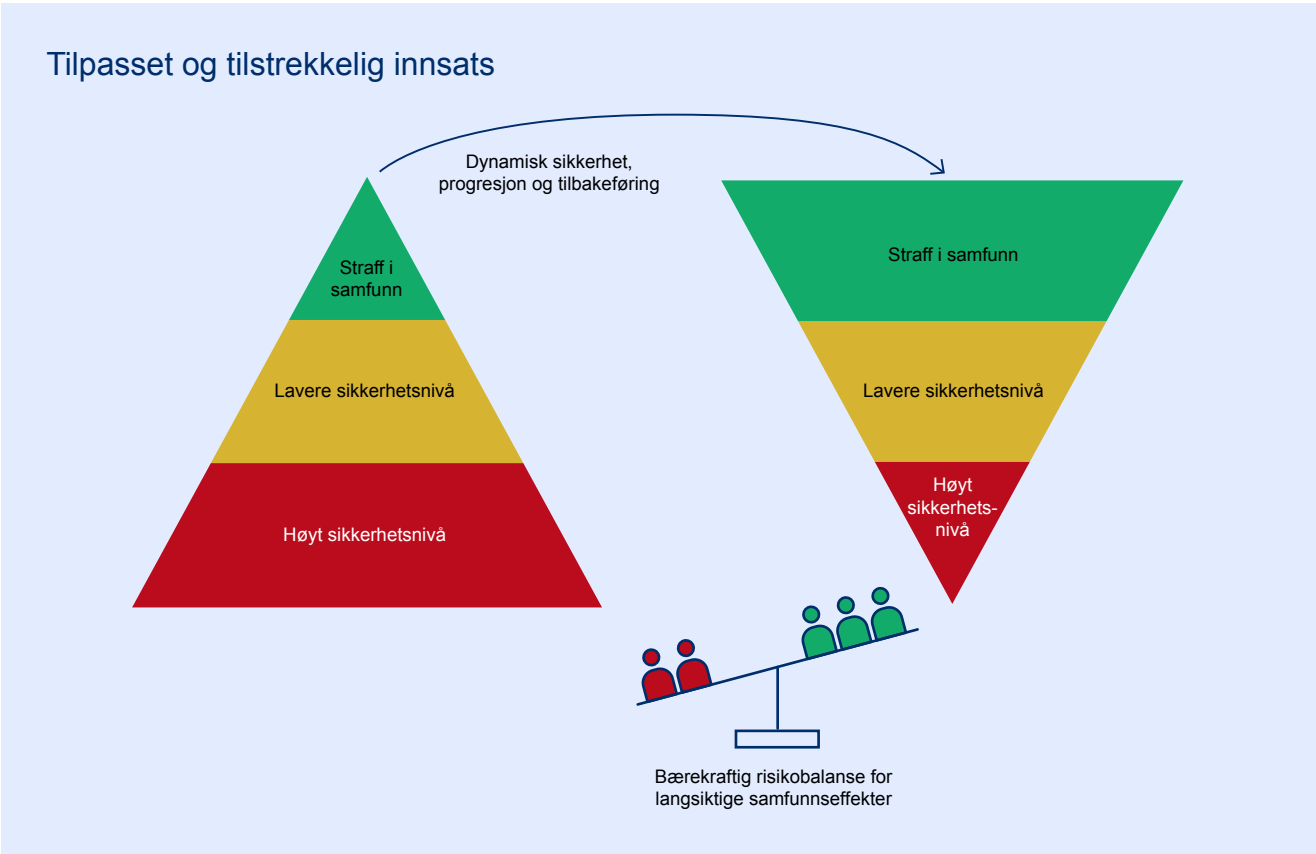
”

Det er en ambisjon at ingen løslates direkte fra fengsel, men fra en egnet straffegjennomføringsform i samfunnet.

nettverk er faktorer som reduserer risiko for ny kriminalitet, samtidig som sikkerheten er ivaretatt.

Bruk av digitale kontrolltiltak må derfor bli en sentral del av kapasitetstilbudet i framtiden. Videre må

kriminalomsorgen ha tilstrekkelig fleksibilitet og handlingsrom til å gjøre de nødvendige tilpasningene i tråd med samfunnsutviklingen.



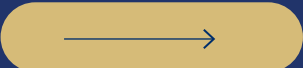
Forsvarlig bemanning og riktig kompetanse i alle ledd

Kriminalomsorgen har behov for flere ansatte i førstelinja. Økt kompleksitet i samfunnsoppdraget og opphopning av levekårsutfordringer blant domfelte tilsier et økt kompetansebehov, og grunnutdanningen til fengselsbetjenter bør derfor utvides til tre år. For å imøtekomme bemanningsbehøvet er det behov for en mer desentral utdanningsmodell, og opptaket ved

Kriminalomsorgens høyskole- og utdanningssenter (KRUS) må øke. Samtidig er det et økende behov for både tverrfaglig samarbeid internt i kriminalomsorgen og for eksternt, tverretatlig samarbeid. Kriminalomsorgen må tilby en trygg arbeidshverdag, variasjon i arbeidsoppgaver, utviklingsmuligheter og forsvarlig lønn for å klare å rekruttere og beholde våre gode ansatte.

Del 6

Årsregnskap 2024



Ledelseskommentar til årsregnskapet for 2024

Formål

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (JD). KDI er et ordinært statlig forvaltningsorgan som fører regnskap etter kontantprinsippet, slik det fremgår av prinsipp-noten til årsregnskapet.

Kriminalomsorgen er det siste leddet i straffesakskjeden. Etaten skal sørge for at domfelte gjennomfører straff og stiller varetektsplasser til disposisjon for politiet. Straffen skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet og som sikrer domfelte tilfredsstillende forhold under straffegjennomføringen.

Årsregnskapet utgjør del 6 i årsrapporten fra KDI.

Bekreftelse

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

Omtale av kapittel poster

Kriminalomsorgen som virksomhet er organisert med bevilgninger på tre utgiftskapitler og flere budsjettposter. Bevilgning til lønn og drift ved kap. 430 omhandler kriminalomsorgens regioner med underliggende driftsenheter samt enkelte fellestjenester. Kap. 431 er Kriminalomsorgsdirektoratet og kap. 432 er Kriminalomsorgens høgskole. Kriminalomsorgen har inntekter fra salg og tilskudd ved kap. 3430 og ved kap. 3432.

I 2024 har Kriminalomsorgsdirektoratet belastningsfullmakter ved Domstoladministrasjonen Kap. 410

og ved Politidirektoratet Kap. 440. Kriminalomsorgsdirektoratet har i 2024 avgitt belastningsfullmakt til Statens pensjonskasse (SPK).

Kriminalomsorgens største budsjettpost er kap. 430, post 01 driftsutgifter. I det videre beskrives vesentlige forhold under utgiftskapitlene med underliggende poster og inntektskapitler med sine poster. I resultatbeskrivelser tas med merinntekter det er gitt fullmakt over.

Kap. 430 Kriminalomsorgens utgifter

Post 01 driftsutgifter

I 2024 er samlet disponibel bevilgning ved kap. 430 post 01 på 5,737 mrd. kroner.

Driftsutgifter ved kap. 430, post 01 Kriminalomsorgsdirektoratet er 5,639 mrd. kroner i 2024.

Mindreforbruket ved kap. 430, post 01 er i 2024 på 97,8 mill. kroner. Ved å legge til merinntekter det er gitt fullmakt for ved post 03 blir mindreforbruket 102,6 mill. kroner. Mindreforbruk består i hovedsak av lønnsoppgjørskompensasjon på 94,5 mill. kroner gitt i bevilgning 2024 men vil utbetales først i 2025. Mindreforbruk søkes overført i sin helhet, jf. note B og er bundet til å dekke utbetaling av lønnsoppgjør i 2025.

Budsjettrammen ved kap. 430 post 01 ble redusert i 2024 i forbindelse med nysaldering av budsjett der 8 mill. kroner ble omdisponering til kap. 432 for å redusere risiko for merforbruk samt for å sikre økonomisk ramme for antall aspiranter sett mot bemanningsbehovet i etaten. Det ble også gitt belastningsfullmakter for oppdrag på inntil 3,7 mill. kroner ved kap. 430 post 01 til Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter.

Regnskapsførte utgifter i 2024 fordeler seg med 68 prosent til lønn og 32 prosent til utbetalinger drift. Lønnsutgifter i 2024 er uten vekst fra årlig lønnsoppgjør som er utsatt til utbetaling i 2025.

Lønn øker samlet med 5 prosent fra 2023 til 2024. Veksten ved fast lønn er svak slik at samlet lønnsvekst forklares ved økt lønn midlertidig ansatte og vikarer og vekst ved fast og midlertidig ansattes overtid. Økningen i pensjonsutgifter på 11 prosent har sammenheng med krav til bokføring av forskuddsfakturert pensjon knyttet til lønnsoppgjør som utbetales i 2025.

Den største andel av driftsutgiftene går til husleie og vedlikeholdsavtaler på bygg. Med stor andel bygningsmasse blir virksomheten sterkt preget av skiftende energipriser over år. Mer normale utgifter til strøm i 2024 har skapt mulighet for vekst ved anskaffelser og vedlikehold. Andre driftsutgifter som øker vesentlig i 2024 er kostholdsutgifter til straffegjennomføring og konsulenttjenester IKT som har sammenheng med arbeid med nytt etatssystem og nødvendig oppgradering av IKT plattform.

Post 21 Spesielle driftsutgifter

I arbeidsdriften sysselsettes innsatte og postens utgifter omfatter materialer, utskiftninger av maskiner og utstyr, kursing av ansatte, samt vedlikehold og drift av maskinparken. Husleie for lokaler og lønn til ansatte i arbeidsdriften føres ved kap. 430 post 01.

Spesielle driftsutgifter ved post 21 er regnskapsført med 141 mill. kroner i 2024. Av utgiftene som føres ved post 21 er innkjøp av varer og tjenester for videre salg fra gartneri og butikker den største utgiften og utgjør 68 mill. kroner i 2024. Målt mot bevilgningen på 125,635 mill. kroner i 2024 har posten et merforbruk på 15,4 mill. kroner.

