



Økonomisk analyse av isolasjonsreduserende tiltak i kriminalomsorgen

Utarbeidet for Kriminalomsorgsdirektoratet

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Om Kriminalomsorgen

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

Det norske straffegjennomføringssystemet er basert på humanistiske prinsipper og på individuell tilrettelegging for de domfelte og innsatte. Hensynet til samfunnets krav om beskyttelse mot kriminelle handlinger skal balanseres med hensynet til den enkelte domfeltes og innsattes muligheter for å vende tilbake til samfunnet som fremtidig lovlidige borgere (www.kriminalomsorgen.no)

Økonomisk analyse av isolasjonsreducerende tiltak i kriminalomsorgen /OE-rapport 2020-76

© Oslo Economics, 18. desember 2020

Kontaktperson:

Rolf Sverre Asp / Partner

rsa@osloeconomics.no, Tel.: +47 996 28 812

Foto/illustrasjon: Getty Images (iStockphoto.com/FooTToo)

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Innledning	6
1.1 Mandat	6
1.2 Analytisk rammeverk	6
1.3 Avgrensninger og forutsetninger	6
1.4 Rapportens oppbygning	7
2. Mangel på fellesskap i norske høysikkerhetsfengsel	8
2.1 Behov for fellesskap	8
2.2 Mangel på fellesskap	8
2.3 Hjemler for bruk av isolasjon	9
2.4 Årsaker til mangel på fellesskap	10
2.5 Dagens situasjon i fengslene	11
3. Dagsrytmen i et høysikkerhetsfengsel	16
3.1 Innledning	16
3.2 Innsatte i fengsel	16
3.3 Ansatte i fengsel	16
3.4 Ressurssituasjonen til fengslene	17
3.5 Bygg og bemanning ved Sem fengsel	17
3.6 Tiltak for å fremme fellesskap ved Sem fengsel	22
4. Mulige tiltak for å fremme fellesskap	23
4.1 Innledning	23
4.2 Identifiserte tiltak	23
4.3 Tiltak for å utnytte bemanningen bedre	24
4.4 Tiltak for å utvide bemanningen	27
4.5 Tiltak for å utnytte areal bedre	29
4.6 Tiltak for å utvide areal	31
4.7 Tiltak knyttet til regelverk og standarder	32
4.8 Tiltak som krever større endringer av prioriteringer	33
4.9 Oppsummering av mulige tiltak	34
5. Hvordan oppnå fellesskapsmålene?	35
5.1 Innledning	35
5.2 Potensialet for effektivisering	35
5.3 Kostnader for å oppnå fellesskapsmålene	35
5.4 Oppsummering av hvordan fellesskapsmålene kan nås	42
6. Referanser	44

Sammendrag og konklusjoner

Kriminalomsorgen har tre overordnede målsettinger: domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff, kapasiteten er effektivt tilpasset behovene i kriminalomsorgen og sikkerheten ivaretas i kriminalomsorgen. Videre har de grovt sett to virkemidler til rådighet for å oppnå målene: bygninger og bemanning. Resultatoppnåelsen er derfor bestemt av bygningsmassens beskaffenhets, størrelsen på bemanningen, samt hvordan bygg og bemanning virker sammen.

Med ressursene fengslene har tilgjengelig, har de relativt stor grad av fleksibilitet i planleggingen av dagene for de innsatte. Fengslene må antas å disponere ressursene på den måten de mener best ivaretar kriminalomsorgens målsettinger, samt forholdene for de ansatte. Likevel har mange innsatte mindre tid utenfor cellen enn det anbefalte minimum av 8 timer. For innsatte som ikke kan eller vil ha fellesskap med andre innsatte er målsettingen minimum 2 timer meningsfullt samvær per dag. På oppdrag fra Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) har Oslo Economics utredet mulige tiltak for å fremme fellesskap i norske høysikkerhetsfengsel.

Bakgrunn for oppdraget

Etter anmodning fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har KDI i 2020 beregnet at en innføring av 8 timers utlåsningstid vil kreve investeringer i bygg på 439 mill. kroner, og en økning i bemanning tilsvarende 244 mill. kroner per år, mens det vil koste 75 mill. kroner å kunne tilby alle innsatte minimum 2 timer meningsfylt samvær/aktivitet per dag.

KDI har i sitt svar på departementets anmodning fokusert på behovet for bygg og bemanning, men JD ønsker en utredning av flere alternativer til hvordan en kan redusere differansen mellom dagens utlåsningstid og minimum 8 timer utlåsningstid/2 timer meningsfullt samvær for innsatte hver dag. Denne rapporten er et svar på JDs bestilling.

Om kriminalomsorgen i større grad skal prioritere fellesskap for innsatte, uten investeringer i bygg og bemanning, betyr dette at ressursene må omdisponeres, hvilket kan få konsekvenser for kriminalomsorgens øvrige resultatoppnåelse.

Økt grad av fellesskap uten økte investeringer er mulig, men vil forringe øvrig måloppnåelse

På bakgrunn av tidligere arbeider gjennomført i kriminalomsorgen, innspill fra fengslene og samtaler med KDI og fagforeninger har vi identifisert og drøftet tiltak for å utnytte bemanningen bedre, tiltak for å utvide bemanningen, tiltak for å utnytte areal bedre, tiltak for å utvide areal, tiltak knyttet til regelverk og standarder og tiltak som krever større endringer i kriminalomsorgens prioriteringer. Gjennomgangen har gitt tre innsikter:

1. Fellesskapsmålene er mulig å nå uten investeringer i bygg og bemanning, men det vil ha store konsekvenser for kriminalomsorgens øvrige resultatoppnåelse
2. Tiltak for å utnytte bemanningen bedre bør søkes gjennomført, uavhengig av fellesskapsmålene
3. Å nå fellesskapsmålene med små konsekvenser for kriminalomsorgens øvrige resultatoppnåelse vil kreve investeringer

Vårt hovedfokus har vært hva fengslene kan gjøre av tiltak for å nærme seg fellesskapsmålene, uten å forringe den øvrige måloppnåelsen. Fengslene er forskjellige, og dermed vil aktuelle tiltak variere fra fengsel til fengsel. I sum er det sannsynligvis nødvendig med både bygningsmessige og organisatoriske endringer, nytt regelverk samt tilførsel av kompetanse og personalressurser for å oppnå fellesskapsmålene. Balansen mellom de ulike tiltakene er imidlertid ikke gitt.

Som nevnt antas kriminalomsorgen å ha tilstrekkelig med bygg og bemanning til å tilfredsstille fellesskapsmålene, dersom dette ble gitt første prioritet. Om sikkerheten skal ivaretas vil dette gå på bekostning av det vi i dag oppfatter er kriminalomsorgens viktigste oppgave: å tilby så mange som mulig et aktivitetstilbud som muliggjør at domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff. Kraften i de mulige tiltakene, og dermed behovet for investeringer, vil derfor avhenge av hvordan man prioriterer fellesskapsmålene opp mot alle andre oppgaver kriminalomsorgen er satt til å løse.

Uten å forringe kriminalomsorgens øvrige resultatoppnåelse er det ikke mulig, slik vi ser det, å oppnå fellesskapsmålene uten investeringer i bygg og bemanning. Det er imidlertid mulig å oppnå målene til en lavere kostnad enn det KDI har estimert, om man godtar at utløsningstid ikke nødvendigvis må akkompagneres av et aktivitetstilbud.

Etablering av aktivitetsteam er trolig det mest målrettede tiltaket for økt felleskap

Norske fengsler er svært ulike, hvilket gjør at problemet med manglende fellesskap ser forskjellig ut i ulike typer fengsler og avdelinger. Behovene og usikkerheten om omfanget av tiltak varierer derfor også med type avdeling. Hovedskillet går mellom eneromsavdelinger og fellesskapsavdelinger. Det mest prekære er å bedre situasjonen for innsatte på eneromsavdelingene. På disse avdelingene mangler majoriteten av innsatte tilbud om arbeid, skole eller annen form for aktivisering, og det finnes som regel ikke egnede oppholdsarealer i tilknytning til boenhetene. Videre huser mange av eneromsavdelingene krevende innsatte som enten helt eller delvis er utelukket fra fellesskap. Vi ser ikke hvordan kravene til fellesskap kan tilfredsstilles ved disse avdelingene, uten økt bemanning, og da fortrinnsvis i form av aktivitetsteam. Bemanningen i et aktivitetsteam er ikke knyttet til bestemte avdelinger i fengslet, men skal drive aktivisering av isolerte innsatte, uavhengig av hvor i fengslet de er plassert. En investering i et aktivitetsteam vil derfor også kunne bedre situasjonen for innsatte på fellesskapsavdelinger.

I fellesskapsavdelinger vil viktige tiltak for å redusere investeringene, sammenlignet med KDIs opprinnelige estimer, være å øke bruken av gangfellesskap, forutsatt en bemanningsøkning som ivaretar sikkerheten, lempe på krav/praktisering av kontinuerlig tilsyn, samt å gjøre mindre ombygginger fremfor større investeringer i bygningsmasse.

Videre bør potensialet for tilpasset arbeidsdag utforskes i samband med vurderingen av potensialet som ligger i tiltak for å utnytte bemanningen bedre. Særlig vil det være interessant å analysere konsekvensene av å endre arbeidstidene til aktivitører/verksbetjenter slik at verkstedene og aktiviseringsarealene kan tas i bruk større deler av døgnet enn i dag. Dette er ikke i seg selv et effektiviseringstiltak, men vil likevel kunne gi en mer effektiv utnyttelse av eksisterende bygg og bemanning sammenlignet med å bygge og bemanne flere parallelle tilbud.

Det endelige behovet for bemanningsøkninger bestemmes av hvilket potensial som ligger i endrede arbeidstider og en mer fleksibel oppgaveløsning. Potensialet som ligger i disse tiltakene bør utforskes uavhengig av fellesskapsmålene, men med klare politiske føringer på hvor høyt fellesskapsmålene skal vektles sammenlignet med øvrige mål blir det også enklere å analysere hvordan bemanningen i fengslene best kan utnyttes for å tilfredsstille kriminalomsorgens målsettinger.

1. Innledning

1.1 Mandat

Kriminalomsorgen har fra flere hold mottatt kritikk for manglende fellesskap for innsatte i norske fengsel. Kritikken går både på manglende utlåsningstid for innsatte som kan ha fellesskap med andre, og manglende meningsfullt samvær for innsatte som enten ikke vil eller ikke kan ha fellesskap med andre innsatte.

På bakgrunn av kritikken har Kriminalomsorgs- direktoratet (KDI) utformet en tiltaksplan for forebygging av isolasjon (KDI, 2019a). Etter anmodning fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har KDI videre beregnet både hva det vil kreve av økonomiske ressurser å innføre nasjonale standarder om henholdsvis 8, 10 og 12 timer utlåsningstid (KDI, 2020a), samt hva det vil koste å tilby alle innsatte minimum 2 timer meningsfylt samvær/aktivitet per dag (KDI, 2020b).

En innføring av 8 timers utlåsningstid er av KDI beregnet å kreve investeringer i bygg på 439 mill. kroner, og en økning i bemanning tilsvarende 244 mill. kroner per år, mens det vil koste 75 mill. kroner å kunne tilby alle innsatte minimum 2 timer meningsfylt samvær/aktivitet per dag.

KDI har i sitt svar på departementets anmodning fokusert på behovet for bygg og bemanning, men JD ønsker en utredning av flere alternativer til hvordan

en kan redusere differansen mellom dagens utlåsningstid og minimum 8 timer utlåsningstid/2 timer meningsfullt samvær for innsatte hver dag.

Vårt mandat er å svare ut JDs bestilling. Rapporten skal vise til bredden av mulige tiltak som kan fremme fellesskap, hva som kan oppnås ved å gjennomføre tiltakene, samt hvilke konsekvenser tiltakene kan få for kriminalomsorgens øvrige resultatoppnåelse.

1.2 Analytisk rammeverk

Analysen er strukturert i tre steg, illustrert i Figur 1-1, og informasjonsgrunnlaget studien bygger på er det omfattende arbeid som allerede er gjort av KDI og andre deler av kriminalomsorgen. I tillegg har det blitt gjennomført flere arbeidsmøter med KDI, og samtlige fengsler har blitt utfordret til å komme med innspill til mulige tiltak, annet enn investeringer i bygg og bemanning, som kan bidra til å redusere isolasjon og øke antall timer i fellesskap for innsatte. Det er også gjennomført intervjuer med de to største arbeidstakerorganisasjonene i kriminalomsorgen, Norges Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF) og Kriminalomsorgens Yrkesforbund (KY).

Innspillene vi har fått har vært avgjørende for vår forståelse av problematikken. Rapportens konklusjoner er likefullt Oslo Economics' vurderinger, og gir ikke nødvendigvis uttrykk for hva KDI og/eller fengslene mener er virkninger av de tiltak som presenteres.

Figur 1-1: Analytisk rammeverk



Illustrasjon: Oslo Economics

1.3 Avgrensninger og forutsetninger

I det videre presenteres de viktigste avgrensninger og forutsetninger som er gjort i studien.

1.3.1 Fokus på høysikkerhetsfengsler

Vi ser i studien kun på situasjonen i høysikkerhetsfengsler. I lavsikkerhetsfengsler har innsatte allerede mulighet til å oppholde seg utenfor cellene i mer enn 8 timer. Likevel er det viktig å påpeke at problematikken med innsatte som isolerer seg kan forekomme også i lavsikkerhetsfengsler. Også de som soner med elektronisk kontroll, og som mangler et

sosialt nettverk, kan i perioder ha flere dager uten meningsfullt samvær.

1.3.2 Definisjon av fellesskapsmålene

Det er to hovedproblemer med manglende fellesskap i norske fengsler; det ene er manglende meningsfullt samvær for isolerte innsatte, og det andre er manglende tid utenfor cellen for innsatte som kan ha fellesskap med andre.

Målene tiltakene i denne rapporten skal bidra til å nå er minimum 2 timer meningsfullt samvær for isolerte innsatte, og minimum 8 timers utlåsningstid for innsatte

som kan ha fellesskap med andre. I rapporten omtales disse to målsettingene samlet som *fellesskapsmålene*. Det er likevel viktig å understreke forskjellen på de to målsettingene, både når det gjelder målgruppen de retter seg mot, og hvordan måloppnåelsen måles.

For målet om 8 timers utlåsningstid er det tilstrekkelig at de innsatte har anledning til å oppholde seg utenfor cellen i minimum 8 timer per dag. Det stilles ikke krav til innhold i det fellesskap som tilbys.

For målet om 2 timers meningsfullt samvær er det annerledes. Der er det et krav at samværet skal være meningsfullt. Dette innebærer direkte kontakt med andre mennesker, uten fysiske barrierer. Meningsfylt samvær innebærer også genuin dialog. Ifølge Mandelareglene kan derfor ikke sporadisk og overfladisk menneskelig kontakt defineres som meningsfullt samvær som kan motvirke isolasjon. Dette innebærer at korte samtaler i celledøren ikke kan defineres som meningsfullt samvær eller tilstrekkelig god menneskelig kontakt.

For målet om 2 timer meningsfullt samvær gjør vi en skjønnsmessig vurdering av om aktivitetene som kan tenkes tilbudt kan klassifiseres som meningsfulle, mens for målet om 8 timer utlåsningstid gjør vi ingen vurdering av type aktiviteter eller type fellesskap som tilbys. Målsettingen er heller å gjennomføre tiltak som muliggjør at de innsatte kan oppholde seg utenfor cellene minimum 8 timer hver dag, uavhengig av hva de bruker denne tiden på.

1.3.3 Studiens relasjon til utredningsinstruksen

Studien tar utgangspunkt i utredningsinstruksen (Finansdepartementet, 2016), og er bygget opp for å gi svar på følgende spørsmål:

4. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
5. Hvilke tiltak er relevante?
6. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
7. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene?

Utredningsinstruksen inneholder i tillegg spørsmålene *Hvilke tiltak anbefales, og hvorfor?* og *Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?* Denne utredningen søker ikke svar på disse spørsmålene, men med utredningen av mulige tiltak beredes grunnen for senere diskusjoner om hva kriminalomsorgen bør gjøre, og hva de eventuelt må ha tilført av økonomiske ressurser, for å klare 8 timer utlåsningstid og minimum 2 timer meningsfullt samvær/aktivitet for alle innsatte.

1.4 Rapportens oppbygning

Kapittel 2 gir en nærmere beskrivelse av dagens situasjon i fengslene, og hvordan utfordringen med manglende fellesskap ser forskjellig ut i ulike typer fengsel. Kapittel 3 gir en beskrivelse av dagsrytmen i et fengsel, med bruk av Sem fengsel som eksempel. I kapittel 4 presenteres menyen av mulige tiltak før vi i kapittel 5 drøfter hvilke tiltak som kan bidra til å redusere behov for investeringer i bygg og bemanning.

2. Mangel på fellesskap i norske høysikkerhetsfengsel

Norske høysikkerhetsfengsler har varierende grad av fellesskap og utlåsning for innsatte. Rundt 800 innsatte har daglig mindre enn 8 timer utenfor cella, og mer enn 150 av disse får mindre enn 2 timer meningsfullt samvær. Det er flere årsaker til dette, og problemet er mangefasettert. I det kapitlet redegjør vi nærmere for dette.

2.1 Behov for fellesskap

I dagens straffegjennomføringslov står det at så langt det er praktisk mulig skal innsatte ha adgang til fellesskap under arbeid, opplæring, program eller andre tiltak, og i fritiden (Straffegjennomføringsloven, 2001). Straffegjennomføringsloven stiller ikke krav til antall timer fellesskap, men den europeiske torturforebyggingskomiteen (CPT) har anbefalt at innsatte som et minimum bør ha mulighet til å tilbringe 8 timer utenfor cellen hver dag, og til å drive med meningsfulle og varierte aktiviteter.

Norske myndigheter har i mange år fått kritikk internasjonalt for bruk av isolasjon i kriminalomsorgen, både fra FNs torturkomité og fra den europeiske torturforebyggingskomiteen (CPT), og i juni 2019 leverte Sivilombudsmannen en særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler.

