

Statsråd Emilie Enger Mehl
Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Vår ref.:
2022/3993

Deres ref.:

Dato:
22.11.2022

Vedr. Dokument 3:4 (2022-2023)

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til Dokument 3:4 (2022-2023) Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel som komiteen har til behandling. Undersøkelsen omfatter perioden 2016-2020. Komiteen vil i den forbindelse stille følgende spørsmål:

1. Den norske straffegjennomføringssystemet er basert på humanistiske prinsipper, blant annet normalitetsprinsippet. Det innebærer at innsatte skal ha samme rettigheter som andre borgere. Straffen skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger. Det er betryggende for samfunnet og sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold, jf. straffegjennomføringsloven § 2.
 - Hvordan har Justis- og beredskapsdepartementet i perioden 2016-2020 sørget for at normalitetsprinsippet praktiseres som en integrert del av importmodellen i kriminalomsorgen?
 - Hvilke tilbakemeldinger og innspill fikk departementet fra Kriminalomsorgen, organisasjoner og andre instanser om situasjonen i perioden 2016-2020? Hvordan ble disse fulgt opp (gjørne tabulatorisk fremstilling)?
2. I 2015 nedsatte Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet en arbeidsgruppe som foreslo flere tiltak for å få en mer samordnet tilbakeføring. Hva var begrunnelsen for tiltakene som ble nedfelt i Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017-2021 (tilbakeføringsstrategien)? Hvilket departement var ansvarlig for oppfølging og samordning?



3. Hva var begrunnelsen for at tilbakeføringsstrategien formelt ble avsluttet og samarbeidet mellom departementene gjennom tilbakeføringsutvalget avvirket? På hvilket nivå ble avgjørelsen tatt?

Komiteen ber om svar innen 29. november 2022.

Med vennlig hilsen
Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Peter Frølich
komitéleder





DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Justis- og beredskapsministeren

Stortinget - Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref.
2022/3993

Vår ref.
22/4528 - JOHE

Dato
29.11.2022

Dokument 3:4 (2022-2023) Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings og velferdstjenester til innsatte i fengsel

Jeg viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens brev av 22. november 2022. Under følger mine svar på komiteens spørsmål til Riksrevisjonens undersøkelse Dokument 3:4 (2022–2023) *Undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel.*

1. Det norske straffegjennomføringssystemet er basert på humanistiske prinsipper, blant annet normalitetsprinsippet. Det innebærer at innsatte skal ha samme rettigheter som andre borgere. Straffen skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger. Det er betryggende for samfunnet og sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold, jf. straffegjennomføringsloven § 2. Hvordan har Justis- og beredskapsdepartementet i perioden 2016–2020 sørget for at normalitetsprinsippet praktiseres som en integrert del av importmodellen i kriminalomsorgen?

Svar:

Normalitetsprinsippet er et viktig prinsipp i straffegjennomføringen og innebærer bl.a. at tilværelsen under straffegjennomføringen så langt som mulig skal være lik tilværelsen ellers i samfunnet. Fengselsstraff innebærer frihetsberøvelse, ikke tap av andre rettigheter, og domfelte og innsatte har den samme rett til offentlige velferdstjenester som andre borgere. Derfor er det de ulike sektordepartementene som har både faglig og økonomisk ansvar for velferdstjenester i fengsel, herunder helsetjenester, skole, arbeidsformidling, bibliotek og religiøse tjenester. Dette er

kjernen i importmodellen. Importmodellen skal understøtte normalitetsprinsippet ved at innsatte og domfelte sikres lik kvalitet i velferdstjenestene, høye faglige standarder og spesialistkompetanse på lik linje som andre borgere. I tillegg sikrer importmodellen at velferdstjenestene er underlagt egne tilsyn, tydelige roller og ansvar og uavhengighet. Kriminalomsorgens ansvar er å koordinere og legge til rette for at innsatte kan motta disse tjenestene.