Arbeidsdriftens inntekter ved kap. 3430 post 02 er motpost for utgiftene ved post 21. Merinntekter ved kap. 3430, post 02 arbeidsdriftens inntekter er på 17,9 mill. kroner slik at samlet har postene et mindreforbruk mot budsjett i 2024 på 2,5 mill. kroner som søkes overført 2025.

Post 45 større utstyrsanskaffelser

Samlet disponibel tildeling inkludert overførte midler fra fjoråret og tilleggstilodelinger som ble gitt i desember 2024 er 161,7 mill. kroner. Det er regnskapsført 81,1 mill. kroner og posten har således et mindreforbruk i 2024 mot bevilgning på 80,6 mill. kroner. Ubenyttet bevilgning ved post 45 er bundet opp i forpliktelser som går over år. Posten har stikkord «kan overføres» og mindreforbruk 2024 søkes overføres i sin helhet til 2025.

Deler av mindreforbruk ved post 45 er bundet i forpliktelser ved IKT og KODA-prosjektet som går over år. Bevilgningen til ombyggingstiltak for å etablere en nasjonal fellesskapsavdeling ved Telemark fengsel, Skien avdeling forutsettes overført til 2025. Bevilgning for å sikre raskere igangsettelse av kapasitet for mindreårige som kom i nysaldering av budsjett sent i desember 2024 vil bli iverksatt og utbetalt i 2025 slik at overføring av midler er nødvendig.

Post 60 Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv

Bevilgning på posten dekker refusjoner til kommune for omsorgstiltak ved prøveløslatelse fra forvaring og varetektssurrogat. Prognose for saker i året tilsa et mindreforbruk og bevilgningen ble redusert med 19,5 mill. kroner i nysaldering av budsjett 2024. Regnskapsførte utgifter år 2024 er 110,9 mill. kroner som gir et mindreforbruk mot bevilgning på 14,1 mill. kroner.

Post 70 Tilskudd

Posten er tilskuddsordning for frivillige organisasjoner som forvaltes av KDI og deles i sin helhet ut etter innkomne søknader. For 2024 er bevilgning lik regnskap. Kriminalomsorgsdirektoratet har to tilskuddsgarantier som deles med Arbeids- og velferdsdirektoratet. I 2024 har KDI utbetalt sin andel ved post 70 på 1,875 mill. kroner til Trondheim kommune.

Kap. 3430 Kriminalomsorgens inntekter

Post 02 Arbeidsdriftens inntekter

Posten er omtalt under kap. 430 post 21 og omfatter inntekter fra salg i fengselsbutikker, salg av arbeidsdriftens produkter og tjenester samt drifts- og vedlikeholdsoppgaver som utføres på bestilling fra Statsbygg. Butikkdrift i fengsel har de siste årene gitt økte salgsinntekter. Regnskapsførte inntekter fra arbeidsdriften overstiger budsjetttramme 2024 med 17,9 mill. kroner og har direkte sammenheng med merkostnader ved kap. 430 post 21

Post 03 Andre inntekter

Post 03 har merinntekter mot budsjetttramme i 2024 på 7,2 mill. kroner. Ved posten føres tilskudd og overføringer, refusjon for pasientreiser, salgsinntekter fra kantine og kjøkken samt leieinntekter.

Årlig tilskudd fra Vestland fylkeskommune for 2024 er på 6,7 mill. kroner og ses mot kostnader kriminalomsorgen har forpliktet ved post 01. Tildelingen fra fylkeskommunen er for arbeid med Desktop for skolen (DFS) og Digital skole-prosjektet. Prosjekter som ESAS forvaltning og Stimulab mottar tilskudd som føres ved post 03 der utgiftene føres ved post 01.

Post 04 Tilskudd

Post 04 omfatter tilskudd til deltakelse i internasjonalt fengselssamarbeid under EØS finansieringsmekanisme, tilskudd til prosjekter i samarbeid med internasjonale organisasjoner og andre land. I 2024 har Kriminalomsorgsdirektoratet økte tilskudd fra samarbeid med landene Polen, Latvia, Bulgaria, Kroatia og USA. Posten ble derfor oppjustert med 25 mill. kroner i forbindelse med nysaldering som gav en tilsvarende budsjettøkning ved post 01 fordelt på kap. 430 og 432. Merinntekter mot budsjett i 2024 er på 1,4 mill. kroner som er fordelt utgiftskapitlene, ref. note B.

Kap. 431 Kriminalomsorgsdirektoratet Post 01 Driftsutgifter

Kriminalomsorgsdirektoratet er skilt ut i eget utgiftskapittel til dekning av lønnsutgifter, lokaler og andre driftsutgifter for å ivareta strategiske oppgaver. Samlet bevilgning for året er 165,2 mill. kroner og det er regnskapsført 165 mill. kroner som resultat tilnærmet budsjettbalanse.

Kompensasjon for lønnsoppgjør som utbetales i 2025 er del av bevilgningen i 2024. I henhold til rundskriv R-2/2025 skal mulig overførbart beløp være lik minimum kompensasjon for lønnsoppgjøret på 2,713 mill. kroner.

Seksjon for internasjonalt arbeid i direktoratet har utgifter som dekkes av tilskudd ved kap 3430 post 04. Deler av merinntektene ved post 04 ses i sammenheng med kap 431 post 01, jf note B.

Kap. 432 Kriminalomsorgens høgscole og utdanningssenter

Post 01 Driftsutgifter

Bevilgningen på posten dekker ordinære driftsutgifter til kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS). Lønn- og personalkostnader til ansatte og aspiranter utgjør 82 prosent av de samlede utgifter i 2024.

Prognose for 2024 viste tidlig risiko for merforbruk, for å unngå budsjettoverskridelse ble 8 mill. kroner omdisponert fra kap. 430 til kap. 432 i forbindelse med nysaldering av budsjett. KRUS har i 2024 merinntekter ved kap. 3430 post 04 og bevilgningen ved kap. 432, post 01 ble økt med 2 mill. kroner fra justering av post 04. KRUS har hatt belastningsfullmakter ved kap 430 post 01 på inntil 3,7 mill. kroner i 2024.

Samlet bevilgning inkludert kompensasjon for lønnsoppgjør er på 253,387 mill. kroner i 2024. Det er regnskapsført utgifter ved post 01 på 251,1 mill. kroner I henhold til rundskriv R-2/2025 blir mulig overførbart beløp 4,887 mill. kroner ved kap. 432 post 01.

Kap. 3432 Kriminalomsorgens høgscole og utdanningssenter

Post 03 Andre inntekter

Posten omfatter inntekter fra aspirantenes andel av skolebøker og refusjon fra deltakelse i samarbeidsprosjekter og forskningsoppdrag.

Mottatte belastningsfullmakter

Mottatt belastningsfullmakter fra Domstoladministrasjonen ved kap. 410, post 01 er på samlet inntil 10,5 mill. kroner der KDI har regnskapsført 8,8 mill. kroner i 2024.

KDI har mottatt belastningsfullmakt fra Politidirektoratet på kap. 440 post 01 for oppfølging av omvendt voldsalarm på inntil 6 mill. kroner i 2024. KDI har regnskapsført kroner 4,2 mill. kroner ved fullmakten i 2024.

KDI har mottatt belastningsfullmakt fra Politidirektoratet på kap. 440, post 01 for utredning utlendingsinternat på 0,5 mill kroner i 2024. KDI har regnskapsført kroner 0,434 mill. kroner ved fullmakten i 2024.

Statens kapitalregnskap

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

Kommentarer til artskontorrapporten og noter i regnskapsrapporten:

Artskontorrapporten omhandler alle kapittel poster samlet.

Opplysninger i note 2 viser lønn, arbeidsgiveravgift, pensjon og refusjon sykelønn for 2024 sammenliknet med 2023. Utbetalinger til lønn i 2024 utgjorde 68 prosent av samlede utbetalinger til lønn og drift.

Andre utbetalinger til drift utgjorde 1,968 mrd. kroner, som tilsvarer 32 prosent av samlede utbetalinger til lønn og drift jf. opplysninger i note 3.

Note 5 viser utbetaling til investeringer. Dette er en post som kan variere betydelig fra år til år avhengig av omfanget av byggevirksomhet som pågår i kriminalomsorgen.

Note 7 viser tilskudd forvaltning ved kap.430 post 60 og 70 der post 60 har et mindreforbruk mot bevilgning i 2024.

Rapportert mellomværende med statskassen utgjorde 234,472 mill. kroner per 31.12.2024. Det vises til oppstillingen av artskontorrapporteringen over eien-deler og gjeld som mellomværende består av, jf. note 8 sammenheng med statskassen.

Artskontorrapport viser i oversikt mellomværende med statskassen blant annet den samlede kontant-beholdning ved driftsenhetene.

Beholdning på bankkontoer med statlige midler utenfor Norges Bank fremgår ikke av regnskapsrapporten. Kriminalomsorgens driftsenheter har lokale bankkonto under DNB-avtale som det overføres forskudd til dekning utbetaling av dagpenger til innsatte. Driftsenhetene forvalter ved de lokale bankkonto innsattes midler i form av dagpenger, søknadspenger samt i noen grad innsattes private midler. Beholdning ved lokale DNB-konto var på totalt kr. 14.105.710,- ved utgangen av 2024. Fra lokale bankkonto overføres dagpenger til "kronekort" eller til innsattes private kort. Kriminalomsorgens driftsenheter har tidligere hatt enkelte andre lokale bankkonto, alle konti utenfor DNB er nå avsluttet. Det vises til vedlagte årsrapport 2024 fra økonomisystemet Unit4 for en nærmere oversikt over bevilgningsrapport og artskontorrapport med tilhørende noter.

Revisjonsordning

Riksrevisjonen er ekstern revisor og bekrefter årsregnskapet for KDI. Endelig revidert regnskap vil foreligge i løpet av andre kvartal 2025.