Menneskelig kontakt er et grunnleggende behov, og det foreligger omfattende kunnskap om skadevirkningene av isolasjon. Isolasjon har vist seg å kunne føre til psykiske skader som angst, depresjon,

kognitive vanskeligheter, persepsjonsforstyrrelser, paranoia og psykose. Det er videre vist at isolasjon kan føre til tidlig død, og at sosial isolasjon er selvforsterkende og dermed kan gli over i selvvalgt isolasjon. Personer som allerede har psykiske plager eller utviklingshemming er særlig sårbare for å utvikle isolasjonsskader – dette er en gruppe som er overrepresentert i norske fengsler (Cramer, 2014).

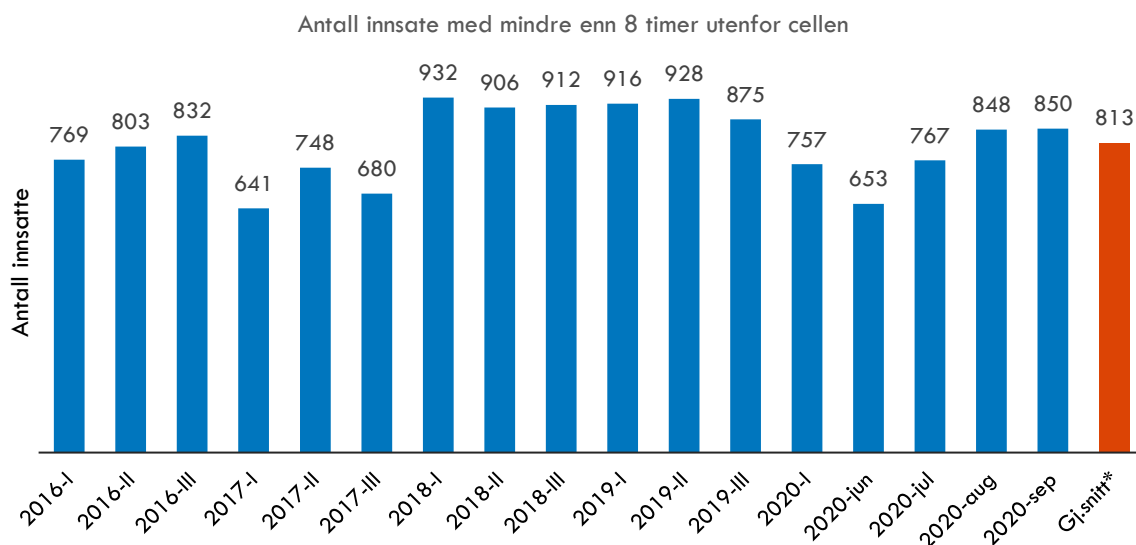
I dette kapitlet ser vi nærmere på hvor mange innsatte i norske fengsler som har mindre enn 8 timer utenfor cellen, hvor mange av disse som har mindre enn 2 timer meningsfullt samvær, samt hvorfor problemet med isolasjon oppstår.

2.2 Mangel på fellesskap

Per i dag sitter det i underkant av 4 000 innsatte i norske høysikkerhetsfengsler, fordelt på varetekt og dom. I Figur 2-1 og Figur 2-2 gir vi en oversikt hvor mange innsatte som ikke får et nivå på fellesskap som er i tråd med målsettingene. Datagrunnlaget vi benytter for å vurdere omfanget av manglende fellesskap og bruk av isolasjon er dagsmålinger gjennomført av fengslene. Disse målingene foretas en gang i måneden ved at fengslene teller opp og rapporterer på utlåsningstid for de innsatte. I figurene vises månedsstatistikken for juni til september 2020. De øvrige observasjoner viser tertialvise gjennomsnitt.

Siden 2016 har i gjennomsnitt 800 innsatte til enhver tid hatt mindre enn 8 timer utenfor cella, og av disse har i gjennomsnitt 160 hatt mindre enn 2 timer fellesskap. Mens det ser ut til å være færre og færre innsatte som får mindre enn 2 timer fellesskap per dag, ligger det samlede antall som har under 8 timer utlåsningstid relativt stabilt over tid.

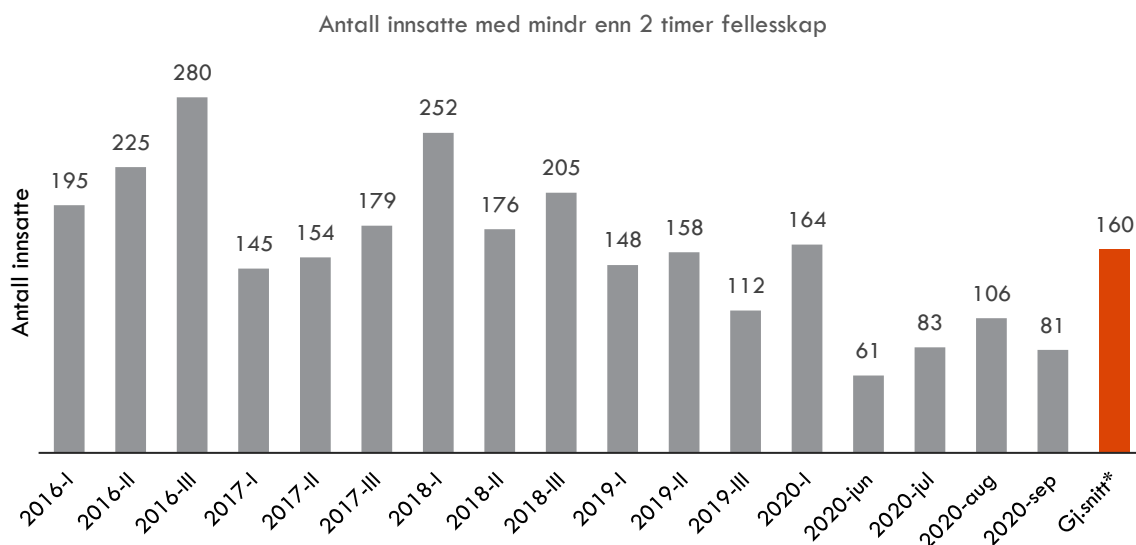
Figur 2-1: Gjennomsnittlig antall innsatte med mindre enn 8 timer utenfor cellen per dag (1. tertial 2016-1.tertial 2020, juli-september 2020)



*Tall for tertial er regnet sammen med tall for måneder

Kilde: KDI, dagmålinger

Figur 2-2: Gjennomsnittlig antall innsatte med mindre enn 2 timer fellesskap per dag (1. tertial 2016-1.tertial 2020, juli-september 2020)



*Tall for tertial er regnet sammen med tall for måneder

Kilde: KDI, dagmålinger

2.3 Hjemler for bruk av isolasjon

Norsk lovgivning har en rekke bestemmelser som gir adgang til å isolere eller begrense fellesskapet til innsatte. Når det gjelder årsaker til isolasjon spesielt, benytter Sivilombudsmannen fire overordnede kategorier, omtalt nærmere nedenfor. I tillegg kommer isolasjon som følge av at domstolene kan fastsette full isolasjon ved varetektsfengsling, etter vilkårene i

straffeprosessloven § 186 (Sivilombudsmannen, 2019, p. 18).

Isolasjon som kontrolliltak

Kriminalomsorgen kan utelukke en innsatt fra fellesskap med andre innsatte, helt eller delvis, dersom dette er nødvendig for å hindre at innsatte påvirker miljøet i fengselet på en særlig negativ måte, hindre at innsatte skader seg selv eller andre, hindre betydelig materielle skade, hindre straffbare

handlinger eller dersom det er nødvendig for å opprettholde ro, orden og sikkerhet i fengselet.

Isolasjon på grunn av bygnings- eller bemanningsmessige forhold

Kriminalomsorgen kan beslutte å utelukke en innsatt fra fellesskapet dersom dette skyldes akutte bygnings- eller bemanningsmessige forhold. En generelt utfordrende ressursituasjon kan ikke ligge til grunn for slik isolasjon. Denne typen isolasjon skal vare så kort som mulig.

Selvvalgt isolasjon

Kriminalomsorgen kan også beslutte utelukkelse dersom innsatte selv ønsker dette. Dette innebærer ikke med nødvendighet at innsatte ikke ønsker sosial kontakt med andre, men kan skyldes forhold som dårlig helsetilstand, utrygghet eller frykt for andre innsatte.

Isolasjon på sikkerhetscelle eller i sikkerhetseng

Kriminalomsorgen kan ta i bruk sikkerhetscelle eller sikkerhetseng, og dermed utelukke innsatte fra fellesskap med andre. Dette kan tas i bruk for å avverge alvorlig angrep eller skade på person, hindre alvorlige trusler eller skade på eiendom, hindre alvorlige opptøyer eller uroligheter, hindre rømning fra fengsel, avverge ulovlig inntrengning i fengsel eller for å sikre adgang til sperret eller forskanset rom. Tvangsmidler som sikkerhetscelle og sikkerhetseng skal kun brukes dersom det er strengt nødvendig, og kun dersom en allerede har forsøkt mindre inngripende tiltak.

2.4 Årsaker til mangel på fellesskap

Sivilombudsmannens «særskilt[e] melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler» bygget på besøk i 19 norske høysikkerhetsfengsel i perioden 2014 til 2018. Formålet med besøkene var å «forebygge umenneskelig eller nedverdiggende behandling av innsatte».

I rapporten retter Sivilombudsmannen kritikk både mot omfanget av isolasjon i norske fengsler, og oppfølgingen av isolerte innsatte. Sivilombudsmannen trekker videre et skille mellom hvorvidt isolasjonen skyldes innsattes egen atferd eller ikke. Isolasjon som ikke skyldes innsattes egen atferd kalles *faktisk isolasjon*¹, og funnene indikerer at faktisk isolasjon er årsak til over halvparten av tilfellene der innsatte har mindre enn åtte timer fellesskap per dag.

¹ Dette innebærer at isolasjon som skyldes restriksjoner fra retten, selvvalgt isolasjon mv. ikke kan defineres som faktisk isolasjon.

Sivilombudsmannen peker på tre hovedårsaker til faktisk isolasjon i norske fengsler; manglende nasjonale regler for fellesskap, begrenset aktivitets-tilbud og fengselsavdelinger som mangler lokaler for fellesskap.

Manglende nasjonale regler for fellesskap

Det er ingen nasjonale regler for sosialt fellesskap i norske fengsler i dag, verken for når eller hvor lenge innsatte skal kunne ha fellesskap med andre. Så lenge fellesskap er fastsatt i et dagsprogram, har hvert enkelt fengsel myndighet til å bestemme hvor mye fellesskap innsatte skal ha. Sivilombudsmannen fant svært varierende omfang av fellesskap for innsatte, både på tvers av fengsler og avdelinger innad i fengslene.

Sivilombudsmannen mener at manglende krav om fellesskap i lov eller forskrift, bidrar til uklarhet om hvilke begrensninger i fellesskap som krever vedtak eller ikke. Dette svekker de innsattes rettssikkerhet, blant annet ved at de ikke har mulighet til å klage.

Begrenset aktivitetstilbud

Aktivitetstilbud på dagtid, som skole, jobb og programvirksomhet², er viktige tilbud i fengsler og skal bidra til å motvirke at innsatte gjennomfører nye straffbare handlinger. Imidlertid er det mange innsatte som ikke har et aktivitetstilbud i norske fengsler i dag, og dette er ifølge Sivilombudsmannen en av de viktigste årsakene til faktisk isolasjon. Det fremkommer av rapporten at begrenset aktivitetstilbud i stor grad skyldes for lav bemanning. Flere fengsler forteller imidlertid at det er mangel på tilstrekkelige midler til å øke bemanningen, noe som igjen vanskeliggjør en økning av aktivitetstilbudet til innsatte. Samtidig er bruk av vikarer redusert, noe som gjør at innsattes aktivitetstilbud er sårbart for ansattes sykefravær.

Fengselsavdelinger uten lokaler for fellesskap

Den tredje hovedårsaken til faktisk isolasjon er ifølge Sivilombudsmannen at mange fengselsavdelinger mangler lokaler for fellesskap. Sivilombudsmannen rapporterer om at mottaks-, varetekts- og restriktive avdelinger også huser ordinære innsatte som kan ha fellesskap med andre for å sikre god kapasitets-utnyttelse. Videre mangler flere avdelinger som defineres som fellesskapsavdelinger fellesskapsrom. I flere slike avdelinger må innsatte følges til egnede lokaler eller er nødt til å ha fellesskap i korridorer. Dette skyldes at mange fengsler og avdelinger ikke er bygningsmessig utformet for at innsatte kan ha fellesskap. I rapporten viser Sivilombudsmannen til at også FNs torturkomité i 2018 pekte på bygnings-

² Eksempler på program er «Pappa i fengsel», «Sinnemestring» mv.

messige forhold og mangel på tilstrekkelig bemanning som hovedårsaken til faktisk isolasjon i norske fengsler.

2.4.1 Sivilombudsmannens anbefalinger

Sivilombudsmannen presenterte videre en rekke anbefalinger i sin særskilte melding til Stortinget. Disse innebar å sikre pålitelige data på omfanget av isolasjon i norske fengsler, etablering av nasjonale standarder for fellesskap i fengsel, endringer av straffegjennomføringslovens bestemmelser, fremme forslag om en plikt i lov eller forskrift til å forebygge bruk av isolasjon i fengsel, en styrking av tilsynsordningen i kriminalomsorgen, etablering av felles faglige retningslinjer for oppfølging av isolerte, samt utarbeidelse av plan for nedstenging eller tilpasning av alle fengselsavdelinger som i dag ikke er tilrettelagt for fellesskap.

Sivilombudsmannen anbefalte videre å styrke helsetjenestene i norske fengsler, herunder gjennom en revisjon av nasjonal veileder for helse- og omsorgstjenester for innsatte i fengsler, en lovfesting av helsetjenestens oppfølgingsansvar for isolerte, samt styrke fengselshelsetjenesten gjennom en felles faglig plattform med spesielt fokus på isolasjon og isolasjonsskader.

2.5 Dagens situasjon i fengslene

Som påpekt av Sivilombudsmannen og andre, er fengslenes utforming en medvirkende årsak til at fellesskapsmålene i mange tilfeller ikke nås. Norske fengsler ser svært ulike ut, hvilket gjør at problemet med manglende fellesskap ser forskjellig ut i ulike typer fengsler og avdelinger. Effekten av tiltakene som skal sikre fellesskapsmålene vil derfor variere med måten fengslene er utformet.

For å illustrere omfanget av manglende fellesskap i ulike fengsel har vi tatt utgangspunkt i statistikk for beregnet fellesskapstid i ukedager, helgedager og uken samlet. Tallene for fellesskapstid er ikke direkte sammenlignbare med dagsmålingene presentert i Figur 2-1 og Figur 2-2. Dagsmålingene tar utgangspunkt i fellesskapstilbudet til den enkelte innsatte, mens tallene for fellesskapstid gir et bilde av tilbudet dersom fengslene er fulle og alle innsatte gis anledning til å benytte seg av fellesskapstilbudet som blir gitt på avdelingen. Tallene for fellesskapstid vil ikke hensynta dem som er helt eller delvis utelukket fra fellesskapet (KDI, 2019a, p. 27).

Med utgangspunkt i rapporteringen 2. tertial i 2020 har vi foretatt en gjennomgang av avdelingene som ikke klarte å oppnå 8 timer fellesskap, og gruppert dem i følgende kategorier:

- Eneromsavdelinger (Kategori 1 og 2)

- Fellesskapsavdelinger uten tilstrekkelig fellesskapsarealer
- Fellesskapsavdelinger uten tilstrekkelig sysselsettingsarealer
- Avdelinger med manglende fellesskap på helg

I kriminalomsorgen finnes ingen felles terminologi for avdelinger og plasser, og ingen definisjon på hva som er et tilstrekkelig areal for å sysselsette de innsatte, og hva som er et tilstrekkelig fellesskapsareal. Arbeidsgruppen som har utformet tiltaksplanen for forebygging av isolasjon mener en ensartet terminologi er avgjørende for å nå en målsetting om lik praksis i kriminalomsorgen. Ensartet bruk og forståelse av begreper antas videre å være en forutsetning for at man kan føre nødvendig kontroll og ha interrevisjon på området (KDI, 2019a, p. 51).

I mangel på en felles terminologi har vi gjort en skjønnsmessig vurdering, og sagt at en avdeling mangler sysselsettingsarealer dersom det er slik at ikke alle innsatte på avdelingen kan tilbys en plass på en eller annen form for aktivisering, slik fengselet per i dag er driftet. Avdelinger som mangler fellesskapsarealer er avdelinger som ikke har mulighet til å låse opp dørene til alle innsatte på avdelingen samtidig, og la de ha fellesskap med hverandre, slik fengselet nå er driftet.

I det videre gis en nærmere beskrivelse av hva som kjennetegner de ulike typer avdelinger og deres utfordringer med å oppnå 8 timer fellesskap, samt hvilke avdelinger i de respektive kategoriene som per 2. tertial ikke klarte oppnå fellesskapsmålene for et gjennomsnitt av de innsatte på avdelingene.

Bruk av gjennomsnittstall skjuler det som kan være store forskjeller i antall timer fellesskap mellom innsatte på en avdeling. Selv på avdelinger som i prinsippet er fellesskapsavdelinger kan det være innsatte som sitter isolert, enten selvvalgt, eller fordi de er pålagt restriksjoner. Antall timer fellesskap for disse kan være vesentlig lavere enn gjennomsnittet. Med andre ord kan det være flere avdelinger enn de som listes opp, som har innsatte med mindre enn 8 timer utenfor cella.

2.5.1 Eneromsavdelinger

I tiltaksplanen for forebygging av isolasjon i kriminalomsorgen foreslås en grunnstruktur som skiller mellom eneromsavdelinger og fellesskapsavdelinger. Eneromsavdelinger foreslås definert som *Avdeling hvor det ikke er direkte atkomst til fellesskapsareal fra cellene. Aktivitet og fellesskap som tilbys, må gjennomføres i lokaler og rom som forutsetter forflytting fra boavdeling. I en eneromsavdeling vil ikke faste utlåsningstider danne utgangspunkt for dagsorden, planlagte eller faktisk gjennomførte aktiviteter er det avgjørende* (KDI, 2019a, p. 51).