I perioden fra 2016 er det gjennomført flere tiltak som har utviklet normalitetsprinsippet som en integrert del av importmodellen. Det er bl.a. etablert aktiviseringsteam og ressursteam som skal bidra til økt aktivisering og hindre langvarig isolasjon. Ressursteamene skal også bemannes med personell fra spesialisthelsetjenesten, og særlig bistå innsatte med alvorlige psykiske lidelser som har behov for særlig oppfølging fra helsetjenesten i fengsel. Også utviklingen av stedlige spesialisthelsetjenester innen psykisk helsevern og rusbehandling er eksempler på tiltak.

Riksrevisjonen viser i sin undersøkelse til at Kriminalomsorgen ikke tilrettelegger godt nok for at de innsatte skal ha tilgang til forvaltningssamarbeidspartners digitale løsninger. Digitale løsninger er krevende både pga. sikkerhetsmessige hensyn og som følge av mangelfull digital kompetanse blant innsatte. I Agder fengsel pågår det forsøk for sikker bruk av digitale verktøy i opplæringen. Tiltaket kan på sikt legge til rette for at innsatte får ta del i den digitale utviklingen.

Kriminalomsorgen arbeider med å styrke normalitetsprinsippet på flere områder, herunder gjennom økt aktivisering. I 2016 ble det satt i gang et prosjekt for tilpasset arbeidsdag, som økte aktiviseringen i prosjektfengslene frem til utbruddet av Covid 19-pandemien i 2020. Selvforpleining, hvor innsatte kjøper og lager mat selv, slik det er innført i Agder fengsel, er også et eksempel på viktig arbeid som pågår for å styrke normalitetsprinsippet. På enkelte områder er det behov for et kontinuerlige arbeid. Økt kartlegging av innsatte og domfeltes behov, gjennom kartleggingssystemet BRIK, er et eksempel på slikt arbeid.

Det kan også nevnes at samarbeidsavtalen mellom Kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten og «Rundskriv om deling av ansvar mellom kriminalomsorgen og NAV om sosiale tjenester til innsatte i fengsel» er under revisjon.

2. Hvilke tilbakemeldinger og innspill fikk departementet fra Kriminalomsorgen, organisasjoner og andre instanser om situasjonen i perioden 2016–2020? Hvordan ble disse fulgt opp (gjerne i tabulatorisk fremstilling)?

Svar:

Gitt tidsfristen har det ikke vært mulig å gi en full oversikt over relevante tilbakemeldinger og innspill.

Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff (2017–2021) baserte seg bl.a. på et kunnskapsgrunnlag om utfordringer blant innsatte i norske fengsler. Blant relevante undersøkelser var en undersøkelse av levekår i fengsel i 2014 i regi av Statistisk sentralbyrå. Undersøkelsen viste at innsatte har levekårsproblemer på flere områder og at det er en klar sammenheng mellom antallet levekårsproblemer den enkelte har og i hvilken grad man har tro på å kunne klare å unngå nye lovbrudd etter løslatelsen. En undersøkelse foretatt av Kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri for Helseregion Sør-Øst viste at forekomsten av psykiske lidelser blant domfelte er betydelig høyere enn i den øvrige befolkningen. I undersøkelsen hadde 92 pst. av utvalget på undersøkelsestidspunktet tegn på en personlighetsforstyrrelse eller en psykisk lidelse. Justis- og beredskapsdepartementet inngikk høsten 2022 avtale om en ny, grundig undersøkelse av levekår og psykisk helse i fengsel som kan videreutvikle kunnskapsgrunnlaget og danne grunnlag for nye tiltak.

Ett av tiltakene i tilbakeføringsstrategien var etablering av et Direktoratutvalg for tilbakeføring med deltakelse fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet, Husbanken, Utdanningsdirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet. I tillegg til den informasjonen som er oversendt departementene gjennom den ordinære rapporteringen fra underliggende virksomheter, har direktoratsutvalget regelmessig oversendt rapporter til berørte departementer om oppfølging av tiltakene i strategien.

3. I 2015 nedsatte Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet en arbeidsgruppe som foreslo flere tiltak for å få en mer samordnet tilbakeføring. Hva var begrunnelsen for tiltakene som ble nedfelt i Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017-2021 (tilbakeføringsstrategien)? Hvilket departement var ansvarlig for oppfølging og samordning?