Lise Sannerud - direktør Lillestrøm. 29.april 2025

Lise Sannerud

Prinsippnote til årsregnskapet

Årsregnskap for statlige virksomheter er utarbeidet og avlagt etter nærmere retningslinjer fastsatt i bestemmelser om økonomistyring i staten ("bestemmelsene"). Årsregnskapet er i henhold til krav i bestemmelsene punkt 3.4.1, nærmere bestemmelser i Finansdepartementets rundskriv R-115 av desember 2024 og eventuelle tilleggskrav fastsatt av overordnet departement.

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

- Regnskapet følger kalenderåret.
- Regnskapet inneholder alle rapporterte utgifter og inntekter for regnskapsåret.
- Regnskapet er utarbeidet i tråd med kontant-prinsippet.
- Utgifter og inntekter er ført i regnskapet med brutto beløp.

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

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

Bevilgningsrapporteringen

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

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

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

Artskontorrapporteringen

Oppstillingen av artskontorrapporteringen har en øvre del som viser hva som er rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter og en nedre del som viser eiendeler og gjeld som inngår i mellomværende med statskassen. Artskontorrapporteringen viser regnskapstall virksomheten har rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter.

Virksomheten har en trekkrettighet på konsernkonto i Norges Bank. Tildelingene er ikke inntektsført og derfor ikke vist som inntekt i oppstillingen.

Regnskapstall i bevilgnings- og artskontorrapportering med noter viser regnskapstall rapportert til statsregnskapet. I tillegg viser noten til artskontorrapporteringen Sammenheng mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen bokførte tall fra virksomhetens kontospesifikasjon i kolonnen Spesifisering av bokført avregning med statskassen. Notene viser forskjellen mellom beløp virksomheten har bokført på eiendels- og gjeldskontoer i virksomhetens kontospesifikasjon (herunder saldo på kunde- og leverandørreskonto) og beløp virksomheten har rapportert som fordringer og gjeld til statsregnskapet og som inngår i mellomværendet med statskassen.

Virksomheten har innrettet bokføringen slik at den følger kravene i bestemmelser om økonomistyring i staten. Dette innebærer at alle opplysninger om transaksjoner og andre regnskapsmessige disposisjoner som er nødvendige for å utarbeide pliktig regnskapsrapportering, jf. bestemmelsene punkt 3.3.2, og spesifikasjon av pliktig regnskapsrapportering, jf. bestemmelsene punkt 4.4.3, er bokført. Bestemmelsene krever blant annet utarbeiding av kundespesifikasjon og leverandørspesifikasjon. Dette medfører at salgs- og kjøptransaksjoner bokføres i kontospesifikasjonen på et tidligere tidspunkt enn de rapporteres til statsregnskapet, og innebærer kundefordringer og leverandørgjeld i kontospesifikasjonen.



Referanser

Bukten, M., & Stavseth, M. R. (2021, August 24). Suicide in prison and after release: a 17-year national cohort study. *European Journal of Epidemiology*, ss. 1075-1083.

Folkehelseinstituttet. (2024). Folkehelserapporten - Helsetilstanden i Norge. Oslo: Folkehelseinstituttet. Henta frå <https://www.fhi.no/he/folkehelserapporten/psykisk-helse/selv-mord-i-norge/?term=#referanser>

Kriminalomsorgsdirektoratet, Statsbygg . (2024). Fremtidig fengselskapasitet. Statsbygg, Kriminalomsorgsdirektoratet.

Oslo Economics. (2023). Samfunnsøkonomiske gevinster av redusert tilbakefall til Kriminalitet. Oslo: Røde Kors.

Politiets sikkerhetstjeneste. (2024). Nasjonal trusselvurdering 2024. Henta frå https://www.pst.no/globalassets/2024/ntv2024/nasjonal-trusselvurdering-2024_uuweb.pdf

Rambøll. (2023). Kartlegging av psykiske belastningsreaksjoner blant ansatte i kriminalomsorgen . Oslo: Rambøll Management Consulting.

Rasmussen, I., Øye, S. B., Sverdrup, S., & Riekeles, H. (2024). Effekter ved bruk av elektronisk fotlenke: En kunnskapsoversikt. Oslo: Vista Analyse.

Senter for rus- og avhengighetsforskning (SERAF). (2024). SERAF RAPPORT 5/2024 Levekår, rus og psykisk helse blant personer som har vært fengslet eller gjennomført straff i samfunnet. Oslo: Senter for rus- og avhengighetsforskning (SERAF), Universitet i Oslo.



Virksomhet Kriminalomsorgen

Rapport kjørt:
24.01.2025**Oppstilling av bevilgningsrapportering 31.12.2024**

Utgifts kapittel	Kapittelnavn	Post	Posttekst	Samlet tildeling**	Regnskap 2024	Merutgift (-) og mindreutgift
0430	Kriminalomsorgen	01	Drifts utgifter	5 737 259 000	5 639 489 064	97 769 936
0430	Kriminalomsorgen	21	Spesielle drifts utgifter	125 635 000	141 051 638	-15 416 638
0430	Kriminalomsorgen	45	Større utstyrs anskaffelser	161 685 000	81 095 848	80 589 152
0430	Kriminalomsorgen	60	Refusjoner til kommunene	125 025 000	110 939 151	14 085 849
0430	Kriminalomsorgen	70	Tilskudd	43 385 000	43 385 000	0
0431	Kriminalomsorgs direktoratet	01	Drifts utgifter KDI	165 152 000	164 976 077	175 923
0432	Kriminalomsorgens høyskole	01	Drifts utgifter KRUS	253 387 000	251 106 316	2 280 684
0410	Doms toladministrasjonen	01	Doms toladministrasjonen	0	8 794 233	
0440	Politidirektoratet	01	Politidirektoratet	0	4 636 781	
1633	Nettoordning, statlig betalt m	01	Nettoordning for mva	0	141 731 294	
Sum utgiftsført				6 611 528 000	6 587 205 401	

Inntekts kapittel	Kapittelnavn	Post	Posttekst	Samlet tildeling**	Regnskap 2024	Merinntekt og mindreinntekt(-)
3430	Arbeidsdriftens inntekter krim	02	Arbeidsdriftens inntekter	118 791 000	136 731 910	17 940 910
3430	Andre inntekter kriminalomsorg	03	Andre inntekter KDI	26 182 000	33 352 615	7 170 615
3430	Tilskudd	04	Tilskudd	33 021 000	34 430 412	1 409 412
3432	Andre inntekter KRUS	03	Andre inntekter KRUS	1 224 000	1 678 313	454 313
5309	Tilfeldige inntekter	29	Grupplivsforsikring	0	10 383 563	
5700	Folketrygdens inntekter	72	Arbeids giveravg. (motpost)	0	485 188 384	
Sum inntektsført				179 218 000	701 765 197	

Netto rapportert til bevilgningsregnskapet**5 885 440 204****Kapitalkontoer**

60093901	Norges Bank KK /innbetalinger	420 043 093
60093902	Norges Bank KK/utbetalinger	-6 233 350 873
704492	Endring i mellomværende med statskassen	-72 132 424

Sum rapportert 0**Beholdninger rapportert til kapitalregnskapet (31.12)**

Konto	Tekst	2024	2023	Endring
626004	Investeringer i aksjer og andeler	-	-	0
628004	Leieboerinns kudd mv.(S andaker Boretts lag)	700 000	700 000	0
635104	Erstatningskrav Molde fengsel (Dokumentasjon brev fra SI)	-	44 391	-44 391
635104	Lån Stiftelsen Drammen og Kongsberg Hybelhus	51 000	51 000	0
				0
704492	Mellomværende med statskassen	-234 472 348	-162 339 924	-72 132 424

Virksomhet:
Bevilgningsoversikt

Kriminalomsorgen

Rapport kjørt:
24.01.2025
2024

Note A Forklaring av samlet tildeling utgiftskapittel, tall i tusen kr

Kapittel og post	Overført fra i fjor	Årets tildelinger	Samlet tildeling
Tildelingsbrev 2024		5 551 137	5 551 137
Supplerende tildelingsbrev nr 2, overført beløp	21 628		21 628
Supplerende tildelingsbrev nr 3, RNB		55 000	55 000
Supplerende tildelingsbrev nr 6, parallelljustering		15 000	15 000
Supplerende tildelingsbrev nr 6, lønnsoppgjør		94 494	94 494
SUM Kap post 43001	21 628	5 715 631	5 737 259
Tildelingsbrev 2024		120 631	120 631
Supplerende tildelingsbrev nr 2	5 004		5 004
SUM Kap post 43021	5 004	120 631	125 635
Tildelingsbrev 2024		82 551	82 551
Supplerende tildelingsbrev nr 2	42 634		42 634
Supplerende tildelingsbrev nr 6		36 500	36 500
SUM Kap post 43045	42 634	119 051	161 685
Tildelingsbrev 2024		133 720	133 720
Supplerende tildelingsbrev nr 2	10 805		10 805
Supplerende tildelingsbrev nr 6		-19 500	-19 500
SUM Kap post 43060	10 805	114 220	125 025
Tildelingsbrev 2024		43 385	43 385
SUM Kap post 43070	-	43 385	43 385
Tildelingsbrev 2024		161 980	161 980
Supplerende tildelingsbrev nr 2	459		459
Supplerende tildelingsbrev nr 6, lønnsoppgjør		2 713	2 713
SUM Kap post 43101	459	164 693	165 152
Tildelingsbrev 2024		238 391	238 391
Supplerende tildelingsbrev nr 2	109		109
Supplerende tildelingsbrev nr 6, parallelljustering		10 000	10 000
Supplerende tildelingsbrev nr 6, lønnsoppgjør		4 887	4 887
SUM Kap post 43201	109	253 278	253 387

Note B Forklaring til brukte fullmakter og beregning av mulig overførbart beløp til neste år

Kapittel og post	Stikkord	Merutgift(-) / mindre utgift	Utgiftsført av andre iht. avgitte belastningsfullmakter(-)	Merutgift(-) / mindre utgift etter avgitte belastningsfullmakter	Merinntekter / mindre inntekter (-) iht. merinntektsfullmakt	Sum grunnlag for overføring	Kompensasjon for lønnsoppgjøret 2024 *	Maks. overførbart beløp **	Mulig overførbart beløp beregnet av virksomheten ***
43 001		97 768 936	-85 000	97 684 936	7 170 615	104 855 550	94 484 000	375 551 000	102 644 641
43 101		175 923		175 923	328 167	502 090	2 713 000	10 812 000	2 713 000
43 201		2 280 684		2 280 684	1 537 559	3 818 243	4 887 000	17 306 550	4 887 000
43 021	"kan nyttes under post 01"	-15 416 638		-15 416 638	17 940 910	2 524 272		6 281 750	2 524 272
43 043	"kan overføres"	80 589 152		80 589 152		80 589 152		244 771 000	80 589 152
43 060	"kan overføres"	14 085 848		14 085 848		14 085 848		231 896 000	14 085 848
43 070		0		0	ikke aktuell	ikke aktuell			

* Kolonnen viser lønnskompensasjon på den enkelte budsjettpost for lønnsoppgjørene 2024 slik forelå i departementenes omgrupperingsproposisjoner og slik disse fremgår av vedlegg 4 i Prop. 36 S (2024-2025) Nysaldering av statsbudsjettet 2024. Se årlig rundskriv R-2 2025 for mer detaljert informasjon.