Vi baserer oss på samme definisjon, men trekker et ytterligere skille, basert på om de innsatte kan sone i ordinære fellesskap (kategori 1) eller ikke (kategori 2).

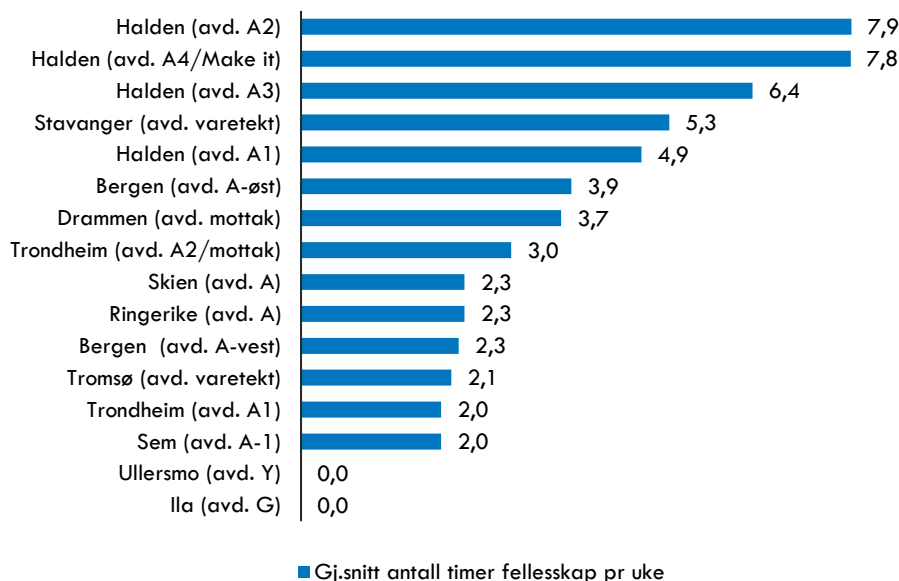
Eneromsavdelinger (kategori 1)

Under vår definisjon av den første kategorien eneromsavdelinger, faller avdelinger som både mangler tilstrekkelige fellesskap- og sysselsettingsarealer, og som rommer innsatte som primært ikke kan

delta i ordinære fellesskap. Disse avdelingene er ofte mottaksavdelinger og/eller varetektsavdelinger, men huser også svært krevende innsatte som ikke er egnet til å sitte på avdelinger med fellesskap.

Eksempler på slike avdelinger er avdeling A ved henholdsvis Ringerike og Halden fengsel. Det er i denne kategorien man typisk finnes avdelingene med det laveste antall timer fellesskap for innsatte.

Figur 2-3: Eneromsavdelinger, tilgang på fellesskap, gjennomsnitt per dag, 2. tertial 2020



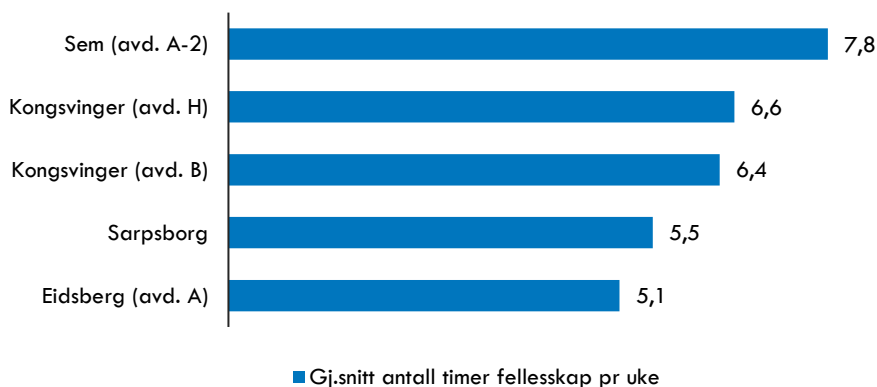
Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratet

Eneromsavdelinger (kategori 2)

Under vår definisjon av den andre kategorien eneromsavdelinger, faller avdelinger som både mangler tilstrekkelige fellesskap- og sysselsettingsarealer, men som rommer innsatte som primært kan

delta i ordinære fellesskap. Selv om avdelingene sorterer under samme kategori, er det store forskjeller på dem, spesielt hva gjelder antall innsatte. Eksempelvis har Eidsberg avdeling A har kapasitet til 6 innsatte, mens Sarpsborg har en kapasitet på 25.

Figur 2-4: Eneromsavdelinger (kategori 2), tilgang på fellesskap, gjennomsnitt per dag, 2. tertial 2020



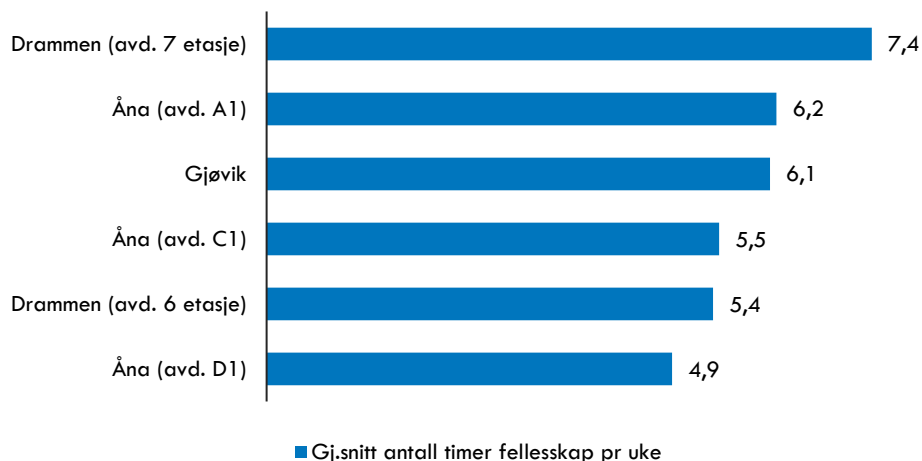
Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratet

2.5.2 Fellesskapsavdelinger uten tilstrekkelig fellesskapsarealer

Avdelinger som sorterer i denne kategorien har innsatte som primært kan ha fellesskap med andre innsatte, men som mangler tilstrekkelig fellesskapsarealer.

Gjøvik fengsel, med 24 innsatte, sorterer i denne kategorien. Gjøvik har mulighet til å tilby alle 24 innsatte aktivisering på dagtid, men på ettermiddagene finner ikke fengselet det sikkerhetsmessig forsvarlig å ha alle 24 utlåst samtidig for fellesskap i tilknytning til boenheten.

Figur 2-5: Fellesskapsavdelinger uten tilstrekkelige fellesskapsarealer, tilgang på fellesskap, gjennomsnitt per dag, 2. tertial 2020



Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratet

2.5.3 Fellesskapsavdelinger uten tilstrekkelig sysselsettingsareal

Avdelinger som sorterer i denne kategorien har innsatte som primært kan ha fellesskap med andre innsatte, men som mangler tilstrekkelige fellesskapsarealer. Bodø fengsel sorterer i denne kategorien,

med en gjennomsnittlig utlånsningstid på 6,6 timer for alle innsatte. Ved Bodø driftes alle avdelinger som ordinære fellesskapsavdelinger, men tid utenfor cellen er i stor grad avhengig av om du er sysselsatt. På hverdager har sysselsatte en utetid på 12 timer og 15 minutter, mens ikke-sysselsatte har en utetid på 6 timer og 45 minutter.

Figur 2-6: Fellesskapsavdelinger uten tilstrekkelige sysselsettingsarealer, tilgang på fellesskap, gjennomsnitt per dag, 2. tertial 2020



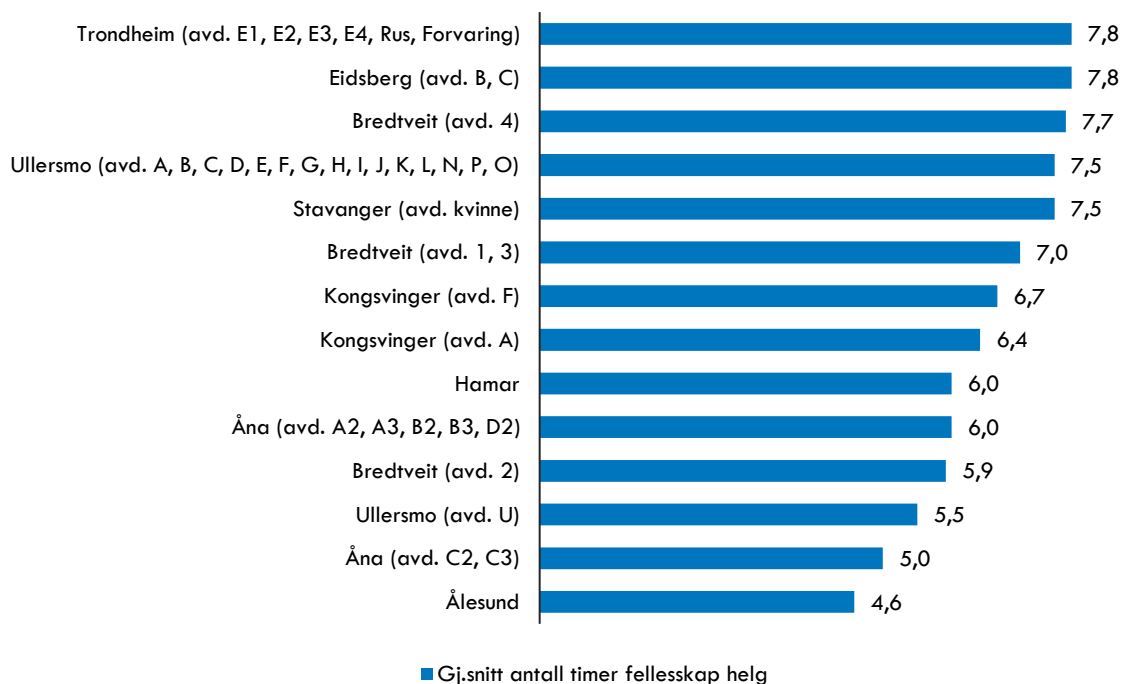
Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratet

2.5.4 Manglende fellesskap på helg

I helgen er arbeidsdrift og skole stengt, og fengslene har typisk færre ansatte på jobb enn i ukedagene. Listen over avdelinger som ikke klarer å tilby 8 timer

fellesskap i helgen er lang, men mange av avdelingene ligger tett opptil 8 timer utlånsningstid for de innsatte.

Figur 2-7: Fellesskapsavdelinger med mindre enn 8 timer fellesskap i helgen, tilgang på fellesskap, gjennomsnitt helg, 2. tertial 2020



Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratet

2.5.5 Oslo fengsel

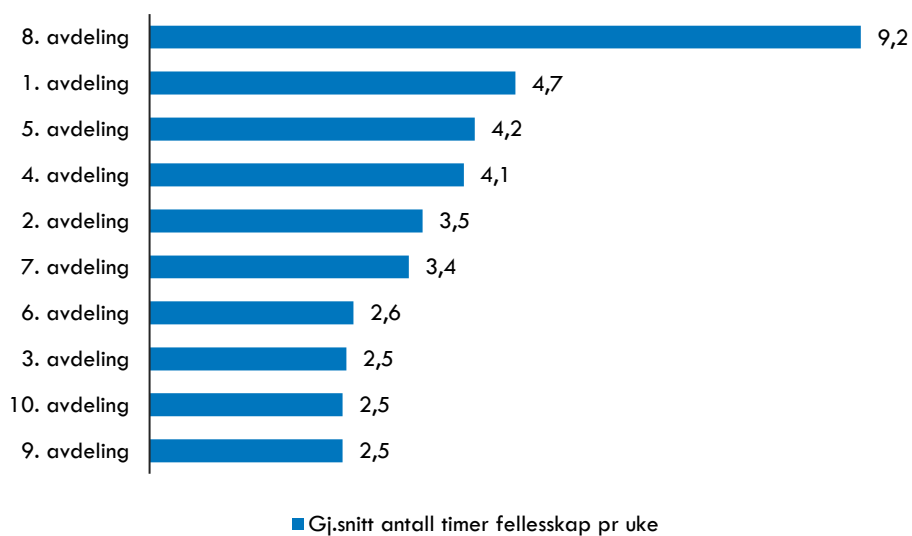
Oslo fengsel er Norges største varetektfengsel, og med en gammel og utdatert bygningsmasse står fengslet i en særstilling blant norske fengsel. Fengslet består av 11 avdelinger, hvorav to avdelinger – 8. avdeling og avdeling C³ – oppfyller 8 timers utlåsningstid. Øvrige avdelinger er å regne som eneromsavdelinger da det ikke er kapasitet til å aktivisere alle på avdelingen, og fellesskapsarealene

er svært begrenset. 1. avdeling rommer psykisk syke innsatte, mens på 2. og 6. avdeling sitter vanskelige innsatte. 3., 4., 5. og 7. avdeling har innsatte som primært kan aktiviseres og ha fellesskap, mens 9. og 10. avdeling er innkomst- mottaksavdelinger.

³ Avdeling C er ikke inkludert i figuren, men rommer Stifinner'n. Avdelingen er lokalisert i et eget bygg ved Oslo fengsel. Stifinner'n er et samarbeidsprosjekt mellom Oslo

fengsel og Tyrilistiftelsen, og rette seg mot innsatte med rusproblemer som ønsker å bruke soningstiden til å starte en endringsprosess.

Figur 2-8: Avdelinger ved Oslo fengsel, tilgang på fellesskap, gjennomsnitt per dag, 2. tertial 2020



Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratet

3. Dagsrytmen i et høysikkerhetsfengsel

For å illustrere hvilke muligheter og utfordringer fengsler står overfor i målet om å gi innsatte minimum 8 timer fellesskap, har vi i dette kapitlet sett nærmere på Sem fengsel. Utfordringene Sem har med å tilby alle innsatte 8 timer fellesskap illustrerer utfordringer vi også finner i flere andre høysikkerhetsfengsler.

3.1 Innledning

For å bedre forstå hvorfor vi observerer manglende fellesskap og bruk av isolasjon i norske fengsler, samt hvordan ulike tiltak kan bidra til å redusere problemet, er det sentralt å ha en forståelse av hvordan fengselshverdagen ser ut. I det videre presenteres først bakgrunnsinformasjon som er nødvendig for å forstå situasjonen i norske fengsler, før vi beskriver hvordan Sem fengsel per i dag får bygg og bemanningen til å virke sammen, samt hva dette betyr for utlåsningstiden til de innsatte.

3.2 Innsatte i fengsel

I norske fengsler øker andelen innsatte med sammensatte utfordringer, og behov for psykiatrisk bistand. Tall fra Cramer (2014), som det vises til i kriminalomsorgens tiltaksplan for forebygging av isolasjon, viser at andelen innsatte med symptomer på psykisk lidelse er vesentlig høyere enn i befolkningen ellers. Det ansås at ca. 4 prosent har symptomer forening med psykoselidelser (KDI, 2019a, p. 5).

Innsatte med sammensatte utfordringer og behov for psykiatrisk bistand er typisk mer krevende å aktivisere fordi de ikke kan plasseres inn i ordinære fellesskap, og jo flere innsatte som ikke kan eller vil aktiviseres sammen med andre, jo mer utfordrende blir det for kriminalomsorgen å tilby alle innsatte et tilstrekkelig nivå på fellesskap.

Som omtalt i KDI (2019a, p. 14) utgjør overhyppigheten av innsatte med psykiske lidelser en stor utfordring for kriminalomsorgens ansatte. Mangel på kapasitet kan lede til en negativ spiral der psykisk syke innsatte blir isolert som følge av at de ikke kan aktiviseres, noe som fører til at de blir enda sykere, og enda vanskeligere å aktivisere.

⁴ BRIK (Behovs- og ressurskartlegging i kriminalomsorgen) er et nasjonalt kartleggingsverktøy, med fokus på den innsattes behov for tiltak for å lette tilbakeføring til et liv uten kriminalitet.

3.3 Ansatte i fengsel

Det er en rekke ulike arbeidsoppgaver som skal utføres i fengsel. Under har vi skissert arbeidsoppgavene til de sentrale ansatte som jobber direkte med straffegjennomføring og/eller aktivisering i fengsel.

I norsk kriminalomsorg benyttes en *importmodell* for alle offentlige tjenester til innsatte. Dette innebærer at allmenne velferdstjenester ikke er fengslenes ansvar, men den aktuelle eksterne etats ansvar (KDI, 2019a, p. 14). I tillegg til de undernevnte ansattgruppene er derfor en rekke andre stillinger representert i fengslene.

Fengselsbetjentes arbeidsoppgaver

I tillegg til tilsyn og aktivisering av innsatte, har fengselsbetjenter i dag en rekke andre oppgaver, herunder BRIK-kartlegginger⁴, opplysningsarbeid blant innsatte (for eksempel om gjeldsordninger), utdeling av medisiner, planlegging og mottak av besøk, diverse følgetjenester, oppfølging av kjennelser fra domstolene, telefonering med innsatte (fortrinnsvis til instanser som NAV, advokat, politi, Skatteetaten o.l.), urinprøver, utdeling av mat, kontaktbetjentarbeid, visitasjoner, mv. Ved enkelte fengsler kan også fengselsbetjenter ha andre særoppgaver, som det å hente mat dersom denne tilberedes ved et annet fengsel.

Fengselsførstebetjentes arbeidsoppgaver

Førstebetjenten er operativ leder og ansvarlig ved akutte hendelser som overfall, brann, skader og lignende. I tillegg til dette har de et koordineringsansvar når de er på tjeneste, og er ansvarlig for at alle oppgaver som er oppmeldt gjennomføres, at varetektkjennelser følges opp, at oppgaver risikovurderes, samt diverse øvrige oppgaver.⁵ Fengselsførstebetjenten har en friere rolle enn de øvrige betjentene, og beveger seg ut ifra sine oppgaver.