Svar:

God tilbakeføring og integrering i samfunnet etter gjennomført straff forebygger utenforskap, fremmer deltakelse i arbeidslivet og motvirker ny kriminalitet. Gjennomføring av straff skal skje på en måte som motvirker nye straffbare handlinger. Likevel begår mange domfelte ny kriminalitet etter endt straff. Redusert tilbakefall til ny kriminalitet er et felles ansvar på tvers av flere sektorer og forvaltningsnivåer. Utgangspunktet for tilbakeføringsstrategien var at kriminalomsorgen, samarbeidende etater og kommuner må samordne sine virkemidler bedre og legge til rette for at domfelte kan gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster. Tiltakene i strategien rettet seg primært mot å tette glippsoner mellom fengsel og samfunn, og fordelte seg på tre hovedområder:

- Avtaler, regelverk og rutiner som avklarer ansvar og behov for informasjon
- Virkemidler for samordning mellom departementer, direktorater, fylkesmenn, fylkeskommuner og kommuner

- Tilgang til nødvendige helse- og omsorgstjenester, bolig, opplæring, arbeidsrettede- og sosiale tjenester.

Tiltakene i tilbakeføringsstrategien ble fulgt opp av ansvarlige departementer. Justis- og beredskapsdepartementet har hatt et koordineringsansvar, på samme måte som Kriminalomsorgsdirektoratet har ledet direktoratsutvalget for tilbakeføring.

4. Hva var begrunnelsen for at tilbakeføringsstrategien formelt ble avsluttet og samarbeidet mellom departementene gjennom tilbakeføringsutvalget avvirket? På hvilket nivå ble avgjørelsen tatt?

Svar:

Tilbakeføringsstrategien hadde en varighet fra 2017 til 2021. Direktoratsutvalget fortsetter imidlertid sitt samarbeid på oppdrag fra departementene, jf. bl.a. føring i tildelingsbrevene for 2022.

I et møte i tilbakeføringsutvalget på departementsnivå våren 2022 orienterte direktoratsutvalget v/Kriminalomsorgsdirektoratet om status for tiltakene i strategien. Det ble bl.a. fremhevet at strategien har bidratt til et bedre kunnskapsgrunnlag, bedre og tettere dialog mellom direktoratene og synliggjort et felles ansvar for redusert tilbakefall. Vurderingen var samtidig at det gjensto arbeid bl.a. knyttet til regelverksutvikling og dimensjonering av tjenestene, digital utnyttelse av tjenestene sett opp mot sikkerhetsdilemmaer og ulik kommunal praksis. Det var også en erkjennelse av behov for mer kunnskap om både kriminalomsorgen og de ulike velferdsetatenes innsats.

Justis- og beredskapsdepartementet delte direktoratsutvalgets vurderinger av gjenstående utfordringer, men mente samtidig at det ikke var nødvendig å videreføre strategien på departementsnivå. Samtidig ble det presisert at det var viktig å videreføre samarbeidet på prioriterte områder. Det legges opp til felles føringer om direktoratssamarbeidet i tildelingsbrevene også for 2023. I tråd med dette, arbeides det også fortsatt med oppfølging av gjenstående tiltak og utvikling av kunnskapsgrunnlaget, jf. bl.a. omtale under punkt 2. Dette arbeidet fortsetter både i hvert enkelt departement og i samarbeid der dette vurderes som hensiktsmessig.

Jeg vil følge opp at de aktuelle, gjenstående tiltakene fra tilbakeføringsstrategien gjennomføres eller slutføres, jf. også Riksrevisjonens anbefalinger.

Jeg vil avslutningsvis nevne at Justis- og beredskapsdepartementet, i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet, har tatt initiativ til nedsettelse av et utvalg som skal vurdere ivaretagelse av innsatte med alvorlig psykisk sykdom eller utviklingshemming.

Utvalget skal både sammenstille et kunnskapsgrunnlag om omfanget av den nevnte gruppen innsatte og vurdere hvordan henholdsvis kriminalomsorgen og helsetjenesten bør innrettes for at disse innsatte kan ivaretas på en tilfredsstillende måte.

Med hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Emilie Mehl', written in a cursive style.

Emilie Mehl