** Maksimalt beløp som kan overføres er lønnskompensasjon pluss 5% av årets bevilgning på driftspostene 01-39, unntatt post 24, framskutt lønnskompensasjon, eller sum av

*** Mulig overførbart beløp er "Sum grunnlag for overføring", men maksimalt "Maks. overførbart beløp", og minimum "Kompensasjon for lønnsoppgjøret 2024". Se årlig

Forklaring til bruk av budsjettfullmakter**Mottatte belastningsfullmakter (gjelder for både utgiftskapitler og inntektskapitler)**

KDI har mottatt belastningsfullmakter fra Domstoladministrasjonen på kap 410, post 01 på inntil 10,5 mill kr i 2024. KDI har regnskapsført kr. 8 794 233 her i 2024.

KDI har mottatt belastningsfullmakt fra Politidirektoratet på kap 0440 post 01 for oppfølging OVA på 6 mill. kroner i 2024. KDI har regnskapsført kr. 4 202 781 her i 2024.

KDI har mottatt bevilgningssfullmakt fra Politidirektoratet på kap 0440 post 01 for utredning Politiets utlendingsinternat på 0,5 mill kroner i 2024. KDI har regnskapsført kr. 433. 999 her i 2024.

Stikkord «kan overføres» / «kan benyttes under»

Kap. 0430 post 45 bes overført i sin helhet, jf stikkord på posten "kan overføres".

Post 21 er i tillegg gitt stikkord «kan overføres». Resultatet på arbeidsdriftens post 21/02 søkes overført til 2025.

Post 60 har stikkord "kan overføres" og resultat søkes overført 2025 i sin helhet.

Avgitte belastningsfullmakter (utgiftsført av andre på utgiftskapitler og inntektsført av andre på inntektskapitler)

Kriminalomsorgsdirektoratet gav i 2024 Statens pensjonskasse (SPK) en belastningsfullmakt på kap. 430, post 01 på inntil 1 mill. kroner i 2024, for dekning av kostnader der det tilkjennes erstatning til ansatte i Kriminalomsorgen for skader under pålagt organisert trening mv. SPK oppgir i epost at det ikke er utbetalt erstatning i 2024 men at det er belastet administrasjonsgebyr for behandling av to avsluttede saker. Forløpig bevilgningsregnskap utrekk fra DFØ viser en postering på 85.000 kr på 043001.

Fullmakt til å overskride driftsbevilgninger mottattsvarende merinntekter

Merinntekt fra post 03 er lagt til kap 430. Merinntekt post 04 er fordelt kap 431 og 432 etter regnskapsføring koststed.

Mulig overførbart beløp

Overført beløp for kap. 0430 post 01 er korrigert for merinntekter iht merinntektsfullmakt ved kap 343 post 03.

Overført beløp på kap. 430, post 01 som rapporteres her er ikke inkludert eventuelle belastninger som JD som regnskapsfører gjør på kap. 430, post 01.

Overført beløp for kap. 0431 og kap 432 post 01 er korrigert for merinntekter iht merinntektsfullmakt ved kap 343 post 04.

***** Mulig overførbart beløp er "Sum grunnlag for overføring" med minimum "Kompensasjon for lønnsoppgjøret 2024":**

For kap 432 er lønnsoppgjørs kompensasjonen satt som minimum grunnlag for overføring

For kap 431 er lønnsoppgjørs kompensasjonen satt som minimum grunnlag for overføring, men da kap 431 skal ses i sammenheng med kap 430 er overførbart resultat kap 430 redusert med merforbruk ved kap 431

Virksomhet: Kriminalomsorgen

Rapport kjørt
24.01.2025**Oppstilling av artskontorrapporteringen 31.12.2024**

	Note	2024	2023
Driftsinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Innbetalinger fra gebyrer	1	0	0
Innbetalinger fra tilskudd og overføringer	1	21 144 832	22 120 640
Salgs- og leieinntekter	1	149 292 206	136 714 330
Andre inntekter	1	36 611 007	34 868 344
<i>Sum inntekter fra drift</i>		<i>207 048 046</i>	<i>193 703 315</i>
Driftsutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Utbetalinger til lønn	2	4 163 880 668	3 953 882 245
Andre utbetalinger til drift	3	1 968 396 041	1 882 373 249
<i>Sum utbetalinger til drift</i>		<i>6 132 276 709</i>	<i>5 836 255 494</i>
Netto rapporterte driftsutgifter		5 925 228 664	5 642 552 179
Investerings- og finansinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Innbetaling av finansinntekter	4	10 604	12 782
<i>Sum investerings- og finansinntekter</i>		<i>10 604</i>	<i>12 782</i>
Investerings- og finansutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Utbetaling til investeringer	5	159 595 439	94 730 261
Utbetaling til kjøp av aksjer	5, 8	0	0
Utbetaling av finansutgifter	4	143 208	116 339
<i>Sum investerings- og finansutgifter</i>		<i>159 738 647</i>	<i>94 846 600</i>
Netto rapporterte investerings- og finansutgifter		159 728 043	94 833 818
Innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten*			
Innbetaling av skatter, avgifter, gebyrer m.m.	6	273 662	54 579
<i>Sum innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten</i>		<i>273 662</i>	<i>54 579</i>
Tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten*			
Utbetalinger av tilskudd og stønader	7	154 324 151	148 215 911
<i>Sum tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten</i>		<i>154 324 151</i>	<i>148 215 911</i>
Inntekter og utgifter rapportert på felleskapitler **			
Gruppelivsforikring konto 1985 (ref. kap. 5309, inntekt)		10 109 901	9 464 861
Arbeidsgiveravgift konto 1986 (ref. kap. 5700, inntekt)		485 188 384	461 450 843
Nettoføringsordning for merverdiavgift konto 1987 (ref. kap. 1633,		141 731 294	135 088 048
<i>Netto rapporterte utgifter på felleskapitler</i>		<i>-353 566 992</i>	<i>-335 827 656</i>
Netto rapportert til bevilgningsregnskapet		5 885 440 204	5 549 719 673
Oversikt over mellomværende med statskassen ***			
Eiendeler og gjeld		2024	2023
Fordringer på ansatte		716 403	734 301
Gavekort og Avregningskonto		-1 736	-108 009
Kontanter		11 280 941	7 807 865
Bankkontoer med statlige midler utenfor Norges Bank		0	0
Skyldig skattetrekk og andre trekk		-114 276 513	-116 792 663
Skyldige offentlige avgifter		26 896	-303 555
Avsatt pensjonspremie til Statens pensjonskasse****		-131 987 248	-53 836 714
Mottatte forskuddsbetalinger		0	0
Lønn (negativ netto, for mye utbetalt lønn m.m)		176 116	314 529
Differanser på bank og uidentifiserte inntekter		-407 207	-155 679
Sum mellomværende med statskassen	8	-234 472 348	-162 339 924

Note 1 Innbetalinger fra drift

	31.12.2024	31.12.2023
<i>Innbetalinger fra gebyrer</i>		
Sum innbetalinger fra gebyrer	0	0
<i>Innbetalinger fra tilskudd og overføringer</i>		
Tilskudd fra andre statlige virksomheter	2 050 107	3 519 040
Tilskudd fra andre departement	93 311	2 181 950
Tilskudd fra kommunale og fylkeskommunale etater	172 712	140 000
Tilskudd fra næringsliv og private	25 000	25 000
Andre tilskudd og overføringer	18 803 702	16 254 650
Sum innbetalinger fra tilskudd og overføringer	21 144 832	22 120 640
<i>Salgs- og leieinnbetalinger</i>		
Salgsinntekt varer, avgiftspliktig	129 808 787	120 934 903
Salgsinntekt tjenester, avgiftspliktig	588 805	642 447
Salgsinntekt varer, avgiftsfri	9 388 851	6 620 781
Salgsinntekt tjenester, avgiftsfri	3 888 614	2 901 449
Salgsinntekt pant	40 333	15 810
Refusjon for pasientreiser	1 222 487	1 291 227
LAR refusjon	129 354	0
Hus-/fremleieinntekter, statens bygg	3 179 939	3 085 027
Hus-/fremleieinntekter, egne/andre leide bygg	1 045 036	1 222 687
Sum salgs- og leieinnbetalinger	149 292 206	136 714 330
<i>Andre innbetalinger</i>		
Annen driftsrelatert inntekt	34 563 307	32 915 691
Salgssum anleggsmidler, avg.pliktig, post 21	280 000	40 000
Salg av utrangert materiell, avgiftsfritt	1 717 700	1 912 653
Salg av utrangert materiell, avg.fritt post 21	50 000	0
Sum andre innbetalinger	36 611 007	34 868 344
Sum innbetalinger fra drift	207 048 046	193 703 315

Virksomhet: Kriminalomsorgen

Rapport kjørt
24.01.2025

Note 2 Utbetalinger til lønn

	31.12.2024	31.12.2023
Lønn	3 378 220 873	3 228 451 153
Arbeidsgiveravgift	485 188 384	461 450 843
Pensjonsutgifter*	431 055 837	387 774 847
Sykepenger og andre refusjoner (-)	-243 742 301	-233 300 692
Andre ytelser	113 157 876	109 506 094
Sum utbetalinger til lønn	4 163 880 668	3 953 882 245

Antall utførte årsverk:

4656

4 625

* Premiesatsen for arbeidsgiverandelen utgjorde i 2024 xx,x prosent (arbeidsgiverandel av pensjonspremien/pensjonsgrunnlaget i 2024 rapportert til SPK). For regnskapsåret 2023 utgjorde premiesatsen yy,y prosent.