Verksbetjenter og aktivtørers arbeidsoppgaver

Verksbetjenter og aktivtører arbeider utelukkende med aktivisering av innsatte. De har ansvar for å planlegge og tilrettelegge arbeidsoppgaver for innsatte, opplæring og oppfølging av innsatte i verkstedet, samt skriftlig dokumentasjon av innsattes utvikling og fungering.

⁵ Disse oppgavene inkluderer besøksgodkjenninger, godkjenning av tolketelefoner, planlegging av øvelser, administrering av mottak av innsattes effekter mv.

3.4 Ressurssituasjonen til fengslene

Både KDI og fengslene selv har gjentatte ganger uttalt at kriminalomsorgen ikke har tilstrekkelig med ressurser til å løse det samfunnsoppdraget de er satt til å løse. Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) oppleves å føre til reelle kutt i førstelinjetjenesten, samtidig som utviklingen mot en mer krevende innsattpopulasjon gjør den gjennomsnittsinnsatte mer krevende å håndtere enn tidligere.

På oppdrag for Justis- og beredskapsdepartementet gjennomførte Oslo Economics høsten 2017 en analyse av driftssituasjonen i kriminalomsorgen etter innføringen av ABE-reformen. Rapporten så på situasjonen for årene 2012-2016, og konkluderte med at det under ABE-reformen har vært en nedgang i bevilgningene til regionene i kriminalomsorgen, når vi ser bort fra rettede midler til spesifikke oppgaver. Det ble imidlertid observert store regionale forskjeller i hvordan driftssituasjonen for fengslene har utviklet seg. I perioden 2014-2016 har 40 prosent av fengslene hatt en reduksjon i driftsutgiftene per soningsplass, mens 60 prosent har hatt en økning (Oslo Economics, 2018).

Samlet var vurderingen at ABE-reformen i analyseperioden ikke har hatt vesentlige konsekvenser for sikkerhet og tjenestetilbud i kriminalomsorgen, men mange påpeker at ytterligere effektiviseringspotensial nå ligger i hvordan kriminalomsorgen som helhet er organisert. Dersom ABE-reformen også fremover overlates til den enkelte enhet, kan dette gå på bekostning av sikkerhet og tjenestetilbud (Oslo Economics, 2018).

Siden rapporten ble levert har det ikke blitt foretatt noen større organisatoriske endringer i kriminalomsorgen. Vi har ikke foretatt en ny gjennomgang av hvordan ressursituasjonen har utviklet seg, men det synes rimelig å anta at situasjonen ikke har blitt bedre siden 2017. Vi har imidlertid ikke grunnlag til å fastslå om situasjonen har blitt verre.

At situasjonen fortsatt oppleves som krevende av kriminalomsorgen bekreftes imidlertid av tilbakemeldinger gitt fra fengselsledere og fagforeninger til dette oppdraget.

3.5 Bygg og bemanning ved Sem fengsel

For å illustrere hvilke muligheter og utfordringer fengsler står overfor i målet om å gi innsatte minimum 8 timer fellesskap har vi sett nærmere på Sem fengsel. Utfordringene Sem har med å tilby alle innsatte 8 timer fellesskap illustrerer utfordringer vi også finner i flere andre høysikkerhetsfengsler.

Figur 3-1 viser en forenklet skisse av Sem fengsel, der formålet er å vise arealenes kapasitet og funksjon, fremfor deres geografiske beliggenhet. Vi har også vist grunnbemanning Sem har tilgjengelig for å tilby de innsatte sysselsetting og fellesskap en typisk hverdag. Grunnbemanningen illustrerer det minimum av ansatte som må være på jobb. I praksis kan bemanningen en gitt dag være høyere, men kombinasjonen av sykefravær, kursing av betjenter mv. gjøre at bemanningen ofte er på nivå med grunnbemanningen. Det er grunnbemanningen som er skissert i Figur 3-1.

Boavdelinger ved Sem fengsel

Sem har en kapasitet på 62 innsatte, fordelt på fire avdelinger. Tabellen nedenfor viser gjennomsnittlig antall timer fellesskap for de respektive avdelingene.

Tabell 3-1: Gjennomsnittlig utlåsningstid, 2. tertial 2020

Avdeling	Hverdag	Helg	Ukesnitt
A-1	2,0	2,0	2,0
A-2	7,6	8,3	7,8
B-1	10,8	8,0	10,0
B-2	10,8	8,0	10,0

Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratet

Avdeling B-1 og B-2 er ordinære fellesskapsavdelinger, med kapasitet til henholdsvis 16 og 20 innsatte. Disse innsatte kan primært ha fellesskap med andre innsatte. Avdeling B-1 og B-2 har fellesskapsarealer i tilknytning til boavdelingene, og de innsatte på avdelingene tilbys i gjennomsnitt minst 8 timer fellesskap både hverdager og helg.

Avdeling A-1 er en eneromsavdeling. Her sitter typisk innsatte som ikke kan eller vil ha fellesskap med andre innsatte. Det er ingen fellesskapsarealer i direkte tilknytning til boavdelingen, men A-1 har deler av dagen mulighet til å benytte fellesskapsarealene A-3. Dette er et rom som ligger i etasjen over A-1, og som har kapasitet til å romme 7 innsatte samtidig. Innsatte på A-1 tilbringer store deler av dagen innelåst på cellene.

Avdeling A-2 er også en eneromsavdeling. A-2 har ingen fellesskapsarealer i tilknytning til boavdelingen, men som ved A-1 kan de innsatte deler av dagen få mulighet til å benytte fellesskapsarealene A-3. Forskjellen på A-1 og A-2 er at innsatte på A-2 primært kan ha fellesskap med andre innsatte. Som vist i Tabell 3-1 er innsatte på A-2 også utlåst fra cellene i langt flere timer enn innsatte på A-1.

Sysselsettingsarealer ved Sem fengsel

Sem fengsel har en arbeidsdrift med kapasitet til å tilby 18 innsatte arbeid. Videre har Sem et skoletilbud med kapasitet til 15 innsatte. Skoletilbudet driftes av Færder videregående skole, og ikke av kriminalomsorgen. I tillegg har tre innsatte ved Sem tilbud om jobber som «ganggutt» og som assistent på vaskeriet.

Sem fengsel har færre sysselsettingsplasser å tilby enn de har innsatte. Innsatte som ikke er sysselsatt er derfor avhengige av å bli aktivisert i fellesskapsarealene i tilknytning til boavdelingene, eller ved besøk på bibliotek eller gymsal.

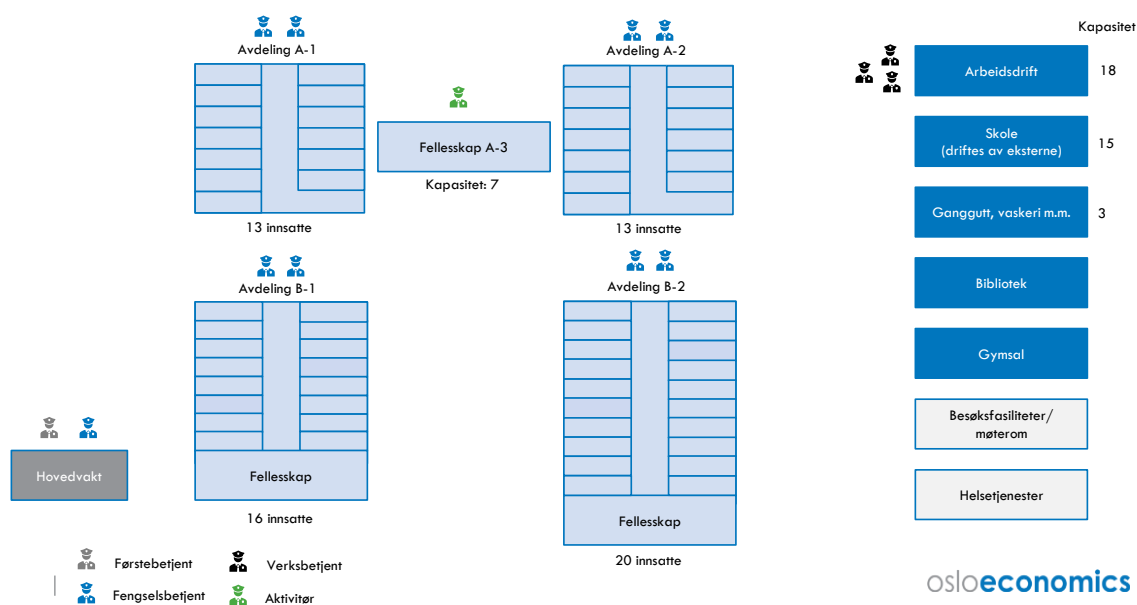
Bemanning ved Sem fengsel

Grunnbemanningen til Sem fengsel består av én førstebetjent⁶ og ni fengselsbetjenter. På dagtid i

hverdagene er det i tillegg tre verksbetjenter og en aktivitør på jobb i fengselet. Ved starten av dagen, som skissert i Figur 3-1, er det en fengselsbetjent i hovedvakta, og to betjenter ved hver avdeling, i tillegg til førstebetjenten. Videre er det tre verksbetjenter som står klare til å ta imot innsatte ved arbeidsdriften, og en aktivitør som i løpet av dagen blant annet vil kunne ta med innsatte på A-1 og A-2 til fellesskap i A-3. I tillegg er skoletilbudet bemannet av om lag fire lærere for å kunne undervise 15 innsatte.

I det videre gis en beskrivelse av hvordan ansatte ved Sem fengsel brukes for å tilby innsatte sysselsetting og fellesskap i løpet av en typisk hverdag.

Figur 3-1: Bygg og bemanning på starten av dagen ved Sem fengsel



Illustrasjon: Oslo Economics

08.00-12.00: Aktivisering og diverse gjøremål

Etter frokost følges innsatte på avdeling B-1 og B-2 til arbeidsdrift og skole. Det skal i teorien være et sysselsettingstilbud til alle på B-avdelingene, men det vil alltid være noen som ikke kan eller vil sysselsettes. I Figur 3-2 har vi i et generisk eksempel lagt til grunn at det er fire innsatte som blir igjen på cellen (illustrert i rødt). Disse blir låst inn på cellene sine frem til lunsj klokken 12.

De fire betjentene (B-betjentene), som på morgenen var på B-avdelingene, går til hovedvakten etter å ha fulgt de innsatte til arbeidsdrift og skole. I tidsrommet 8 til 12 bistår de så med diverse gjøremål som

urinprøver, henting av innsatte som skal til retten, henting av post, henting av mat på Berg fengsel⁷, mottak av besøk samt andre typer følgetjenester og mindre oppdrag (Se også kapittel 3.3 for en beskrivelse av betjentes arbeidsoppgaver).

Innsatte på A-1 er primært innelåst, mens på A-2 låses dørene opp slik at innsatte har mulighet til å gå på besøk til hverandre. I tidsrommet 08.00 til 12.00 er det én times lufting for innsatte både på A-1 og A-2.

A-1 og A-2 har også en aktivitør som ikke følger en bestemt timeplan, men som har til oppgave å aktivisere de innsatte der dette er sikkerhetsmessig forsvarlig ut ifra en risikovurdering. Dersom Sem har

⁶ Førstebetjent er til stede 06:50-21:30 på hverdager og 07:50-20:00 i helger.

⁷ Kjøkkenet ved Berg fengsel lager mat til både Sem og Berg.

grunn til å tro at det er sikkerhetsmessige forhold som taler mot at aktivtøren kan være sammen med de innsatte alene, må én eller flere av betjentene fra avdeling B være til stede under aktivisering. Aktivtøren har som hovedoppgave å aktivisere de som er helt utelukket fra fellesskap eller isolert. Dersom disse innsatte ikke ønsker et slikt tilbud eller Sem ikke har innsatte med slike restriksjoner, vil aktivtøren benytte tiden på øvrige innsatte på avdeling A-1 og A-2. Det er få begrensninger i hvilke aktiviteter som kan arrangeres.⁸

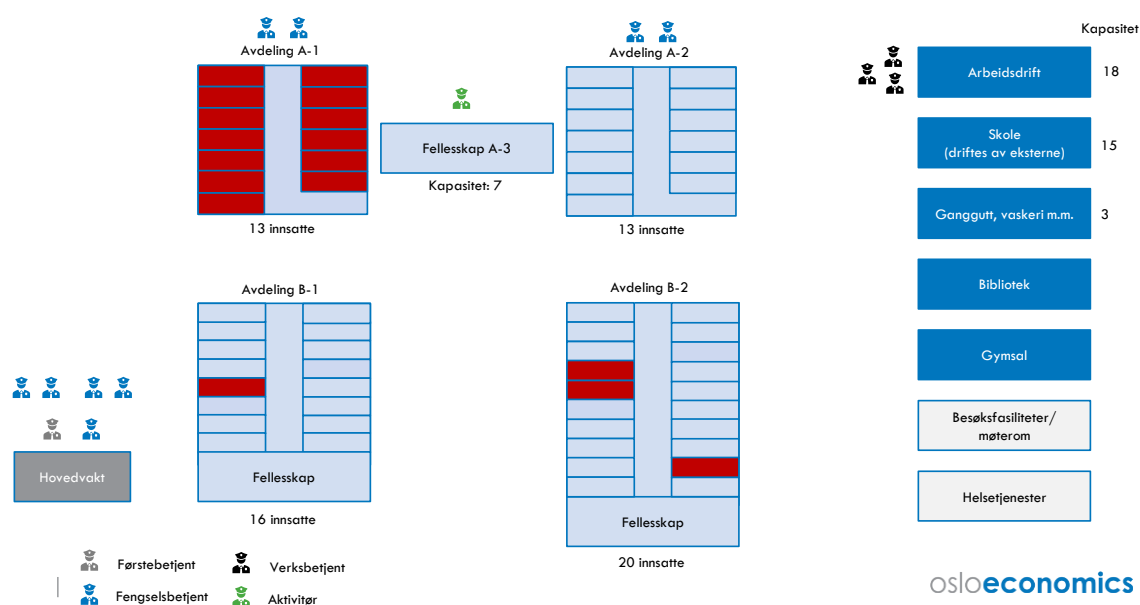
De to betjentene på A-1 og A-2 er bundet opp til avdelingene i tidsrommet 8-12. De utlåste innsatte på

A-2 må ha oppsyn, og de innsatte på A-1 må ha anledning til å bruke toalettet da det ikke er toaletter inne på de aller fleste A-cellene. Betjentene på A-1 kan derfor ikke ta med isolerte innsatte på tur ut av avdelingen, men i dette tidsrommet forsøker betjentene å tilbringe noe tid med de isolerte, hvis mulig.

Dersom B-betjentene blir ferdig med sine gjøremål før tiden, skal også de bidra til å aktivisere innsatte som er innelåst på cellene.

Klokken 11.30 avsluttes arbeidsdrift og skole, og de innsatte spiser lunsj på cellene.

Figur 3-2: Klokken 08.00-12.00: Aktivisering og diverse gjøremål



Det er til sammen 14 betjenter på jobb i dette tidsrommet. Røde celler indikerer at innsatte stort sett er innelåst på cellen. Illustrasjon: Oslo Economics

12:00-15:00: Aktivisering

Klokken 12.00 starter arbeidsdrift og skole opp igjen. Da skal de fire B-betjentene være ferdige med sine gjøremål ved hovedvakten. Etter å ha fulgt innsatte til arbeidsdrift og skole, går de derfor tilbake til B-avdelingene for å tilby fellesskap til de innsatte som ikke er sysselsatt. Hvis mulig samles de innsatte som sitter igjen på de to avdelingene i samme fellesskaps-areal. Da er det kun behov for to betjenter, og de resterende B-betjentene kan bidra til aktivisering av isolerte på A-avdelingene. Betjentene har imidlertid ikke mulighet til å bruke hele vekten på dette. Sem har et stort antall varetaktsinnsatte, og ofte må innsatte på skole og verksted følges tilbake til avdelingen for å følge opp forpliktelser hos advokat,

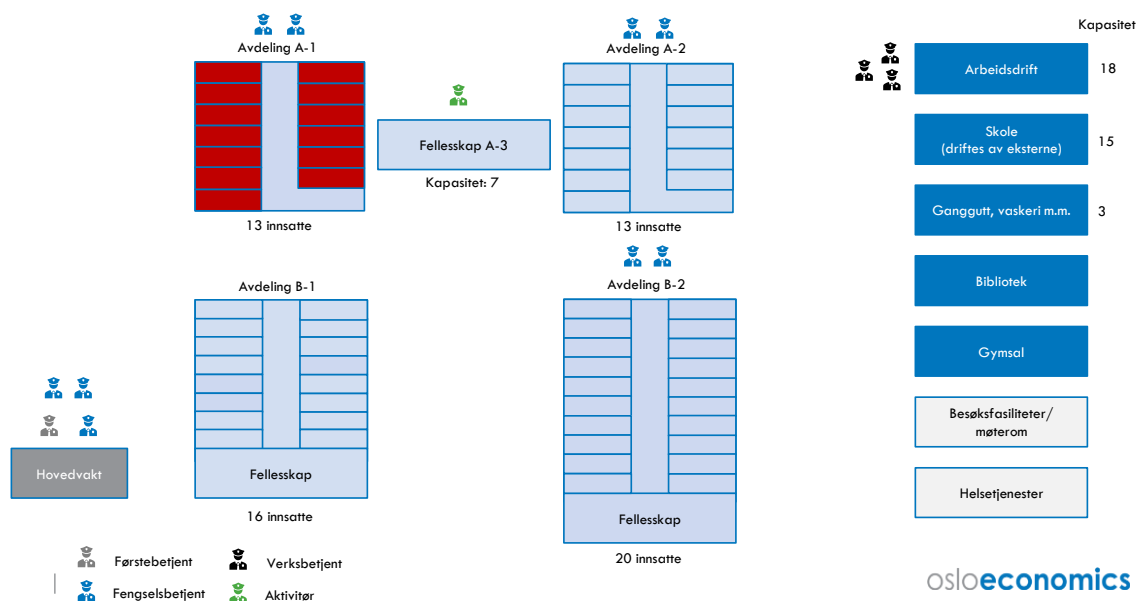
politi, NAV mv. I tillegg gjennomføres det overlapping med vaktskifte 14:30-15:00 på begge avdelingene.

På A-avdelingene er fremdeles de innsatte på A-1 innelåst, mens innsatte på A-2 har dørene åpne. Så langt som mulig forsøkes det å aktivisere de isolerte på A-1. Utfordringen med å aktivisere de isolerte er at mange ikke skal være sammen med andre innsatte. En kan for eksempel ikke ta med en isolert til gymsalen eller biblioteket, dersom aktivtøren har med andre innsatte hit. På avdeling A-1 er imidlertid «samsitting» mulig for innsatte som kan ha fellesskap. Dette innebærer at innsatte som ønsker dette kan sitte på hverandres celler for sosial interaksjon.

⁸ Eksempler på aktiviteter er trening i gymsalen, matlaging, tur i luftegård, håndarbeid, spill og samtale.

I tidsrommet 12-15 arbeider også aktivitøren videre med å aktivisere isolerte innsatte.

Figur 3-3: Klokken 12.00-15.00: Aktivisering



Det er til sammen 14 betjenter på jobb i dette tidsrommet. Røde celler indikerer at innsatte stort sett er innelåst på cellen. Illustrasjon: Oslo Economics

15.00-18.00: Middag og diverse gjøremål

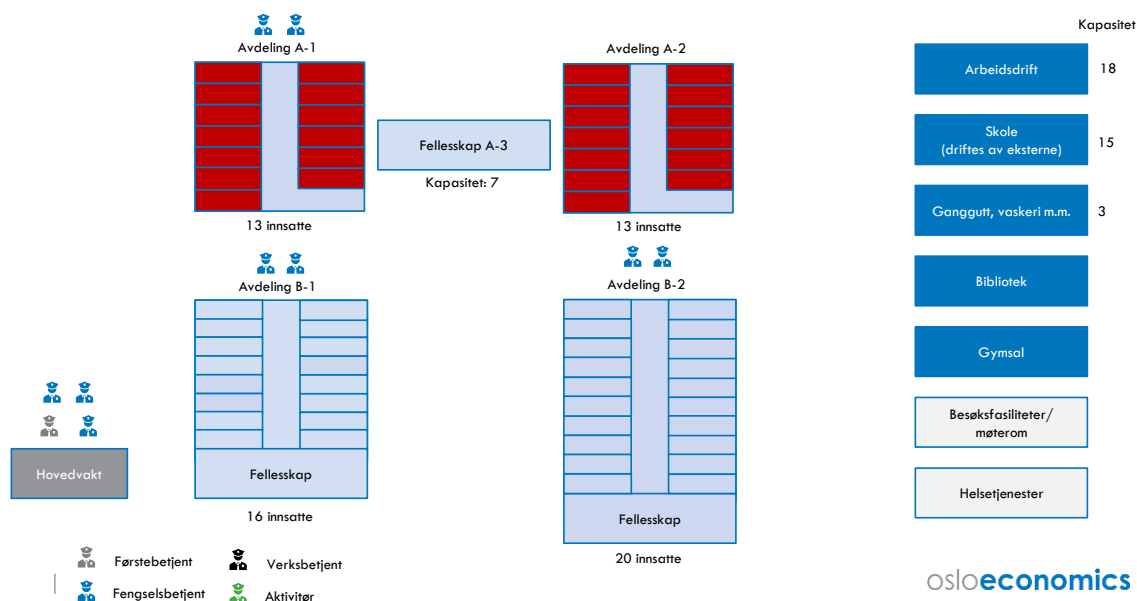
Arbeidsdrift og skole avsluttes 14:30, slik at innsatte er tilbake på avdelingene sine til klokken 15. Klokken 15 spiser innsatte på A-1 og A-2 middag på cellene, mens innsatte på B-1 og B-2 spiser middag i fellesskapsarealene.

Etter middagen får B-avdelingene en time med lufting før de låses inn på cellene 30 minutter, slik at betjentene kan ta en pause. Cellene åpnes så opp igjen, og de innsatte får ha fellesskap og/eller mulighet til å bruke gymsal og bibliotek.

På A-1 er situasjonen den samme som tidligere på dagen. De innsatte er primært innelåst, men de to betjentene som er bundet til avdelingen, ev. med støtte fra andre betjenter med ledig tid, forsøker å aktivisere de isolerte.

På A-2 låses de innsatte inn på cellene, og de to betjentene trekkes ned til hovedvakten for å bistå med andre gjøremål. På dette tidspunktet av dagen har Sem fengsel kun grunnbemanningen på plass. Ansatte fra helseavdelingen, skole, arbeidsdrift og øvrige ansatte ved Sem fengsel går hjem for dagen. Betjentene som er igjen på avdeling A-2 må derfor brukes til praktiske gjøremål som mottak av besøk, mottak av innsatte som har vært i retten, iverksetting av advokatbesøk og oppfølging av kjennelser som kommer inn som følge av at domstolen avslutter dagen. I tillegg bistår de tidligere A-2 betjentene under luftingen av B-avdelingene. Innsatte på A-2 som må bruke toalettet i denne tidsperioden må få bistand av førstebetjent eller betjenter fra A-1.

Figur 3-4: Klokken 15.00-18.00: Middag og diverse gjøremål



Det er til sammen 10 betjenter på jobb i dette tidsrommet. Røde celler indikerer at innsatte stort sett er innelåst på cellen. Illustrasjon: Oslo Economics

Klokken 18.00-21.00: Fellesskap

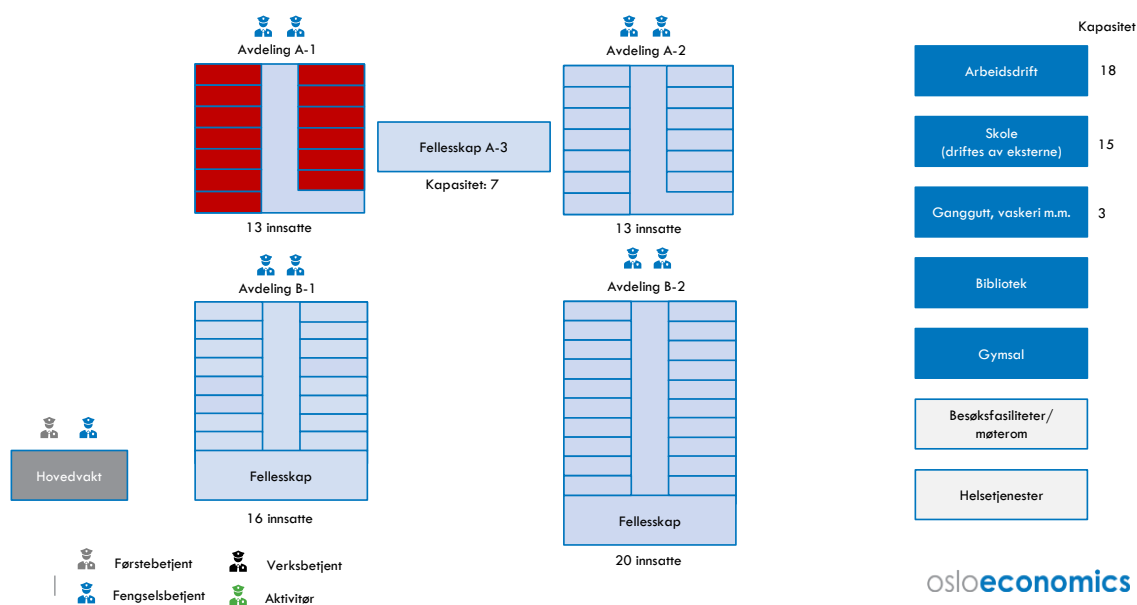
Innsatte på B-avdelingene har i dette tidsrommet fellesskap på avdelingen. Dørene til cellene er låst opp, og de innsatte kan benytte fellesskapsarealene, eller gå på besøk til hverandre.

Innsatte på A-avdelingene tilbys 1 time lufting, og de som ikke ønsker å delta på dette sitter innelåst på

cellen. Etter luftingen har A-2 åpne celledører. A-1 er låst inne på cellene, men som ellers på dagen forsøker betjentene å aktivisere de isolerte innsatte, hvis mulig.

Innsatte låses inn på cellene senest kl. 20:45 for å frigjøre tid til blant annet utdeling av medisiner, journalføring og overlapping med nattevakt før betjentene går hjem for dagen.

Figur 3-5: Klokken 18.00-21.00: Fellesskap



Det er til sammen 10 betjenter på jobb i dette tidsrommet. Røde celler indikerer at innsatte stort sett er innelåst på cellen. Illustrasjon: Oslo Economics

3.6 Tiltak for å fremme fellesskap ved Sem fengsel

Sem har det siste året endret måten å jobbe på, og på denne måten fått mulighet til å gi flere av de innsatte mer tid utenfor cellene. Fra 3. tertial 2019 til 2. tertial 2020 har gjennomsnittlig utlåsningstid på de respektive avdelingene utviklet seg som følger:

- A-1 fra 2,0 til 2,0 timer
- A-2 fra 3,3 til 7,8 timer
- B-1 fra 8,0 til 10,0 timer
- B-2 fra 8,0 til 10,0 timer

På gode dager kan innsatte på A-1 få mer enn to timer utlåsningstid, men dette beror på hvilke innsatte som sitter på avdelingen, herunder også hvor mange innsatte som har restriksjoner, og i hvilken grad Sem evner å engasjere disse med aktiviteter. Også innsatte

på A-2 og B som har manglende arbeidstilbud vil kunne tilbys økt fellesskap på gode dager.

Det viktigste grepet Sem har tatt for å få dette til er endring av turnus og endring i måten de benytter betjentene. Dette er gjort utelukkende innenfor eksisterende budsjettamme. Dette grepet har imidlertid ført til et høyere arbeidstempo, og har gått på bekostning av det å prioritere tid til gode, relasjonsbyggende samtaler med innsatte som fremmer den dynamiske sikkerheten⁹. Sem har altså redusert isolasjon for innsatte innenfor eksisterende budsjettamme, men det har imidlertid gått utover den faglige kvaliteten.

Tiltakene til tross, på Sem er det fortsatt innsatte som har mindre enn 8 timer utenfor cellen i løpet av en dag, og fengslet har utfordringer med å sørge for tilstrekkelig meningsfullt fellesskap for isolerte innsatte.

⁹ Dynamisk sikkerhet kan defineres som «mellom-menneskelige relasjoner og systematiske former for samhandling mellom innsatte, domfelte og tilsatte [som] øker samfunnets, tilsattes, innsattes og domfeltes trygghet.

Eksempler på dette er tilstedeværelse i fellesskap, kontaktbetjentarbeid, fritidsaktiviteter, arbeid og programvirksomhet.» (Kriminalomsorgen, 2006).

4. Mulige tiltak for å fremme fellesskap

Kriminalomsorgen kan fremme fellesskap for innsatte på flere ulike måter, bemanning kan styrkes og areal kan utvides, men det er også mulig å utnytte eksisterende bygg og bemanning bedre. I tillegg kan endringer i regelverk og standarder, samt tiltak som krever større endringer i kriminalomsorgens prioriteringer være aktuelle for å fremme fellesskap. I dette kapitlet presenterer vi en meny av tiltak, og drøfter deres mulige effekter.

4.1 Innledning

Kriminalomsorgen har tre overordnede målsettinger:

1. Domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff
2. Kapasiteten er effektivt tilpasset behovene i kriminalomsorgen
3. Sikkerheten ivaretas i kriminalomsorgen

Og grovt sett to virkemidler til rådighet for å oppnå målene: bygninger og bemanning. Resultatoppnåelsen er derfor bestemt av bygningsmassens beskaffenhet, størrelsen på bemanningen, samt hvordan bygg og bemanning virker sammen.

Med ressursene de har tilgjengelig, har fengslene relativt stor grad av fleksibilitet i planleggingen av dagene for de innsatte. Fengslene må antas å disponere ressursene på den måten de mener best ivaretar kriminalomsorgens målsettinger, samt forholdene for de ansatte. Likevel har mange innsatte mindre tid utenfor cellen enn det som er anbefalt. Om kriminalomsorgen i større grad skal prioritere fellesskap for innsatte, uten investeringer i bygg og bemanning, betyr dette at ressursene må omdisponeres, hvilket kan få konsekvenser for kriminalomsorgens øvrige resultatoppnåelse.

Tema for dette kapitlet er hva kriminalomsorgen kan gjøre for å i større grad å tilfredsstillere fellesskapsmålene, samt hvilke konsekvenser dette vil få for kriminalomsorgens budsjetter og dens øvrige resultatoppnåelse.

4.2 Identifiserte tiltak

I dette kapitlet presenteres en meny av ulike tiltak som i større eller mindre grad kan bidra økt fellesskap for

innsatte i norske høysikkerhetsfengsler. Kriminalomsorgen har de senere årene både utredet og gjennomført en rekke tiltak i forsøk på å motvirke bruken av isolasjon i norske fengsel. Tiltakene vi presenterer er i stor grad utformet basert på innsikt fra tiltaksplanen for forebygging av isolasjon i kriminalomsorgen (KDI, 2019a), prosjektet som har vurdert og foreslått tiltak mot isolasjon i kriminalomsorgen region øst (Kriminalomsorgen 2020a-e), ressursberegningen av økt utlåsningstid (KDI, 2020a) og analysen av kostnader ved å kunne tilby alle innsatte minimum to timer meningsfullt samvær/aktivitet per dag (KDI, 2020b). I tillegg har tiltak blitt lagt til menyen gjennom dialogen vi har hatt med KDI, fengsler og fagforeninger underveis i prosjektet.

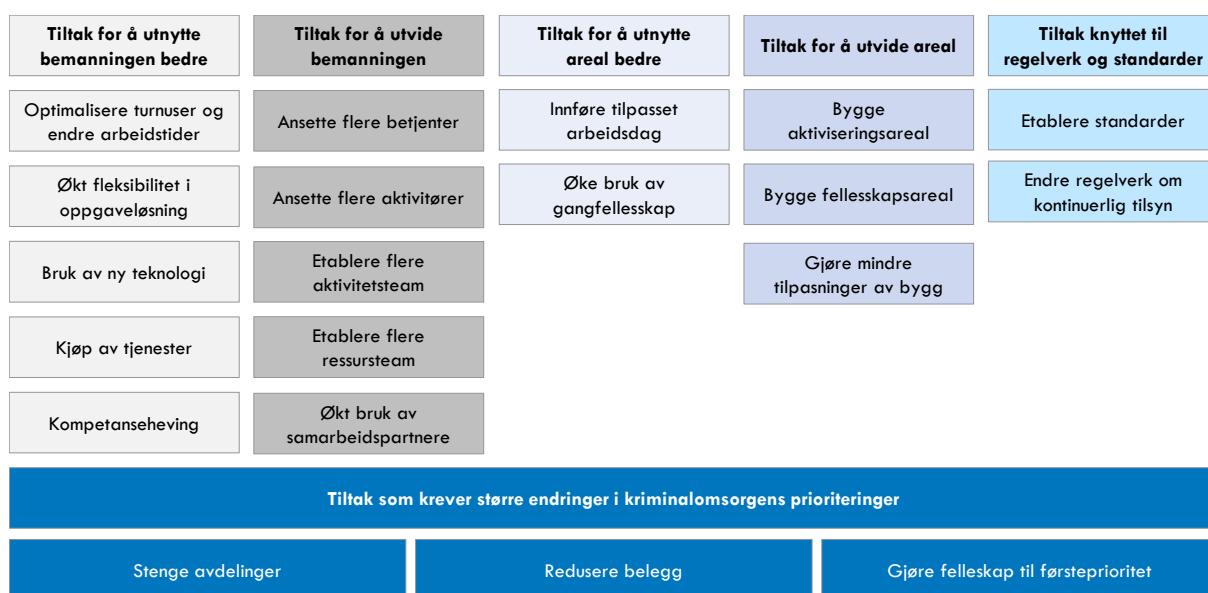
Menyen av mulige tiltak er presentert i Figur 4-1, og inneholder seks hovedkategorier av tiltak:

1. Tiltak for å utnytte bemanningen bedre
2. Tiltak for å utvide bemanningen
3. Tiltak for å utnytte areal bedre
4. Tiltak for å utvide areal
5. Tiltak knyttet til regelverk og standarder
6. Tiltak som krever større endringer i kriminalomsorgens prioriteringer

Vår vurdering er at det i dagens kriminalomsorg er tilstrekkelig bygg og bemanning til å tilfredsstillere fellesskapsmålene, dersom dette ble satt som høyeste prioritet. Slik er imidlertid ikke målsettingene for kriminalomsorgen rangert i dag. Basert på innspill fra KDI, fengsler og organisasjoner, er vårt inntrykk at kriminalomsorgens førsteprioritet, foruten sikkerhet, er å gi de innsatte mulighet til å ta en kvalifiserende jobb eller utdanning for igjen å sikre vellykket tilbakeføring til samfunnet etter endt soning. Utfordringen med manglende fellesskap gjelder primært de som ikke har plass, eller som ikke evner å delta i de aktivitetstilbudene som gis.

Tiltak 1 til 5 gjør det mulig for kriminalomsorgen å fortsette tilnærmet på samme måte som i dag, med fokus på å gi de innsatte kvalifiserende arbeids- og skoletilbud. Tiltak i kategori 6 vil derimot kreve større endringer i kriminalomsorgens prioriteringer om de skal gjennomføres. Som vi kommer tilbake til i kapittel 6, vil effekten av de ulike tiltakene dels være politisk betinget. Jo lavere man er villig til å prioritere sikkerhet og aktivisering, jo billigere er det å tilfredsstillere fellesskapsmålene.