Premiesatsen for arbeidsgiverandelen 2024 utgjorde 13,7 prosent.

Premiesatsen for arbeidsgiverandelen utgjorde i 2023 12,5 prosent

Premiesatsen for arbeidsgiverandelen utgjorde i 2022 11,9 prosent

Virksomhet: Kriminalomsorgen		Rapport kjørt: 24.01.2025
Note 3 Andre utbetalinger til drift		
	31.12.2024	31.12.2023
Husleie	1 151 599 773	1 096 587 867
Vedlikehold egne bygg og anlegg	0	0
Vedlikehold og ombygging av leide lokaler	11 238 436	8 497 551
Andre utgifter til drift av eiendom og lokaler	117 151 502	187 467 626
Reparasjon og vedlikehold av maskiner, utstyr mv.	51 985 100	36 969 945
Mindre utstyrsanskaffelser	47 333 407	36 159 386
Leie av maskiner, inventar og lignende	55 669 322	45 439 350
Kjøp av konsulenttjenester	93 567 180	69 095 005
Kjøp av andre fremmede tjenester	210 163 542	193 428 946
Reiser og diett	32 284 324	32 444 051
Øvrige driftsutgifter	197 403 454	176 283 522
Sum andre utbetalinger til drift	1 968 396 041	1 882 373 249

Virksomhet: Kriminalomsorgen		Rapport kjørt: 24.01.2025
Note 4 Finansinntekter og finansutgifter		
	31.12.2024	31.12.2023
<i>Innbetaling av finansinntekter</i>		
Inntekter fra eiendeler i selskap m.m	0	0
Salgssum ved realisasjon av verdipapirer	0	0
Renteinntekter	10 604	12 782
Valutagevinst	0	0
Annen finansinntekt	0	0
Sum innbetaling av finansinntekter	10 604	12 782
	31.12.2024	31.12.2023
<i>Utbetaling av finansutgifter</i>		
Renteutgifter	143 208	116 339
Valutatap	0	0
Annen finansutgift	0	0
Sum utbetaling av finansutgifter	143 208	116 339

Virksomhet: Kriminalomsorgen

Rapport kjørt
24.01.2025

Note 5 Utbetaling til investeringer og kjøp av aksjer

	31.12.2024	31.12.2023
<i>Utbetaling til investeringer</i>		
Immaterielle eiendeler og lignende	18 834 568	10 077 180
Tomter, bygninger og annen fast eiendom	0	0
Infrasstruktureiendeler	3 770 704	1 999 187
Maskiner og transportmidler	39 068 202	16 277 768
Driftsløsøre, inventar, verktøy og lignende	97 921 965	66 376 126
Sum utbetaling til investeringer	159 595 439	94 730 261
	31.12.2024	31.12.2023
<i>Utbetaling til kjøp av aksjer</i>		
Kapitalinnskudd	0	0
Obligasjoner	0	0
Investeringer i aksjer og andeler	0	0
Sum utbetaling til kjøp av aksjer	0	0

Virksomhet: Kriminalomsorgen

Rapport kjørt
24.01.2025

Note 6 Innkreivingsvirksomhet og andre overføringer til staten

	31.12.2024	31.12.2023
	0	0
	0	0
Tilfeldige og andre inntekter (Statskonto 530929)	273 662	54 579
Sum innkreivingsvirksomhet og andre overføringer til staten	273 662	54 579

Virksomhet: Kriminalomsorgen

Rapport kjørt
24.01.2025

Note 7 Tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten

	31.12.2024	31.12.2023
Tilskudd til kommuner	154 324 151	148 215 911
Sum tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten	154 324 151	148 215 911

Note 8 Sammenheng mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen

Del A Forskjellen mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen

	31.12.2024	31.12.2024	
	Spesifisering av <u>bokført</u> avregning med statskassen	Spesifisering av <u>rapportert</u> mellomværende med	Forskjell
Finansielle anleggsmidler			
Investeringer i aksjer og andeler*	0	0	0
Obligasjoner	0	0	0
Sum	0	0	0
Omløpsmidler			
Kundefordringer	4 838 416	0	4 838 416
Andre fordringer	1 467 403	714 667	752 736
Bankinnskudd, kontanter og lignende	11 280 941	11 280 941	0
Fordringer vedrørende innkreivingsvirksomhe	0	0	0
Sum	17 586 760	11 995 609	5 591 152
Langsiktig gjeld			
Annen langsiktig gjeld	0	0	0
Sum	0	0	0
Kortsiktig gjeld			
Leverandørgjeld	-240 704 966	0	-240 704 966
Skyldig skattetrekk og andre trekk	-114 276 511	-114 276 513	2
Skyldige offentlige avgifter	929 307	26 896	902 411
Annen kortsiktig gjeld	-6 001 472	-132 218 339	126 216 866
Gjeld vedrørende tilskuddsforvaltning og anc	-1 920 073	0	-1 920 073
Sum	-361 973 716	-246 467 956	-115 505 760
Sum	-344 386 956	-234 472 348	-109 914 608

Lønnskartlegging i kriminalomsorgen

Bakgrunn

Kriminalomsorgen skal i henhold til aktivitets- og redegjørelsesplikten på likestillingsområdet gjennomføre en lønnskartlegging basert på sammenligning av lønnsopplysninger mellom kvinner og menn i ulike stillingsgrupper/nivåer i virksomheten. Lønnskartleggingen skal foregå annet hvert år.

Dersom lønnskartleggingen skal være et effektivt virkemiddel for å hindre diskriminering på grunn av kjønn, må ulike yrker og fag i virksomheten sammenliknes. Kategorier/grupper med stillingskoder som utgjør "likt arbeid" eller "arbeid av lik verdi" baseres på kriteriene:

- Kompetanse
- Ansvar
- Arbeidsforhold og anstrengelser

Alle ansatte tas med i kartleggingen unntatt innleide arbeidstakere og konsulenter.

Stillingsgrupper

I kriminalomsorgen har vi mange ulike typer stillinger: ledelse, operative lederstillinger, førstelinjetjeneste, saksbehandlere på forskjellige nivåer og spesialstillinger. Målet er å blande fag og yrkeskategorier for å kunne avdekke eventuelle lønnsforskjeller basert på kjønn. Lønnskartleggingen tar utgangspunkt i stillingskategoriene ledelse, saksbehandlere, spesialstillinger, førstelinjestillinger og praksis/ufaglærte stillinger.

Nedenfor fremgår inndeling i 5 grupper basert på aktive stillingskoder pr. oktober 2023:

Gruppe 1, etatsledelse og enhetsledere m/utvidet etatsledergruppe:

9106 direktør, 1061 ass.dir (KDI), 1062 direktør (regiondirektør, direktør KRUS), 1060 avdelingsdirektør, 1061 ass.direktør, 1475 instituttleder, 1532 dosent, 1407 avdelingsleder (KRUS), 1452 fengselsleder, 1453 friomsorgsleder

Gruppe 2, mellomledere:

1211 seksjonssjef, 1473 studieleder, 0266 fengselsinspektør, 1113 prosjektleder, 1542 fengselsoverbetjent, 1502 ass. fengselsleder, 1503 ass. friomsorgsleder, 0272 driftssjef, 1058 adm.sjef, 1407 avdelingsleder, 0265 fengselsførstebetjent, 1415 verksmester, 0278 underverksmester

Gruppe 3, saksbehandler og andre spesialstillinger:

1013 professor, 1008 høyskolelektor, 1198 førstelektor, 1183 forsker, 1011 førsteamanuensis, 1434 rådgiver saksbehandling, 1364 seniorrådgiver, 1363 seniorkonsulent, 1408 førstekonsulent, 1065 konsulent adm, 1077 hovedbibliotekar, 1059 underdirektør, 1113 prosjektleder

Gruppe 4, førstelinjestillinger:

1065 konsulent, 0264 fengselsbetjent, 1201 miljøterapeut, 0269 fritidsleder, 0275 verksbetjent, 1408 førstekonsulent elektronisk kontroll, 1130 renholder, 0808 miljøterapeut, 1129 renholdsbetjent, 1434 rådgiver straffegjennomføring

Gruppe 5, praksis/ufaglærte stillinger:

1429 aspirant, 1362 lærling, 1078 betjent, 0281 miljøassistent

Kilder

- https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/aktivitets_og_redegjorelsesplikt_for_arbeidsgivere/
- Retningslinjer for bruk av stillingskoder i kriminalomsorgen

Rapportering - redegjørelse for likestilling i aktivitets- og redegjørelsesplikten (Årsrapport 2024)

Kriminalomsorgen har som mål å fremme likestilling og hindre diskriminering (sammensatt diskriminering) på alle diskrimineringsområdene jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 26.

Likestillingsarbeidet er forankret i

- HR-strategien
- Hovedavtale med tilpasningsavtale
- Hovedtariffavtale
- Lønnspolitikk for kriminalomsorgen
- Personalreglement for kriminalomsorgen
- Generell tjenenesteinstruks for ansatte i kriminalomsorgen
- Etiske retningslinjer for statstjenesten med tillegg og kommentarer knyttet til kriminalomsorgens virksomhet
- Intensjonsavtale om inkluderende arbeidsliv (IA)
- Retningslinjer og rutiner. Det vises spesielt til HMS-rutine for forebygging og håndtering av konflikter og trakassering, samt kriminalomsorgens rutine for varsling om kritikkverdige forhold.

Faktisk kjønnslikestilling

Figur 1 under viser den faktiske kjønnslikestillingen i kriminalomsorgen vedrørende kjønnsbalanse generelt, midlertidig ansatte, foreldrepermisjon og faktisk deltid.