Figur 4-1: Menyen av mulige tiltak



Illustrasjon: Oslo Economics

I den kommende beskrivelsen av hvert tiltak gir vi først en kort introduksjon til tiltaket, etterfulgt av en beskrivelse av tiltakets antatte virkninger i ulike typer av avdelinger. Der hvor det er mulig relateres tiltakene til situasjonen ved Sem fengsel, som beskrevet i kapittel 2.5.5. Til slutt knyttes en kort kommentar til eventuelle prinsipielle spørsmål som tiltakene kan reise. Avhengig av type tiltak kan dette dreie seg om svekket sikkerhet for ansatte og innsatte, økt arbeidspress på ansatte og/eller en nedprioritering av andre oppgaver. Ved innføringen av tiltakene må typisk ulike gode formål vektes opp mot hverandre. Dette er en tematikk vi kommer tilbake til i kapittel 0.

4.3 Tiltak for å utnytte bemanningen bedre

Denne første gruppen av tiltak er ment å bidra til at betjentene får mer tid til de innsatte, uten at det investeres i bygg eller bemanning. Tiltakene rommer frikjøp, kompetanseheving og effektivisering gjennom teknologi eller endrede måter å arbeide på.

Felles for alle tiltakene er at effekten eventuelle tidsbesparelser har på fellesskapsmålene vil avhenge av hvordan tidsbesparelsene materialiserer seg. Ta Sem som eksempel, hvor det særlig i tidsrommet 8 til 12 er behov for å frigjøre ressurser. I dette tidsrommet er innsatte på eneromsavdelingen A-1 innelåst, sammen med de på B-avdelingene som av ulike årsaker ikke kan eller vil sysselsettes. Videre er det fire betjenter som arbeider med diverse gjøremål. Om besparelsene muliggjør at en av de fire

betjentene kan bruke tiden mellom 8 og 12 til andre oppgaver, vil det kunne bidra til mer fellesskap for de innsatte. Om besparelsene muliggjør at alle fire betjentene kan frigjøre noe tid hver, er det ikke gitt at det vil lede til bedre måloppnåelse. For de som sitter isolert teller ikke sporadiske besøk på målet for antall timer meningsfullt samvær. Dette krever at betjentene kan sette av tilstrekkelig med tid til samvær med de innsatte.

Effektene på fellesskapsmålene vil trolig også avhenge av om det er ordinære betjenter eller ansatte som primært jobber for å aktivisere innsatte som får frigjort tid. Siden sistnevnte gruppe har som eneste oppgave å aktivisere innsatte, vil en eventuell effektivisering av deres tid ha en større effekt på muligheten til å tilby innsatte fellesskap. Til forskjell fra verksbetjenter og aktivitører utfører ordinære betjenter er stort antall oppgaver hver dag (se kapittel 3.3). Dersom tid frigjøres for betjentene må også disse oppgavene forventes prioritert i større grad enn i dag. Det er derfor ikke et en-til-en forhold mellom frigjort tid for fengselsbetjentene og mer tid i fellesskap for de innsatte.

4.3.1 Optimalisere turnuser og endre arbeidstider

I tiltaksplanen for forebygging av isolasjon i kriminalomsorgen blir det påpekt at innsattes tilgang på fellesskap henger nøye sammen med håndtering av turnus, arbeidstidsbestemmelser, tilgang på vikarer og diskusjoner om alenevakt med videre (KDI, 2019a, p. 35). Tiltaksplanen foreslår imidlertid ikke en gjennomgang av turnuser og arbeidstider som et mulig tiltak, men basert på informasjonsinnhenting vi har

gjennomført mener vi det er grunn til å tro at det i gjennomgangen av dette ligger et potensiale til å frigjøre mer tid til aktivisering og oppfølging av innsatte med manglende fellesskap.

Erfaringer fra Sem fengsel viser at det ligger et potensiale i å optimalisere turnuser, kombinert med en mer fleksibel oppgaveløsning. Et mulig tiltak er derfor å foreta en gjennomgang av turnuser også i andre fengsler, med det mål å sørge for best mulig bemanning i det tidsrommet hvor innsatte er utlåst, og en tilsvarende minimumsbemanning når det er innlåsning.

Når det gjelder endrede arbeidstider gjennomførte Kriminalomsorgen region øst i 2020 et prosjekt for å vurdere og foreslå tiltak mot isolasjon i kriminalomsorgen. Prosjektet var delt inn i ulike arbeidsgrupper. En av arbeidsgruppene så spesifikt på arbeidstider for grupper av ansatte som har et særskilt ansvar for å jobbe med tiltak mot isolasjon. Disse gruppene er fortrinnsvis definert til å gjelde fritidsledere, aktivitører, i noen tilfeller miljøterapeuter (avhengig av arbeidsoppgaver), samt de ansatte i verksdriften som sysselsetter innsatte med et lavterskeltilbud (Kriminalomsorgen region øst, 2020c).

Arbeidsgruppen fant et potensiale for økt aktivisering gjennom å gå vekk fra fleksitid, og over til to skift, formiddag og ettermiddag, og i tillegg innføre en kombinasjon av tre-skift og 10/12 timers vakter. Gjennom å endre arbeidstidene til verksbetjenter og aktivitører er det mulig å se for seg lengre åpningstider for verkstedene og aktiviseringsarealene, som per i dag står uvirksomme store deler av døgnet. Et tiltak for å endre arbeidstider for verksbetjenter og aktivitører bør derfor kunne sees i sammenheng med delte/tilpassede arbeidsdager (Se 4.5.1)

Virkninger av å optimalisere turnuser og endre arbeidstider

Når det gjelder optimalisering av turnuser er det trolig begrenset hvor stor effekt dette vil ha på fellesskapsmålene. Erfaringene fra Sem understøtter dette. Endringene som ble foretatt der har hatt stor betydning for utlåsningstiden til innsatte på Sem, men fortsatt er ikke fellesskapsmålene nådd for to av fengslets fire avdelinger.

Når det gjelder endrede arbeidstider for verksbetjenter og aktivitører kan potensialet begrenses av fengslenes størrelse. Arbeidsgruppen som har vurdert endringer i arbeidstid påpeker at det er nødvendig med minimum 6 ansatte innenfor de aktuelle stillingskategorier for å sikre kontinuerlig bemanning etter gjennomføring av tiltakene de foreslår. Det betyr at tiltakene arbeidsgruppen foreslår primært er aktuelle i større fengsel. Sem

fengsel har for eksempel kun 4 ansatte i den aktuelle stillingskategori (tre verksbetjenter og én aktivitør).

Arbeidsgruppen gjorde ikke en vurdering av det totale potensialet for tiltaket, og vurderte heller ikke hvilke uheldige konsekvenser tiltaket kan medføre. Imidlertid kan spesielt 12-timers skift skape nye utfordringer for fengslene, som ett av fengslene påpeker i deres innspill til ressursberegningen KDI har foretatt: *Ved bruk av 12 timers vakter for ansatte skal det påses at de ansatte får to timer hvile eller mindre belastende arbeid i løpet av vekten. Hva som ligger i «mindre belastende arbeid» er ikke klart definert, og praktiseres ulikt fra enhet til enhet. Dersom mindre belastende arbeid medfører at ansatte ikke skal ha kontakt med innsatte, setter dette en begrensning på utnyttelsen av arbeidskapasiteten, som igjen vil kunne ha betydning for hvilken utlåsningstid man kan benytte (KDI, 2020a, p. 18).*

Avhengig av hvilke endringer i arbeidstider som foreslås, vil tiltaket kunne reise prinsipielle spørsmål om arbeidstidene i kriminalomsorgen sett opp mot bestemmelsene i arbeidsmiljøloven.

Alle typer avdelinger vil kunne få økt fellesskap som følge av dette tiltaket.

4.3.2 Større fleksibilitet i oppgaveløsningen

I et fengsel er de innsattes utlåsningstid i utgangspunkt planlagt på forhånd, og fastsatt i en dagsorden. Tallene på utlåsningstid, presentert i kapittel 2.5, viser at mange innsatte har en planlagt dagsorden med mindre enn 8 timer utlåsningstid. Ved fravær blant ansatte kan utlåsningstiden bli kortere enn hva som er planlagt, men om endringer i arbeidstider eller andre grep kan lede til frigjort tid for betjentene, bør dette lede til økt utlåsningstid. Dette fordrer imidlertid en fleksibilitet i oppgaveløsningen, ved at betjenter med ledig tid faktisk bruker denne tiden til å fremme fellesskap.

Arbeidsgruppen som har vurdert endringer i arbeidstid som mulige tiltak mot isolasjon påpeker i sin rapport at det kan være et uforløst potensial i å ha en større fleksibilitet i oppgaveløsningen på tvers av ansattgrupper som betjenter, ansatte i verksdriften og øvrige aktivitører (Kriminalomsorgen region øst, 2020c, p. 11). Evalueringen av prøveprosjektet med aktivitetsteam på Ringerike er inne på det samme, og finner at det trolig er rom for å øke utetiden noe ved gjennomgang av rutiner og godt holdningsarbeid blant ansatte (Amundsen & Aabel, 2020). Betydningen av holdningsarbeid drøftes vider under tiltaket *Kompetanseheving*.

Virkninger av større fleksibilitet i oppgaveløsningen

Effekten en større fleksibilitet i oppgaveløsningen kan ha på fellesskapsmålene må sees i sammenheng med

effekten av å optimalisere turnuser og endre arbeidstider, og på nåværende tidspunkt er det ikke mulig å anslå det samlede potensialet presist.

Erfaringene fra Sem fengsel viser at det er et potensiale for økt fellesskap gjennom å utvise større fleksibilitet i oppgaveløsningen. Erfaringene fra Sem viser samtidig at større fleksibilitet alene ikke løser problemet. Økningen i utlåsningstiden for innsatte på A-2 har økt betydelig, men er fortsatt under 8 timer. Videre har Sem fortsatt utfordringer med aktivisering av isolerte innsatte.

Tiltaket reiser i utgangspunktet ingen prinsipielle spørsmål, men kan lede til diskusjoner om ansattes arbeidshverdag. På samme måte som med endringene i arbeidstider, er ikke effekten av tiltakene begrenset kun til bestemte typer avdelinger.

4.3.3 Bruk av ny teknologi

I løpet av en dag gjennomfører betjentene er rekke oppgaver som ikke er direkte knyttet til å fremme økt fellesskap for de innsatte (se kapittel 3.3). Dersom bruk av teknologi kan brukes til å fri betjentene fra enkelte av oppgavene, kan mer tid bli brukt på å fremme fellesskap for de innsatte. Det er særlig tre områder hvor det anses å være et potensiale for besparelser:

- Digitalisering av følgetjenester
- Digitalisere kommunikasjon med betjenter
- Økt bruk av videobesøk på bekostning av fysiske besøk

Virkninger av å ta i bruk ny teknologi

Når det gjelder bruk av videobesøk anses omfanget av dette å være såpass begrenset, sett opp mot alle andre oppgaver betjentene fortsatt må utføre, at effekten på fellesskapsmålene antas å være begrenset. Videre vil bruk av videobesøk som går på bekostning av fysiske besøk reise prinsipielle spørsmål rundt innsattes behov for fysisk kontakt med andre enn de innenfor fengselet.

Når det gjelder de to mulige digitaliseringsprosjektene, har disse et større potensiale for å frigjøre tid. Hvor mye er på nåværende tidspunkt krevende å anslå, men det vil neppe lede til vesentlige endringer i fellesskapstidene. Om følgetjenester opplyser betjenter at disse er viktige for tilbakeføringsarbeidet og den dynamiske sikkerheten. Når ansatte har innsatte på tomannshånd er det lettere å få i gang en samtale, som igjen kan gjøre betjentene bedre kjent med den innsatte og dens behov. Med digitalisering av følgetjenestene vil man miste dette. Samtidig kan den frigjorte tiden investeres i innsatte som kanskje har et enda større behov for kontakt. Forutsatt at sikkerheten ivaretas,

reiser ikke tiltakene digitaliseringstiltakene prinsipielle spørsmål.

Effekten av tiltakene er ikke begrenset til spesifikke avdelinger, men det vil være fengsler som er mer eller mindre egnet for digitalisering.

4.3.4 Kjøp av tjenester

Et alternativ til bruk av teknologi for å frigjøre betjentes tid, er å kjøpe inn tjenester eller utnytte andre ressurser i kriminalomsorgen til å utføre tjenestene på en bedre måte enn i dag. Det er ikke alle oppgaver som kan settes bort, men det finnes enkelte kandidater, og da især fremstillinger og transport. I innspillene til ressursberegningen av økt utlåsningstid trekker eksempelvis Trondheim fengsel frem:

- Rulle ut Kriminalomsorgenes transporttjeneste (KTT) på landsbasis for å ivareta transport/fremstillinger,
- Benytte tjenestemenn som arbeider med elektronisk kontroll i friomsorgen til fremstillinger og transport når de har ledig tid.

(KDI, 2020a, p. 47)

Videre finnes også andre alternativer, slik som levering og henting av post, samt henting av mat for fengsler som ikke har eget kjøkken.

Virkninger av å kjøpe tjenester

Størst effekt av å kjøpe tjenester vil en få ved å fri betjentene fra arbeid med transport og fremstillinger. Når det gjelder effekten av å sette bort oppgaver som henting av mat og post har Sem fengsel anslått kostnadene ved dette til henholdsvis 6 000 og 2 000 kroner per måned.

Generelt kan det å sette bort oppgaver reise prinsipielle spørsmål. Især om oppgavene anses å viktig for det kriminalomsorgsfaglige arbeidet. De mulige tiltakene som her er foreslått har imidlertid ikke en slik karakter.

Effekten av tiltakene vil ikke være begrenset til spesifikke avdelinger.

4.3.5 Kompetanseheving og holdningsarbeid

I de fleste tilfeller er isolasjon et resultat av beslutninger kriminalomsorgen fatter om utelukkelse fra fellesskap. I tiltaksplanen for forebygging av isolasjon i kriminalomsorgen nevnes det å foreta riktige beslutninger om hvem som skal være utelukket fra fellesskapet, og hvor mye fellesskap som skal gis, som en viktig forutsetning for å kunne arbeide godt med isolasjonsproblematikken (KDI, 2019a, p. 34). Å fatte riktige beslutninger fordrer kompetanse. I prosjektet som kriminalomsorgens region øst har gjennomført for å forslå tiltak for å motvirke isolasjon

kommer flere av arbeidsgruppene inn på behovet for økt kompetanse hos betjentene.

En av arbeidsgruppene, som vurderte saksbehandling, rettsanvendelse og tilsyn spesielt, fant at det var behov for tiltak for å styrke kompetansen og harmonisere praktiseringen av regelverket på tvers av fengsler. Arbeidsgruppen anbefalte også en rekke ulike tiltak. Vi går ikke nærmere inn på de konkrete tiltakene her, men omtaler virkninger av kompetanseheving generelt. En annen arbeidsgruppe, som i utgangspunktet var satt til å se på varetekt og straffegjennomføring, diskuterte behovet for kompetanse, og at betjenter med økt kompetanse i større grad vil kunne motvirke en utvikling hos de innsatte som til slutt ender med at de blir isolert.

Relatert til behovet for å heve kompetansen er behovet for å arbeide med holdninger. Per i dag gjør regelverket det relativt enkelt for fengslene å vedta utelukkelse fra fellesskap, og den resulterende mangelen på menneskelig kontakt som ofte følger i kjølvannet av beslutninger om utelukkelse antas å ha sammenheng med de ansattes holdninger til isolerte innsatte.

Evalueringen av prøveprosjektet med aktivitetsteam avdekket at holdningene blant betjentene til betydningen av å arbeide med de isolerte innsatte var svært varierende. Til evalueringen ble det gjennomført intervjuer med 13 betjenter, samt en gruppe innsatte. På spørsmål om hvor mye aktivitet/ utlåsningstid intervjuobjektene mente innsatte burde få tilbud om i løpet av en dag varierte svarene fra 1 time luft og 1 time aktivitet, til så mye som mulig i løpet av en dag. Andre momenter som kom frem under intervjuene var oppfatninger om at de innsatte har fått det for godt, slik at det er ikke lenger en straff å bli flyttet til eneromsavdelinger, og at det ikke bør brukes tid på de som selv velger å være isolert. Disse holdningene var ikke representative for majoriteten av intervjuobjektene, men viser at om formålet skal være å arbeide mer med isolasjonsforebygging, er det også et behov for å arbeide med holdninger blant de ansatte.

Virkninger av kompetanseheving og holdningsarbeid

Det å øke kompetansen til de ansatte, kan føre til at færre innsatte blir isolert. Færre isolerte betyr igjen færre med behov for en-til-en oppfølging, noe som vil gjøre det lettere å oppnå minimum 2 timer meningsfullt fellesskap for innsatte som fortsatt sitter isolert.

Arbeidsgruppene som ble satt ned i forbindelse med kriminalomsorgen region øst sitt prosjekt for å vurdere og foreslå tiltak for å motvirke isolasjon sier ikke noe om de økonomiske og administrative kostnadene ved tiltakene, og det er ikke gitt et anslag på hvor mye

bruken av isolasjon vil reduseres med tiltakene. Problemet med isolasjon vil trolig reduseres, men tiltakene vil ikke eliminere utfordringen med å aktivisere isolerte. Fortsatt vil det være innsatte i norske fengsel som ikke kan ha fellesskap med andre.

Også for å gi isolerte innsatte et nivå på fellesskap som anes å være tilstrekkelig er de rette holdningene hos ansatte viktig. Effekten av å arbeide med holdninger kan ikke anslås presist, men arbeid med holdninger vil være en suksessfaktor for alle tiltak som bidrar til å frigjøre tid for betjentene. Jamfør diskusjonen om effekter av en mer fleksibel oppgaveløsning, om man ikke ser behovet for å gi de innsatte mer fellesskap, er det lite sannsynlig at frigjort tid vil brukes til nettopp dette.

Viktigheten av å arbeide med isolerte innsatte, sett opp mot andre viktige gjøremål, er et prinsipielt spørsmål. Med mindre det vedtas å prioritere økt innsats for isolerte innsatte, reiser ikke tiltak for å heve kompetanse og bedre holdninger prinsipielle spørsmål.