Figur 1:

Kjønnsbalanse		Midlertidig ansatte		Uttak av foreldrepermisjon		Deltidsarbeid	
						Faktisk deltidarbeid	
Antall kvinner	Antall menn	Midlertidig ansatte kvinner	Midlertidig ansatte menn	Kvinner uttak av foreldrepermisjon (gjennomsnitt antall uker)	Menns uttak av foreldrepermisjon (gjennomsnitt antall uker)	Deltid kvinner	Deltid menn
3187	3056	1003	805	14,7	8,2	186	68

Kriminalomsorgen har opprettholdt kjønnsbalanse i 2024 samlet sett med henholdsvis 51 % kvinner og 49 % menn. Andel kvinner har økt med 0,78 %-poeng siden i fjor. Det er flere kvinner i midlertidige stillinger enn menn. Andel kvinner i midlertidige stillinger ligger på 31,47 % og har økt med 2,82 prosentpoeng siden 2023. Andelen midlertidig ansatte blant menn er på 26,34 % og har økt med 2,89 prosentpoeng siden 2023. Når det gjelder foreldrepermisjon har kvinnene i snitt 14,7 uker og menn 8,2 uker som utgjør en differanse på 6,5 uker¹. Differansen i antall uker mellom kvinner og menn i foreldrepermisjon har gått noe opp siden 2023. Antall uker er redusert for begge kjønn sammenlignet med 2023. Antall

¹ Uttaket av tall er basert på kalenderår.

ansatte i deltidsarbeid er redusert de siste årene og trenden fortsetter i 2024. Andel deltidsansatte i 2024 var på 5,84 % blant kvinner mot 6,46 % i 2023 og 2,23 % blant menn mot 2,28 % i 2023.

Figur 2:

Kjønnsfordeling på ulike stillingsnivå/grupper (tall fra 2023)				
Beskrivelse av stillingsnivå/-gruppe	Kvinner	Menn	Andel kvinner	Total
Total	2 974	2 942	50,3 %	5916
Nivå/gruppe 1	30	43	41,1 %	73
Nivå/gruppe 2	249	433	36,5 %	682
Nivå/gruppe 3	516	221	70,0 %	737
Nivå/gruppe 4	1 604	1 749	47,8 %	3353
Nivå/gruppe 5	575	496	53,7 %	1071

Kriminalomsorgen utarbeidet en lønnsstatistikk for regnskapsåret 2023, med sammenligning av lønnsopplysninger mellom kvinner og menn i ulike fag og yrkeskategorier, for å kunne avdekke eventuelle lønnsforskjeller basert på kjønn. Lønnskartleggingen tok utgangspunkt i stillingskategoriene ledelse, saksbehandlere, spesialstillinger og førstelinjestillinger. Det er vurdert likt arbeid og arbeid av lik verdi i utformingen av stillingsnivåene/gruppene, se vedlegg for inndeling og gruppering av stillinger. Inndelingen har følgende 5 nivåer/grupper:

Nivå/gruppe 1: Etatsledelse og enhetsledere m/utvidet etatsledergruppe

Nivå/gruppe 2: Mellomledere

Nivå/gruppe 3: Saksbehandler og andre spesialstillinger

Nivå/gruppe 4: Førstelinjestillinger

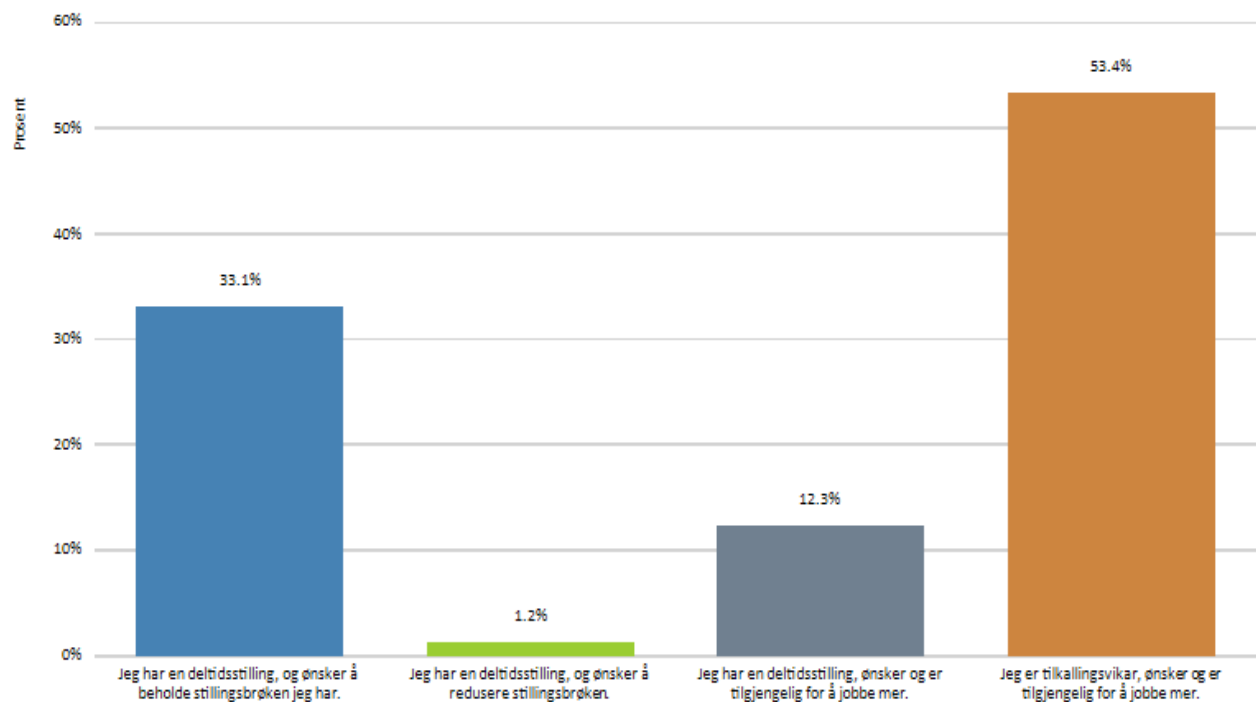
Nivå/gruppe 5: Praksis/ufaglærte stillinger

Jamfør figur 2 over utgjør gruppe 1 en kvinneandel på 41,1%. Kvinneandelen er lavest i gruppe 2 som omfatter mellomledere med 36,5 %. Gruppe 3 har en kvinneandel på 70 % og innbefatter saksbehandlere og andre spesialstillinger. Gruppe 4 innbefatter alle førstelinjestillinger og har en kvinneandel på 47,8 %. I gruppe 5 som inneholder alle ansatte i praksis og ufaglærte stillinger er kvinneandelen på 53,7 %.

Ufrivillig deltid

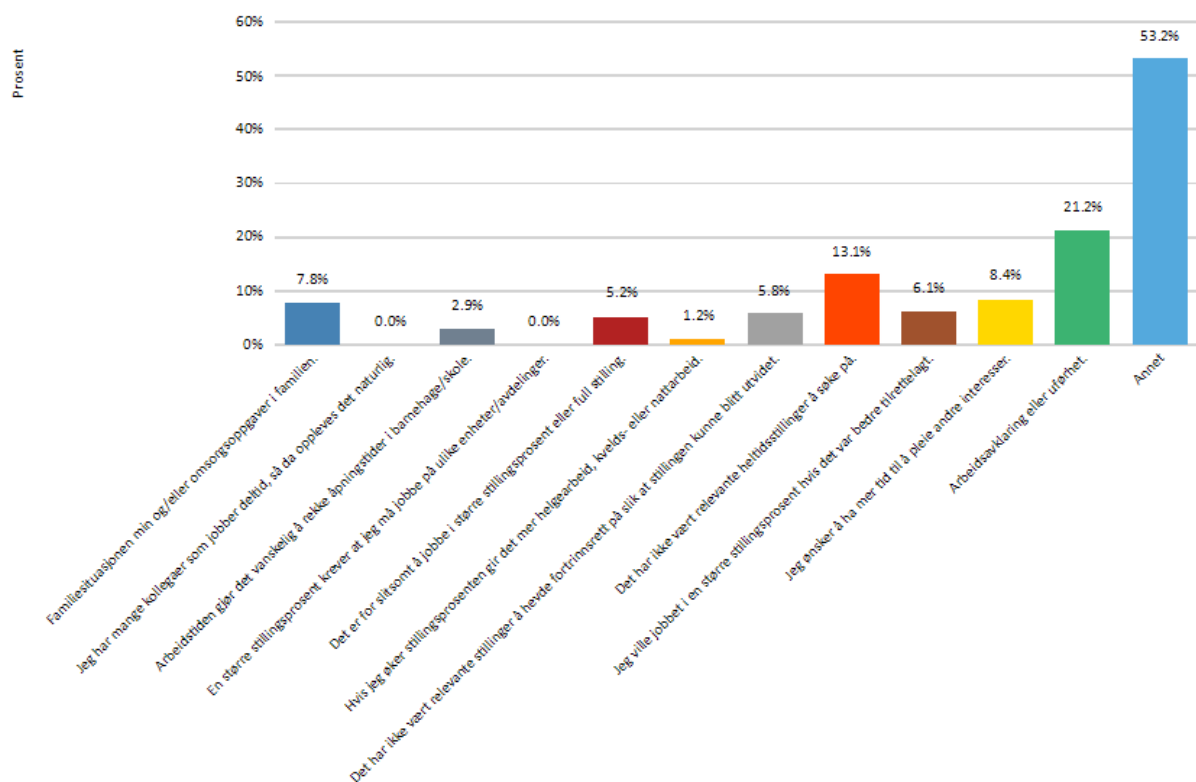
Kriminalomsorgen kartla i 2023 omfanget av ufrivillig deltid. Det ble sendt ut en kartlegging til 747 deltidsansatte inkludert timebetalte. 46 % (344 ansatte) besvarte undersøkelsen hvorav 66 % kvinner og 34 % menn. Undersøkelsen viste at 12 % av de som svarte på undersøkelsen ønsker og er tilgjengelig for å jobbe mer (ufrivillig deltid). 33 % ønsker å beholde stillingsbrøken de har. 1 % ønsker å redusere stillingsbrøken. 53 % har huket av for at de er tilkallingsvikar og ønsker og tilgjengelig for å jobbe mer. Flesteparten av tilkallingsvikarene er ufaglærte og vil imidlertid ikke være kvalifisert for en fagstilling. (Se figur 3 under)

Figur 3:



Av årsaker til deltid oppgis hyppigst «annet» der flesteparten har svart at de er student, ikke har fagutdanning eller har en annen jobb etc. Den andre hyppigste årsaken til deltid er arbeidsavklaringspenger/delvis uføretrygd. Den tredje hyppigste grunnen som oppgis er at det ikke har vært relevante stillinger å søke på. (Se figur 4 under).