Tiltaket anses å ha en størst effekt i eneromsavdelingene som rommer de isolerte innsatte. Kompetanseheving og holdningsarbeid vil i mindre grad utgjøre en forskjell i felleskapsavdelinger med begrensede arealer.

4.4 Tiltak for å utvide bemanningen

I mange fengsel er det tilgjengelige arealer til aktivisering store deler av dagen, men fordi det mangler ansatte til å føre tilsyn med de innsatte blir ikke arealene brukt. I mange fengsel sitter også innsatte innelåst fordi det mangler betjenter til å føre tilsyn med fellesskapet. Å øke bemanningen gjennom nyansettelser er derfor et tiltak som kan bidra til økt utlåsningstid og fellesskap.

Kriminalomsorgens ansatte i fengslene kan grovt sett fordeles på to kategorier: ordinære betjenter og verksbetjenter/aktivitører. I tillegg kommer ansatte hos kriminalomsorgens forvaltningssamarbeidspartnere, som skole og helse.

Hvilken effekt nyansettelser har på aktiviseringen avhenger av hvilke utfordringer fengslene har med å nå felleskapsmålene. I det videre kommenteres derfor virkninger av ulike former for nyansettelser. Vi ser først på virkningene av å ansatte betjenter og aktivitører, før vi vurderer effektene av å etablere henholdsvis aktivitetsteam og ressursteam. Til sist kommenterer vi kostnader knyttet til ulike typer ansettelsesforhold, og potensielle prinsipielle spørsmål.

Virkninger av flere ordinære betjenter

Å ansatte flere ordinære betjenter vil først og fremst bidra til økt fellesskap i avdelinger der innsatte per i

dag sitter låst inne på celle fordi det ikke er betjenter til å føre kontroll med fellesskapet. Eksempelvis kunne avdeling A-2 ved Sem fengsel hatt dørene åpne også i tidsrommet 15-18 om det var betjenter tilgjengelig til å føre tilsyn.

Betjenter jobber som regel turnus, så for å sikre tilstedeværelse av en betjent ekstra, for eksempel i tidsrommet 15-18, hver dag, må det ansettes mer enn én betjent. Grovt sett kan man anta at det å sikre en ekstra betjent på dagvakt, ettermiddagsvakt og helg hele året krever tre ekstra stillinger.

Virkninger av flere aktivitører

Å ansette flere aktivitører vil først og fremst bidra til økt fellesskap i avdelinger der innsatte per i dag ikke deltar i det ordinære aktivitetstilbudet. Eksempelvis kunne enda flere på A-avdelingene på Sem blitt aktivisert om Sem hadde en ekstra aktivitør.

Til forskjell fra betjenter er det mange aktivitører som ikke arbeider turnus. Det å sikre en ekstra ressurs til å aktivisere innsatte på dagtid, hverdager kan derfor gjøres med en stilling ekstra. Dette vil imidlertid ikke løse utfordringer med manglende fellesskap på helg. Som omtalt i kapittel 4.3.1 kan det imidlertid være aktuelt å også innføre turnusarbeid for aktivitører.

Sammenlignet med å ansette betjenter, er ansettelsen av aktivitører et mer målrettet tiltak for å fremme fellesskap. Som nevnt under omtalen av tiltak for å utnytte bemanningen bedre (se kapittel 4.3), utfører ordinære betjenter flere oppgaver hver dag som ikke er direkte relatert til å fremme fellesskap for innsatte. Ved ansettelsen av flere betjener må det forventes at også andre oppgaver blir prioritert i større grad enn i dag. Det er derfor ikke et en-til-en forhold mellom frigjort tid for fengselsbetjenter og mer tid i fellesskap for de innsatte, mens det vil være det for aktivitører.

Virkninger av å etablere aktivitetsteam

Et aktivitetsteam består av en gruppe ansatte hvis målsetting er å arbeide med innsatte som ikke kan delta i de ordinære tiltakene fengslene tilbyr. Et aktivitetsteam kjennetegnes ved at tjenestemennene som inngår kommer som en tilleggsressurs til fengselets ordinære bemanning. Teamet er ikke knyttet til en enkelt avdeling, men skal jobbe med isolerte innsatte, uavhengig av hvor de er plassert internt i enheten (KDI, 2019a, p. 52).

Etableringen av aktivitetsteam har vist seg å være effektivt ved Ringerike og Bergen fengsel (Se Amundsen & Aabel (2020)). Aktivitetsteam er videre blant tiltakene som foreslås i tiltaksplanen for forebygging av isolasjon i kriminalomsorgen, og KDIs anbefalte tiltak for å sikre alle innsatte minimum 2 timer meningsfullt samvær per dag.

Med utgangspunkt i erfaringene fra Bergen, argumenterer KDI for at et aktivitetsteam bør bestå av minimum 6 tjenestemenn, som jobber turnus dag, kveld og helg. KDI regner en årsverkskostnad for ansatte i aktivitetsteamet på 750 000 kroner, og at det må regnes inn driftskostnader tilsvarende 500 000 per team. Den årlige kostnaden for et aktivitetsteam blir dermed 5 mill. kroner. Videre har KDI estimert et behov for 15 aktivitetsteam om målene om 2 timer meningsfullt samvær skal nås. 15 aktivitetsteam gir årlig kostnad på 75 mill. kroner (KDI, 2020b).

Det finnes imidlertid ingen fasit på hvor mange et aktivitetsteam bør bestå av. Flere aktivitører/betjenter vil også ha en effekt på fellesskapsmålene før de er seks stykker.

Etableringen av aktivitetsteam i seg selv reiser ingen prinsipielle spørsmål, så lenge det ikke går på bekostning av den øvrige bemanningen i fengslet. Det er imidlertid ulike oppfatninger om organiseringen av aktivitetsteamene, samt hvilke ansatte et aktivitetsteam bør bestå av. I evalueringen av prøveprosjektet fra Ringerike fengsel er det flere som heller vil ha flere ordinære betjenter enn aktivitetsteam. Ett av intervjuobjektene sier: *Vil heller ha to faste betjenter til enhver tid på jobb, enn teamet. Flere på jobb vil gi konstant mulighet for mer aktivitet.* Evalueringen konkluderer imidlertid med at dette ikke er hensiktsmessig, da det er usikkert om avdelingen hadde klart å prioritere aktivisering på sikt når hverdagene blir hektiske. For å forhindre at tiden til aktivisering absorberes inn i andre gjøremål, anses det fordelaktig med et skille. Når målet er økt fellesskap, støtter vi denne vurderingen. At etableringen av aktivitetsteam leder til mer aktivisering per krone støttes av KDIs analyse av hva det vil kreve å tilby innsatte minimum 2 timer fellesskap per dag. Etablering av aktivitetsteam antas å være et billigere alternativ enn å gi særskilte tildelinger for å øke bemanningen i fengsler hvor innsatte har svært begrenset fellesskap (KDI, 2020b).

Virkninger av å etablere ressursteam

På samme måte som et aktivitetsteam, består et ressursteam av en gruppe tjenestemenn som jobber på tvers av avdelinger i fengslet med mål om å følge opp isolerte innsatte. Til forskjell fra aktivitetsteamene, som arbeider for alle isolerte innsatte, skal ressursteamene ha et særlig ansvar for psykisk syke innsatte. Et ressursteam ble etablert ved Ila fengsel i 2014, og består av en inspektør og 11 tjenestemenn i turnus, fordelt på 9 fengselsbetjenter og 2 miljøterapeuter.

I stort er etableringen av aktivitetsteam og ressursteam å anse som samme tiltak. Forskjellen beror primært på hvordan teamene komponeres og dimensjoneres.

Virkninger av ulike ansettelsesforhold

Dersom fellesskapsmålsettingene skal nås gjennom å øke bemanning kan kostnadene reduseres ved å benytte mer deltid. Bruk av deltid kan være aktuelt, særlig for avdelinger der utfordringen med å nå fellesskapsmålene er knyttet til manglende aktivisering på dagtid og/eller helg. Også arbeidsgruppen som har vurdert hvordan endringer i arbeidstid kan bidra til å motvirke isolasjon er inne på muligheten for å ta i bruk deltid: *Døgnrytmen ved enhetene viser at man har svingninger gjennom dagen med tanke på bemanningsbehovet. Ved naturlig avgang så kan det derfor vurderes å etablere deltidstillinger som gjør at man får en større fleksibilitet og ivaretar svingningene i bemanningsbehovet gjennom dagen. Det bemerkes imidlertid at det bør søkes å unngå en politikk for deltidstillinger, og at deltidstillinger bør være behovsprøvd (Kriminalomsorgen region øst, 2020c, p. 12).*

Som arbeidsgruppen er inne på, kan økt bruk av deltid reise prinsipielle spørsmål knyttet til ansettelsespraksis. I motsetning til helsesektoren har ikke kriminalomsorgen praksis for å benytte deltidsansatte. I ressursberegningen av økt utlåsingsnivå blir det av region sør påpekt at bruk av deltid kan være utfordrende sett opp mot rekruttering av ansatte, kontinuiteten i arbeidet og gjennomføring av øvelser og moduler. Dessuten vil økt antall «hoder» medføre økt administrasjon, og herunder behov for flere ved tjenesteoppsettkontorer (KDI, 2020a, p. 28).

4.4.1 Økt bruk av importerte tjenester og andre samarbeidspartnere

I norsk kriminalomsorg benyttes en *importmodell* for alle offentlige tjenester til innsatte. Dette innebærer at allmenne velferdstjenester ikke er fengslenes ansvar, men den aktuelle eksterne etats ansvar (KDI, 2019a, p. 14).

Gjentatte utredninger har vist til et behov for bedre samarbeid mellom kriminalomsorgen og helse-tjenestene. Som omtalt i tiltaksplanen for forebygging av isolasjon i kriminalomsorgen er et godt samarbeid mellom kriminalomsorgen, den kommunale helse- og omsorgstjenesten i fengslene og spesialisthelse-tjenesten for psykisk helse og rusmiddelproblemer viktig for å forebygge isolasjon (KDI, 2019a, p. 56).

Foruten de importerte tjenestene er det en rekke frivillige organisasjoner som leverer tjenester både inne i fengslene og utenfor. For eksempel har Røde Kors en visitortjeneste.¹⁰

Et mulig tiltak er derfor å legge til rette for og oppfordre til økt bruk av importerte tjenester og andre samarbeidspartnere.

Virkninger av økt bruk av importerte tjenester og andre samarbeidspartnere

Formålet med vår utredning er å vurdere hva kriminalomsorgen kan gjøre for å fremme fellesskap for innsatte i norske fengsel. Kriminalomsorgen kan legge til rette for de importerte tjenestene, men kan ikke beslutte en økt tilstedeværelse fra dem. Vi går derfor ikke nærmere inn på de potensielle effektene av økt bruk av importerte tjenester.

Når det gjelder økt bruk av frivillige organisasjoner har den ene arbeidsgruppen i region østs prosjekt for å vurdere og foreslå tiltak for å redusere isolasjon blant annet drøftet bruk av frivillige organisasjoner. De foreslår å forbedre forholdene til Røds Kors visitortjeneste, men mener det er vanskelig å se for seg at tiltaket skal ha stor innvirkning på de innsattes hverdag. For å sette tallene i perspektiv er det i fengslene over 200 innsatte som daglig har mindre enn 2 timer fellesskap. Per i dag kommer visitorene på besøk 1-2 timer i uken per fengsel. Dette utgjør en viktig avveksling for de innsatte, men om deres besøk virkelig skal utgjøre en forskjell for fellesskapsmålene må innsatsen skaleres opp betydelig. Gitt at visitorene arbeider frivillig er det ikke gitt at dette er mulig.

Ifølge arbeidsgruppen kan økt bruk av frivillige til aktivisering av isolerte medføre to uheldige konsekvenser; for det første uttrykkes en bekymring for at personalressurser i kriminalomsorgen blir erstattet av andre aktører og at det dermed blir færre betjenter per innsatt. For det andre uttrykkes en bekymring for at viktig kompetanse går tapt for kriminalomsorgen (Kriminalomsorgen region øst, 2020d). Vår vurdering er at dette er mindre bekymringsfullt all den tid de frivillige ikke skal frata betjentene oppgaver. De skal bidra til å aktivisere innsatte som per i dag sitter låst inne på cellen.

Økt bruk av importerte tjenester og andre samarbeidspartnere vil ha størst effekt for fellesskap og meningsfullt samvær i eneromsavdelingene.

4.5 Tiltak for å utnytte areal bedre

Fengslenes aktiviseringsarealer kan grovt sett deles mellom arealer som benyttes av arbeidsdrift og skole, og andre arealer som gymsal, bibliotek og idretts-plass. Det vi har omtalt som «andre arealer» står typisk ledig store deler av dagen, og som omtalt tidligere ligger det til rette for at en økning i bemanning kan lede til en økning i aktivisering. For å

¹⁰ <https://www.rodekors.no/tilbudene/besok-til-innsatte-i-fengsel/>

skape økt aktivisering, uten økt bemanning må en se på andre måter å utnytte arealene bedre. I det videre kommenteres to mulige tiltak.

4.5.1 Innføre delt/tilpasset arbeidsdag

I mange fengsel er det en skjevfordeling mellom avdelingens utlåsningstid og aktiviseringstilbud til innsatte. Sem fengsel er et eksempel på dette, hvor innsatte på B-avdelingene har mulighet til å bruke hele arbeidsdager på jobb og skole, mens innsatte på A-2 må nøye seg med gangfelleskap, og innsatte på A-1 sitter innelåst på cellene.

Et mulig tiltak er å i større grad rullere eller tilpasse aktiviseringen. Sammenlignet med i dag kan dette føre til at enkelte innsatte får mindre tid i arbeidsdriften, og potensielt færre timer hvor de kan forlate cellene, mens for andre vil det være motsatt.

I 2016 ble prøveprosjektet «Delt arbeidsdag» iverksatt i Stavanger fengsel. Samtidig ble prøveprosjektet «Tilpasset arbeidsdag» iverksatt i Sem, Ålesund, Hamar og Bodø fengsel. Målet med prosjektene var å øke antall innsatte i aktivitet gjennom å utnytte lokalene og bemanningskapasiteten i fengslene på en bedre måte.

Modellen «Delt arbeidsdag» går i korte trekk ut på at halvparten av innsatte er i arbeid og opplæring før lunsj, men den andre halvparten er i arbeid og opplæring etter lunsj. Den delen av dagen innsatte ikke er i arbeid eller opplæring, skal de aktiviseres gjennom samtaler med helsetjenesten, NAV, sosialkonsulent, kontaktbetjent, frivillige- og brukerorganisasjoner mv. «Delt arbeidsdag» innebærer at innsatte som ellers ville hatt full arbeidsdag eller skoledag, får mindre tid til dette, mens øvrige innsatte får mulighet til å delta i arbeidsdrift og skole. Modellen skal imidlertid tilrettelegge for at alle innsatte har et aktivitetstilbud også den halvparten av dagen de ikke er i arbeid eller skole.

Modellen «Tilpasset arbeidshverdag» innebærer at innsatte som har behov for heltidsarbeid eller heldagsskole får muligheten til det. Innsatte som har behov for redusert arbeidsdag eller skoledag får samtidig et særlig tilrettelagt deltidsaktivitetstilbud i en mindre gruppe. Dette er ofte innsatte med psykiske eller fysiske lidelser eller psykisk utviklingshemming. Modellen innebærer videre at selvisolerte innsatte skal få individuelle tilbud om aktivisering. Tilpasset arbeidshverdag innebærer at det totale aktivitets- og innholdstilbudet økes.

Erfaringene fra fengslene som deltok i prøveprosjektene var gode, og alle opplevde en økning i andelen innsatte som var aktivisert. Samtlige prosjektfengsler jobbet systematisk med å finne nye

aktiviteter for innsatte og nye måter å organisere fengselshverdagen på. Videre rapporteres det om at betjentene fikk større forståelse for at også de må bidra i aktivisering av sårbare innsatte som er igjen på avdelingene på dagtid når øvrige innsatte er på skole og arbeidsdrift.

KDI konkluderte med at «Tilpasset arbeidsdag» så ut til å fungere bedre enn «Delt arbeidsdag». En utfordring med «Delt arbeidsdag» var å fylle en halv dag hvor innsatte ikke er i arbeid eller opplæring med meningsfulle aktiviteter, samt å sørge for tilstrekkelig personell til dette. Videre så man at «Delt arbeidsdag» krever mer ressurser til planlegging og koordinering; minst én stillingsressurs i større fengsel, og man har valgt å gå bort fra dette prøveprosjektet.

Prøveprosjektet «Tilpasset arbeidshverdag» ble valgt videreført ut 2019, der Stavanger, Hamar, Sem, Skien, Bergen og Trondheim fengsel deltok.

Tiltaksplanen for forebygging av isolasjon i kriminalomsorgen har en egen omtale av tiltakene Stavanger fengsel har iverksatt for de sårbare innsatte som ikke klarer å gjennomføre en hel arbeidsdag. Tilbudet kalles MASH (Meningsfull Aktivitet Som Hjelper), og er ment å redusere skadevirkningene av isolasjon for sårbare innsatte i restriktiv avdeling uten fellesskap. Deltakerne kan variere fra 4 til 8, og det er alltid to tilsatte til stede under aktiviteten. Stavanger fengsel gjennomfører per i dag tiltaket innenfor ordinær bemanning, men opplyser at det krever at all annen aktivitet i og utenfor fengselet er låst i dette tidsrommet (KDI, 2019a, p. 30).

Virkninger av delt/tilpasset arbeidsdag

Prosjektene delt/tilpasset arbeidsdag hadde ambisjoner om økt aktivisering, og ikke bare økt utlåsningstid for de innsatte. Etter hva vi er kjent med foreligger det ikke informasjon om utlåsningstid før og etter prosjektene ble gjennomført. Selv om det er dokumentert at prosjektene ledet til en økt aktiviseringsgrad, har vi per nå ikke grunnlag til å vurdere om prosjektene også ledet til mer utetid fra cellene, eller kun mer meningsfull utetid fra cellene.