Figur 4:



Kartlegging av lønn

Lønnskartleggingen i 2023 viser jf. figur 5 under at kvinner i kriminalomsorgen har noe lavere andel av menns lønn totalt sett, men at fastlønn er om lag lik samlet sett. Tallene viser at flest menn jobber turnus og overtid.

Det er kun i gruppe 1 at kvinner har høyere andel total lønn enn menn. I gruppe 2, dvs mellomlederne, har kvinner og menn om lag lik total lønn, selv om kvinner har noe høyere andel fastlønn, men at færre kvinnelige mellomledere jobber turnus og overtid. Forskjellen på menn og kvinners lønn er størst i gruppe 3. Denne gruppen utgjør over dobbelt så mange kvinner (516) som menn (221). Kvinner jobber halvparten så mye overtid som menn i denne gruppen, samt har færre skifttillegg. Når det gjelder gruppe 4, som er den største ansattgruppen med ansatte i førstelinjen, viser tallene at det ikke er kjønnsforskjeller i grunnlønnen, men menn går mer overtid og turnus. I gruppe 5 er det tilnærmet lik fastlønn og total lønn. Kvinnene har en høyere andel av overtidsarbeid i denne gruppen i motsetning til øvrige grupper. Forskjell i skattepliktige naturalytelser i gruppene utgjør små summer til dekning av mobiltelefon etc. som gir høye prosentforskjeller.

Figur 5:

Beskrivelse av stillingsnivå/-gruppe	Forskjeller kontante ytelser (%)	Forskjeller avtalt lønn/fastlønn (%)	Forskjeller uregelmessige tillegg (%)	Forskjeller overtids-godtgjørelser (%)	Forskjeller skattepliktige naturalytelser (%)
Total	95,2%	99,4%	69,8%	66,2%	87,9%
Nivå/gruppe 1	103,8%	104,0%	39,3%	62,8%	108,1%
Nivå/gruppe 2	99,1%	103,2%	60,8%	58,4%	102,2%
Nivå/gruppe 3	91,1%	92,9%	34,3%	49,5%	53,8%
Nivå/gruppe 4	96,3%	100,5%	78,9%	71,0%	171,1%
Nivå/gruppe 5	99,4%	99,7%	92,7%	104,6%	0,0%

Utvikling fra 2021 til 2023:

- Det er ingen endring på fastlønn totalt sett for kvinner og menn fra 2021 til 2023. Kvinner tjener 99,4 % av menns lønn både i 2021 og i 2023.
- Fast lønn jevner seg ut fra 2021 til 2023 for de fleste grupper², hvor trenden er at kvinner har høyere fast lønn i gruppe 1, 2 og 4. Den største lønnsforskjellen er i gruppe 3.
- Kvinner har fortsatt en lavere andel av menns lønn totalt sett (inkludert overtid og variable tillegg), bortsett fra gruppe 1. I 2021 hadde kvinner høyere total lønn i gruppe 1 og 2.
- Menn har fortsatt høyere variable tillegg og overtid enn kvinner.

² I gruppe 3 og 4 er det gjort noen justeringer fra 2021 til 2023. I tillegg er aspiranter, lærlinger 1078 betjent og 0281 miljøassistent tatt ut av gruppe 4 og flyttet inn i gruppe 5. Således vil ikke tallene være helt sammenlignbare for disse gruppene.

Arbeidet med likestilling og mangfold

Kriminalomsorgen har en handlingsplan for likestilling og mangfold for perioden 2023–2026. Ledere på alle nivåer i kriminalomsorgen, samt medlemmer i ansettelsesråd/-utvalg, har et særskilt ansvar for å følge opp målene og tiltakene i handlingsplanen. Handlingsplanen omfatter tiltak på følgende områder: rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter, tilrettelegging, mulighet for å kombinere arbeid og familieliv, samt trakassering, seksuell trakassering, vold og trusler på arbeidsplassen. Handlingsplanen kan ses her: [Kriminalomsorgen - Handlingsplan for likestilling og mangfold 2023-2026](#)

Lønnskartleggingen, som gjennomføres hvert andre år, presenteres på kriminalomsorgens tariffseminar, der partene deltar. Før kartleggingen er de sentrale tillitsvalgte involvert i vurderingen av stillingsgrupper og stillingskoder som kartleggingen baseres på. Kartlegging av ufrivillig deltid skjer også hvert andre år, og planleggingen og analysen skjer gjennom en partssammensatt arbeidsgruppe.

Enhetene rapporterer årlig i forbindelse med årsrapporteringen om risiko for diskriminering innenfor områdene i handlingsplanen for likestilling og mangfold. Ved avvik beskrives tiltak og eventuelle andre diskrimineringsrisikoer samt hindringer for likestilling med tiltak innenfor de berørte områdene.

Rekruttering

For å sikre at vi ansetter medarbeidere med riktig kompetanse, skal rekrutteringsarbeidet ha en bred og inkluderende tilnærming. Målet er at vi rekrutterer medarbeidere fra den samlede bredden av kompetanse som finnes i samfunnet. Et større mangfold i personalet vårt vil legge til rette for konstruktive diskusjoner, fornyelse og utvikling. Når vår personalfordeling i større grad reflekterer befolkningen, vil det bidra til å styrke kriminalomsorgens legitimitet og troverdighet i samfunnet.

Kriminalomsorgen har felles utlysningssmaler der hensynet til likestilling og mangfold er ivarettatt. Det er et mål at begge kjønn deltar i intervjuer. Rekrutteringsprosessene skal ivareta både kvalifikasjonsprinsippet og kravene om at minst én kvalifisert søker med «hull i CV», funksjonsnedsettelse eller innvandrerbakgrunn innkalles til intervju. Kriminalomsorgen har også et sterkt fokus på kjønnsbalanse ved ansettelser. I utlysningstekstene oppfordres underrepresenterte kjønn, for eksempel kvinner i lederstillinger og uniformerte stillinger, til å søke. Mangfold og likestilling er tema i opplæringen for ansettelsesråd og i 40-timers grunnkurset for arbeidsmiljøutvalg og verneombud. Ledere og ansettelsesråd skal også gjennomføre e-læringskurs i mangfoldsrekruttering.

Rapporteringen viser at det fortsatt er utfordringer med å tiltrekke ønsket kjønn i spesifikke stillinger, samt utfordringer knyttet til rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn, funksjonsnedsettelse eller hull i CV. Flere enheter har eldre bygningsmasse med begrensninger for tilrettelegging (HC-toalett, heis, brede nok dører, etc.). Mange stillinger i kriminalomsorgen krever etatsutdannelse og har krav til helse, fysikk og uttømmende politiattest.

Det vises for øvrig til regjeringens fellesføring og krav om positiv utvikling i antall ansettelser av personer med funksjonsnedsettelse og/eller fravær fra arbeid, utdanning eller opplæring (hull i CV) i årsrapportens punkt 4.2.6 Fellesføringer.

Lønns- og arbeidsvilkår

Det følger av lønnspolitikk for kriminalomsorgen punkt 3.1.1. at «Likestilling mellom kjønnene er et viktig mål for kriminalomsorgens personalpolitikk. De kriteriene som benyttes ved vurdering av individuell lønn er kjønnsnøytrale og skal praktiseres slik at de fremmer likestilling. Kvinner og menn skal ha lik lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi.».

Lønnspolitikken skal bidra til at kriminalomsorgen fremstår som en attraktiv arbeidsgiver. Det skal tas hensyn til likestilling og ikke-diskriminering ved rekruttering og lønnsforhandlinger. Kriminalomsorgens lønnspolitikk, inkludert retningslinjer for bruk av stillingskoder, legges til grunn.

Det rapporteres om et utstrakt samarbeid mellom regionene for å sikre lik praksis. Det er generelt god kjønnsbalanse i lønnsfastsettelsen, men enkelte enheter melder at det kan være utfordringer med individuell lønnsutvikling. Utsiktede skjevheter kan rettes opp gjennom lønnsforhandlinger i henhold til HTA punkt 2.5.5. Lønnssamtaler tilbys årlig for å sikre likebehandling og forebygge diskriminering.

Utviklingsmuligheter/forfremmelse

Likestillings- og mangfoldsperspektivet må være i fokus for å sikre muligheter for alle ansatte når det gjelder utviklingsmuligheter/forfremmelse.

Utvikling er et tema i medarbeidersamtaler. En ny mal for medarbeidersamtale ble utviklet i 2024. Alle ansatte skal få tilbud om medarbeidersamtale en gang i året, som fastsatt i disponeringsbrevet. Gjennomføringen av medarbeidersamtaler har hatt et særskilt fokus i 2024. Likevel ser vi at ikke alle får tilbud om medarbeidersamtale av ulike årsaker. Det er en generell utfordring med begrensede karriereveier og forfremmelsesmuligheter i kriminalomsorgen, noe som kan føre til at ansatte søker seg bort. Bruk av kompetanse på tvers av enheter kan for eksempel være motiverende og utviklende, og ha en positiv effekt på utviklingsmuligheter både på individ- og gruppenivå.

Utvikling og forfremmelse kan også skje ved bruk av tilleggsfunksjoner gjennom intern rekruttering eller ved ansettelse i vikariat/faste stillinger. Mulighet for fungering i overordnede stillinger der det er mulig, er også et alternativ. Det er fokus på å oppfordre underrepresenterte kjønn til å søke lederstillinger.

Det må også være fokus på kjønnsbalanse ved tildeling av kompetanseutviklingstiltak, prosjekter, arbeidsgrupper og råd/utvalg, og det er viktig å bevisstgjøre ledere på dette.

Tilrettelegging og mulighet for å kombinere arbeid og fritid/familieliv

En inkluderende ledelsespraksis og personalpolitikk er viktig for å forebygge og redusere sykefravær, styrke jobbnærværet, bedre arbeidsmiljøet, hindre utstøting og frafall, samt videreutvikle kriminalomsorgen som en attraktiv arbeidsplass. Vi skal føre en livsfaseorientert personalpolitikk som legger til rette for at alle får utnyttet sin kompetanse og utført sine arbeidsoppgaver på best mulig måte.

Det kan være utfordringer med å tilrettelegge for ansatte i ulike livsfaser, spesielt for småbarnsforeldre, personer med helseutfordringer eller andre spesielle behov. Balanse mellom jobb og privatliv skal være tema i medarbeidersamtaler. Så langt det er mulig, imøtekommes ansattes behov knyttet til ulike livsfaser og helsemessige/sosiale forhold med ulike tiltak, som fleksible arbeidsordninger, inkludert hjemmekontor og fleksitid.

Tilrettelegging ved svangerskap og foreldrepermisjon sikrer at ansatte raskt kan komme tilbake i jobb. Økt tilrettelegging for ansatte med helseproblemer eller behov for reduserte stillinger, samt tilrettelegging i turnus for ansatte med omsorgsansvar eller andre spesielle behov, er også tiltak som gjennomføres. Disse tiltakene bidrar til at ansatte, uavhengig av livsfase og helse, kan få tilpasset arbeidet slik at de samtidig kan ivareta familie eller egen helse. Fjerning av plikten til å fratre ved særaldergrense har gjort at flere kan stå lenger i jobb. Det er stort fokus på tilrettelegging der det er mulig, men økonomi- og bemanningsutfordringer, samt andre årsaker, kan hindre enhetene i å optimalisere dette. I tillegg er det et begrenset antall dagtidsstillinger i fengsler i kriminalomsorgen, noe som kan være utfordrende dersom flere har behov for tilrettelegging samtidig.

Arbeid mot trakassering, seksuell trakassering og vold og trusler på arbeidsplassen

Kriminalomsorgens nulltoleranse for vold og trusler om vold, seksuell og annen form for trakassering skal etterleves. Dersom slike hendelser skjer, følges ansatte opp individuelt. Det er økt bevissthet om arbeidsmiljø og oppfølging av ansatte. Enhetene følger sentrale retningslinjer for forebygging og håndtering av vold- og trusselhendelser, samt har fokus på risikovurderinger. Varslede tilfeller av trakassering og seksuell trakassering håndteres i henhold til varslingsrutinene i kriminalomsorgen.

Planer for arbeidet i 2025

I 2025 vil kriminalomsorgen prioritere blant annet følgende arbeid:

- Etablere en desentralisert deltidsutdanning for fengselsbetjenter. De første deltidsaspirantene forventes ansatt høsten 2025, med oppstart av utdanningen i januar 2026. Desentralisert deltidsutdanning vil bidra til økt mangfold i forhold til alder, geografisk plassering og livssituasjon.
- Fokus på mangfold i opplæringen for ansettelsesråd og 40-timers kurs.
- Videre implementering av tiltak knyttet til oppfølging av kartleggingen av ansattes psykiske belastningsreaksjoner (Rambøll-rapporten), samt tiltak for å rekruttere, utvikle og beholde kvalifisert kompetanse.
- Videreføre lederutviklingsprogrammet med nye deltakere.
- Gjennomføre medarbeiderundersøkelse for hele etaten.
- Enhetene skal gjennomføre arbeidsmiljøverktøyet «En bra dag på jobb».
- Videre oppfølging av gjennomføringen av medarbeidersamtaler.

Vedlegg henvisning tildelingsbrevet 2024:

Tabellene under viser en oversikt over styringsparameter og rapporteringskrav i tildelingsbrevet 2024 med henvisning til omtale i rapporten.

Henvisning til tildelingsbrevet 2024		Henvisning til omtale
Mål 1	Domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført	Se punkt 3.2
Styringsparameter 1	Prosent tilbakefall	Se punkt 3.2.2
Styringsparameter 2	Progresjon	Se punkt 3.2.1 under overskrift <i>Progresjon</i>
Styringsparameter 3	Andel fengselsdøgn med aktivitet. Resultatkrav: 85 pst.	Se punkt 3.2.1 under overskrift <i>Omfang</i>
Statistikkrapportering 1	Statistikk over antall behovs- og ressurskartlegginger	Se punkt 3.2.1 under overskrift <i>Innsikt i domfelte og innsattes behov</i>
Mål 2	Lavt omfang av isolasjon i fengsel og ivaretagelse av særlig sårbare personer	Se punkt 3.2.1 under overskrift <i>Omfang av isolasjon, tid utenfor cellen og tilbud om aktivitet</i>
Styringsparameter 4	Omfang av isolasjon	Se punkt 3.2.1 under overskrift <i>Omfang av isolasjon, tid utenfor cellen og tilbud om aktivitet</i>
Styringsparameter 5	Tid utenfor cellen. Resultatkrav: tid utenfor cellen skal øke i 2024	Se punkt 3.2.1 under overskrift <i>Omfang av isolasjon, tid utenfor cellen og tilbud</i>
Styringsparameter 6	Tilbud om isolasjonsreduserende tiltak	Se punkt 3.2.1 under overskrift <i>Omfang</i>
Styringsparameter 7	Ivaretagelse av innsatte og domfelte med psykiske lidelser og rusproblemer	Se punkt 3.2.1 under overskrift <i>Nærmere om særskilte grupper</i>
Statistikkrapportering 2	Statistikk over bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng	Se punkt 3.2.1 under overskrift <i>Nærmere om særskilte grupper</i>
Statistikkrapportering 3	Statistikk over bruk av tvangsmidler	Se punkt 3.2.1 under overskrift <i>Nærmere om særskilte grupper</i>
Statistikkrapportering 4	Statistikk over antall selvmord	Se punkt 3.2.1 under overskrift <i>Nærmere om særskilte grupper</i>
Statistikkrapportering 5	Statistikk over antall selvmordsforsøk og selvskading	Se punkt 3.2.1 under overskrift <i>Nærmere</i>
Mål 3	Kapasiteten i kriminalomsorgen er effektivt utnyttet	Se punkt 3.1 og 3.1.2
Styringsparameter 8	Kapasitetsutnyttelse og soningskø.	Se punkt 3.1.2
Statistikkrapportering 6	Statistikk over utvikling i kapasitetsutnyttelse, soningskø og ventetid i kø.	Se punkt 3.1.2
Statistikkrapportering 7	Soningsoverføringer	Se punkt 3.5 under overskrift <i>Soningsoverføringer</i>
Statistikkrapportering 8	Antall barn i fengsel, herunder antall i varetekt	Se punkt 3.2.1 under overskrift <i>Nærmere om særskilte grupper</i>
Statistikkrapportering 9	Antall uteksaminerte fengselsebetjenter	Se del 2
Statistikkrapportering 10	Gjennomsnittskostnad pr. fengslslass for hhv. Høyt og lavere sikkerhetsnivå, forvaring, og straffegjennomføring med elektronisk kontroll	Se del 2
Rapporteringskrav 1	Nytt IKT-system, KODA. Rapportere på tid, kost og kvalitet ihht. Prosjektplan.	Se punkt 3.1.2
Mål 4	Sikkerheten ivaretas i kriminalomsorgen	Se punkt 3.3
Styringsparameter 9	Utvikling i sikkerhetstilstanden i kriminalomsorgen.	Se punkt 3.3
Statistikkrapportering 11	Tilfeller av vold og trusler mellom innsatte og mot ansatte.	Se punkt 3.3.1
Statistikkrapportering 12	Antall fremmedkrigere og andre domfelte som er under straffegjennomføring etter brudd på terrorlovgivningen.	Se punkt 3.3.2
Øvrig rapportering		Se punkt 3.5
Rapporteringkrav 2	Redegjørelse om internasjonalt arbeid	se pkt. 3.5
Rapporteringskrav 3	Vurdering av måloppnåelse for tilskuddsordning	se pkt. 3.5
Styring og kontroll i kriminalomsorgen		se del 4
Punkt 4.3	Oppfølging av saker fra Sivilombudet.	se punkt 4.2.3
Punkt 4.4	Oppfølging av saker fra Riksrevisjonen	se punkt 4.2.3
Fellesføringer Punkt 1	Systematisk og helhetlig arbeid for å redusere klimagassutslipp, naturfotavtrykk, energibruk	se punkt 4.2.6
Fellesføringer Punkt 2	Positiv utvikling i antall ansettelse av personer med nedsatt funksjonsnedsettelse	se punkt 4.2.6
Fellesføringer Punkt 3	Redusere konsulentbruken	se punkt 4.2.6

STATISTIKK OVER BRUK AV TVANGSMIDLER

År	Sikkerhets- celle	Sikkerhets- seng (med korreksjon for perioden 2013-2021)	Gass	Kølle/ batong	Bodycuff	Skjold	OC-gass	Spytt - ny av 2T 2024	Total bruk av tvangsmidler
2000	282	6	0	0					288
2001	359	16	0	0					375
2002	351	21	0	0					372
2003	343	21	0	0		6			370
2004	339	15	4	0		18			376
2005	283	15	2	1		17			318
2006	336	16	3	5		30			390
2007	275	15	0	1		30			321
2008	328	10	2	0		20			360
2009	351	15	6	1		37			410
2010	344	5	7	3		44			403
2011	338	8	10	6		49			411
2012	363	12	5	3		62			445
2013	441	8	13	7		79			548
2014	394	19	9	21		63			506
2015	364	13	7	9		54			447
2016	435	10	14	5		76			540
2017	445	16	18	7		30			516
2018	334	13	16	1		38			402
2019	394	9	6	4		35			448
2020	314	21	11	0		29	21		396
2021	294	20	5	2	50	39	16		426
2022	394	43	10	0	77	25	7		556
2023	362	37	4	1	44	45	10		503
2024	284	15	13	1	41	59	18	1	432