Det er derfor ikke mulig å anslå presist hvordan det ville slå ut på fellesskapsmålene om alle fengsler innførte tilpasset arbeidsdag, samt hva det eventuelt vil kreve av ekstra ressurser. Det er imidlertid rimelig å anta at prosjektet vil ha en større effekt om det kunne kombineres med endrede arbeidstider for verksbetjenter og aktivitører (se kapittel 4.3.1).

Innføringen av delt arbeidsdag reiser ingen prinsipielle spørsmål, om ikke det leder til en vesentlig forringelse av tilbudet til de som i dag aktiviseres. Virkninger av en større omprioritering av ressurser enn

hva som ligger i prosjektene delt/tilpasset arbeidsdag er drøftet i kapittel 4.8.

Avhengig av hvordan innholdet i aktiviseringen utformes antas delt/tilpasset arbeidsdag å ha størst effekt på fellesskapsmålene i eneromsavdelinger, og i avdelinger som mangler aktivisering.

4.5.2 Økt bruk av gangfellesskap

Når innsatte oppholder seg på boavdelingene skal ideelt sett dørene være åpne slik at innsatte kan gå ut av cellene, ta i bruk boavdelingens fellesarealer, eller ta imot besøk av andre innsatte på cellen. Likevel er dørene på mange boavdelinger låst store deler av tiden hvor de innsatte oppholder seg på cellene.

Låste dører kan skyldes manglende bemanning, men også arealene som er tilgjengelig utenfor cellene. Det er flere fengsel med boavdelinger der fellesskapsarealene er fraværende eller begrenset. Blant fengslene er det ulike oppfatninger om hvorvidt det er sikkerhetsmessig forsvarlig å holde dørene åpne i disse avdelingene. Erfaringer fra Sem fengselsavdeling A-2 viser imidlertid at åpne dører er mulig, også der hvor tilgang til fellesskapslokaler mangler. Et mulig tiltak er derfor at flere fengsel åpner dørene i flere timer enn i dag når innsatte oppholder seg på boavdelingene.

Virkninger av økt bruk av gangfellesskap

Med dagens regelverk krever gangfellesskap tilsyn av betjenter. Om det ikke er betjenter på avdelingene på de aktuelle tidspunkt per i dag, og bemanningen ikke skal økes, må det lempes på kravet om kontinuerlig tilsyn, eller det må foretas endringer i måten å jobbe på (jf. tiltakene beskrevet i kapittel 4.3) om gangfellesskap skal ha en effekt. Kombinert med økt bemanning kan imidlertid bruk av gangfellesskap være et alternativ som kan ha stor effekt på utlåsningstider.

Økt bruk av gangfellesskap kan reise spørsmål om sikkerhet. I sitt innspill til ressursberegningen av økt utlåsningstid skriver region nord at *en løsning hvor innsatte er utlåst på avdeling uten å ha meningsfull aktivitet vil skape frustrasjon og uro. Av erfaring fra jul og påsketider, når innsatte ikke er på sine arbeidsplasser men utlåst på avdeling hele dagen, vet man at «brakkesyken» oppstår når innsatte går oppå hverandre over tid uten å ha noe meningsfylt å fylle dagen med. Dette gjelder også innsatte som finner det vanskelig å omgås andre* (KDI, 2020a, p. 49). Erfaringer fra Sem viser imidlertid at det er mulig med økt bruk av gangfellesskap, uten en forringelse av sikkerheten. Effekten av tiltaket vil derfor kunne variere, avhengig av hvilke innsatte man har sittende på avdelingen.

Når det gjelder type avdelinger som vil ha effekt av tiltaket antas potensialet å være størst i

eneromsavdelinger med innsatte som kan ha fellesskap, og i avdelinger vi har plassert i kategorien *mangler fellesskapsarealer*.

4.6 Tiltak for å utvide areal

I en typisk fengselshverdag går innsatte på jobb og skole på dagtid, mens de oppholder seg («hjemme») på boavdelingen på ettermiddagene. Antall innsatte som har mulighet til å gå på jobb eller oppholde seg utenfor cellen når de er på boavdelingene er dels betinget av tilgjengelig areal. Som nevnt i kapittel 2.5 er det avdelinger som mangler både tilstrekkelig aktiviseringsareal og tilstrekkelig fellesskapsareal. Mulige tiltak for økt tid utenfor cellen er derfor å utvide disse arealene. I tillegg kan enkelte fengsel frigjøre ressurser og potensielt oppnå økt utlåsningstid ved kun mindre tilpasninger i bygningsmassen.

Om utvidelser av arealer er det viktig å påpeke at tiltakene vil ha en begrenset effekt om det ikke finnes tilgjengelig bemanning til å aktivisere og/eller føre tilsyn med fellesskapene.

4.6.1 Bygge aktiviseringsarealer

De aller fleste fengsler har ikke kapasitet til å sysselsette alle innsatte. For eksempel kan Sem fengsel sysselsette 36 innsatte i ulike former for arbeidsdrift og skole, mens kapasiteten til fengslet er på 62 innsatte. Et mulig tiltak er derfor å bygge ut arealer hvor man kan sysselsette flere.

Virkninger av å bygge aktiviseringsarealer

I de fleste tilfeller vil ikke tiltaket gi en effekt uten å samtidig øke bemanningen. Tiltaket må derfor sees i sammenheng med tiltak for å frigjøre og/eller styrke bemanningen.

Videre avhenger effekten av hvilke typer innsatte som er ment å aktiviseres. Å bygge en større arbeidsdrift for innsatte som kan ha fellesskap kan bedre situasjonen for innsatte på avdelinger som mangler et sysselsettingstilbud, men det vil ikke bedre situasjonen for isolerte innsatte. Situasjonen på Sem fengsel illustrerer dette poenget. Sem har ikke kapasitet til å sysselsette alle innsatte med arbeidsdrift og skole. Men å øke kapasiteten alene ville ikke gjort det mulig å tilby alle innsatte flere timer fellesskap, all den tid innsatte på A-1 ikke kan delta i ordinære fellesskap. Tiltaket kunne imidlertid bidratt til å gi innsatte på A-2 et mer meningsfullt fellesskap enn det å tilbringe tid på hverandres celler.

Den største utfordringen for Sem, og mange andre fengsler, er aktivisering av isolerte innsatte. Isolerte kan eller vil per definisjon ikke aktiviseres sammen med andre innsatte. Økt kapasitet på arbeidsdriften er derfor ikke til hjelp for denne gruppen innsatte. Isteden må det etableres flere mindre arealer, hvor

det er mulig å tilby lavterskeltilbud. Forutsatt tilstrekkelig bemanning vil dette gjøre det mulig å aktivisere flere innsatte samtidig enn om all aktivisering måtte foregå i samme rom.

4.6.2 Bygge fellesskapsarealer

Når innsatte oppholder seg på boavdelingene skal ideelt sett dørene være åpne, slik at innsatte kan gå ut av cellene og ta i bruk boavdelingens fellesarealer, eller ta imot besøk på cellen. Som omtalt i avsnitt 4.5.2 antas det å være et potensiale for økt utlåningsstid ved økt bruk av gangfellesskap, men trolig vil det være avdelinger der sikkerhetsmessige hensyn taler for at ikke dørene til samtlige innsatte kan låses opp samtidig. For disse avdelingene kan et mulig tiltak være å bygge fellesskapsarealer i tilknytning til boenheten.

Et annet alternativ er å gjøre tilpasninger i bygningsmassen for å splitte opp gangfellesskapene. Ved eksempelvis Drammen, avdeling 6. etasje, soner 27 innsatte ved samme avdeling. Dette er for mange til at det er sikkerhetsmessig forsvarlig å ha alle låst ut samtidig. Endringer i bygningsmassen for å dele avdelingen ville gjort det mulig å ha alle på avdelingen utlåst samtidig, forutsatt at det er bemanning til å føre tilsyn med fellesskapet.

Virkninger av å bygge fellesskapsarealer

Tiltaket vil primært ha en effekt i avdelinger som mangler fellesskapsareal, og hvor det ikke er mulig å øke antall timer utlåningsstid kun ved økt bruk av gangfellesskap.

4.6.3 Gjøre mindre tilpasninger av bygningsmassen

Mindre tilpasninger av bygningsmassen kan være et mulig tiltak for å fremme fellesskapsmålene. Mindre tilpasninger av bygningsmassens fellesskapsavdelinger ble omtalt i forrige avsnitt, men også andre former for tilpasninger kan ha en effekt. På A-avdelingene ved Sem fengsel mangler eksempelvis cellene toalett. På A-1, hvor innsatte sitter innelåst store deler av dagen, må derfor to betjenter likevel være til stede for å ta hånd om eventuelle do-besøk. Hadde innsatte hatt toalettfasiliteter på cellene kunne betjentes tid blitt frigjort til å drive aktivisering av de isolerte på avdelingen.

Virkninger av mindre tilpasninger

Den antas å være et potensial, også i andre fengsel enn Sem, men vi har ikke foretatt en gjennomgang av hvilke fengsel som kan frigjøre ressurser gjennom mindre tilpasninger i bygningsmassen.

4.7 Tiltak knyttet til regelverk og standarder

I sin rapport om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsel anbefaler Sivilombudsmannen en rekke ulike tiltak, herunder etablering av nasjonale standarder for fellesskap i fengsel, endringer av straffegjennomføringslovens bestemmelser, fremme forslag om en plikt i lov eller forskrift til å forebygge bruk av isolasjon i fengsel og etablering av felles faglige retningslinjer for oppfølging av isolerte. Også arbeidsgruppen som har utarbeidet tiltaksplanen for forebygging av isolasjon i kriminalomsorgen foreslår flere tiltak relatert til regelverk og standarder.

Per i dag har allerede fengslene et mål om å fremme fellesskap og redusert bruk av isolasjon. Det kan derfor hevdes at når fellesskapsmålene ikke nås, er det fordi fengslene velger å vektlegge andre målsettinger høyere. Innføringen av strengere krav til fellesskap, uten en samtidig styrking av fengslenes ressurser, vil tvinge fengslene til å nedprioritere oppgaver som per i dag anses som viktigere. Å vurdere om en slik omprioritering vil lede til en kvalitativt bedre kriminalomsorg er utenfor rekkevidden av dette oppdraget. Vår vurdering er imidlertid at om man på nivåene over fengslene vurderer det slik at de bør foreta en annen prioritering av ressurser, bør dette signaliseres gjennom tydeligere målformuleringer, og ikke lovpålagte krav.

Slik vi vurderer det, gir det liten effekt å endre på lovverket eller innføre standarder om ikke fengslene har forutsetninger for å tilfredsstille kravene eller standardene. Dette vil lede til økt byråkrati, noe som vil få ytterligere konsekvenser for fengslenes mulighet til å tilby fellesskap.

Der vi imidlertid ser at en endring av regelverket kan bidra til mer fellesskap er i kravet om kontinuerlig tilsyn.

4.7.1 Lempe på krav om kontinuerlig tilsyn

I dag er det krav om at det alltid skal være minst én fengselsbetjent til stede når innsatte er låst ut fra cellen. Dette kravet om kontinuerlig tilsyn av fellesskap er regulert i straffegjennomføringsforskriften § 3-9 første ledd. Etter retningslinjene til straffegjennomføringsloven punkt III.1.2 kan teknisk overvåkingsutstyr benyttes med hjemmel i straffegjennomføringslovens § 28. Det fremgår videre av retningslinjene at bruk av teknisk overvåkingsutstyr ikke kan erstatte tilsyn av tilsatte. Kravet om kontinuerlig tilsyn låser derfor ansatte til en bestemt oppgave, og ved å lempe på dette kravet kan ressurser frigjøres.

Et alternativ, som opprettholder en form for kontinuerlig tilsyn, er å tillate at tilsyn skjer ved bruk av tekniske hjelpemidler som kamera, og ikke fysisk

kontroll. For at dette skal kunne frigjøre ressurser må ansatte som følger med på monitorene kunne dekke flere avdelinger enn én. Hvis ikke har man kun oppnådd å flytte ressurser vekk fra fellesskapet og inn på et vaktrom, og ikke reelt sett frigjort bemanning. Dersom man kan drive kontinuerlig tilsyn med mer enn én avdeling, vil man kunne frigjøre ressurser.

Tilsyn ved hjelp av tekniske hjelpemidler som kamera vil imidlertid gjøre det utfordrende for betjenter som holder oppsyn å få med seg nyansene i det som skjer i fellesskapet. Dette kan vanskeliggjøre å registrere det som blir sagt mellom de innsatte, og slikt tilsyn kan potensielt utgjøre en risiko for at radikaliserings, trusler mv. mellom innsatte ikke fanges opp. Samtidig vil konflikter mellom innsatte som fanges opp kunne utspille seg lengre før en betjent kan være fysisk til stede og avhjelpe situasjonen, noe som innebærer en sikkerhetsrisiko for innsatte. En mulig konsekvens av fellesskap uten betjenter som er fysisk til stede kan derfor være flere innsatte som selvisolerer seg fordi de ikke tør å være til stede i fellesskapet.

Alternativt kan det innføres en løsning hvor det anses tilstrekkelig med opptak og etterfølgende kontroll med fellesskapet mellom de innsatte. Dette vil frigjøre mer ressurser, men samtidig innebære en ytterligere sikkerhetsrisiko for innsatte.

Virkninger av å lempe på krav om kontinuerlig tilsyn

Å lempe på kravet om kontinuerlig tilsyn anser vi at primært vil bidra til å øke utlåsningstiden til innsatte som av ulike årsaker ikke deltar i den ordinære sysselsettingen, og som ikke sitter på isolasjon. På Sem kan eksempelvis en endring av kravet om kontinuerlig tilsyn føre til åpne dører for innsatte på B-avdelingene som ikke deltar i den ordinære sysselsettingen i perioden 8 til 12, jf. Figur 3-2. Men også utenom den «ordinære» arbeidstiden kan en endring av kravet ha effekt. På Sem kan det også lede til flere timer utenfor cellen for innsatte på A-2 i perioden 15-18, jf. Figur 3-4.

Avhengig av hvordan fengslene tilpasser seg en lemping på kravet, kan tiltaket reise prinsipielle spørsmål om sikkerheten til de innsatte. Videre kan det å fjerne fysisk tilsyn i tiden som per i dag tilbringes utenfor cellene paradoksalt nok ha motsatt effekt på utlåsningstiden. Tilstedeværelsen av betjenter er en forutsetning for at enkelte grupper av innsatte tør å oppholde seg utenfor cellen. Dersom en større del av fellesskapet gjennomføres uten tilsyn kan det føre til at flere innsatte velger å isolere seg.

4.8 Tiltak som krever større endringer av prioriteringer

Som nevnt i innledningen til kapitlet har kriminalomsorgen tre overordnede målsettinger:

1. Domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff
2. Kapasiteten er effektivt tilpasset behovene i kriminalomsorgen
3. Sikkerheten ivaretas i kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen generelt, og fengslene spesielt, har lagt opp driften på den måten de mener best ivaretar disse målsettingene. Skulle imidlertid målformuleringene endre seg, vil det også være mulig å tilfredsstille fellesskapsmålene til en lavere kostnad enn hva KDI skisserer i sitt opprinnelige innspill.

En viktig årsak til manglende fellesskap er hensyn til sikkerhet. Det er primært hensyn til sikkerhet som gjør at ikke dørene til cellene står åpne til enhver tid mens innsatte oppholder seg på boavdelingen. Med åpne dører, uten krav til tilsyn, ville fellesskapsmålene vært nådd for alle unntatt de som av hensyn til egen sikkerhet velger å selvisolere seg. Vi har ikke drøftet effekter av å redusere krav til sikkerheten til ansatte og innsatte ytterligere da dette uansett anses å være lite aktuelt.

Når det gjelder målet om at kapasiteten effektivt er tilpasset behovene i kriminalomsorgen har vi nedenfor drøftet to mulige tiltak, dersom dette målet justeres: stenge avdelinger og redusere belegg.

Til slutt, målet om at domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff gjør at fengslene i stor grad prioriterer å gi et kvalifiserende aktivitetstilbud til så mange som mulig. Til slutt i omtalen av tiltak som krever større endringer av prioriteringer har vi drøftet effekten av å isteden har fellesskapsmålene som første prioritet.

4.8.1 Stenge avdelinger

Et tiltak som kan redusere problemet med manglede fellesskap er å stenge avdelinger hvor bygningsmessige forhold gjør det særlig krevende å oppnå 8 timer utlåsning per dag.

Virkninger av å stenge avdelinger

Ved gjennomføring av tiltaket vil kandidater for nedleggelse være avdelinger som både mangler sysselsettings- og aktivitetsarealer. Avdeling A-2 på Sem er en slik avdeling. Ved å legge ned A-2 på Sem fjerner man en avdeling som per i dag tilbyr innsatte mindre enn 8 timer utlåsning. Tiltaket kan også frigjøre ressurser som kan bidra til å sikre at isolerte på avdeling A-1 får mer enn 2 timer meningsfullt samvær per dag. Dette avhenger imidlertid av hvordan

kapasitetsendringen påvirker tildelingen av midler til drift av Sem fengsel. Fengslenes kapasitet er i stor grad bestemmende for fordelingen kriminalomsorgens budsjetter. Det kan derfor diskuteres om tiltak reelt sett vil frigjøre bemanning til å drive aktivisering ved andre avdelinger.

Siden tiltaket reduserer kapasiteten i kriminalomsorgen vil det reise prinsipielle spørsmål om hvilken lengde på soningskøer vi som samfunn kan akseptere i bytte mot at innsatte som faktisk sitter i norske høysikkerhetsfengsel får flere timer i fellesskap.

4.8.2 Redusere belegg

Fellesskap er betinget på bemanning. Selv innsatte på avdelinger med mulighet for fellesskap skal ha oppsyn under fellesskap, mens innsatte som ikke kan eller vil ha fellesskap med andre innsatte er helt avhengige av bemanningen ved fengslet for å kunne oppnå minimum 2 timer meningsfullt samvær per dag. For at ansatte skal få mer tid til innsatte er et mulig tiltak å redusere belegg i fengslene, uten å samtidig redusere bemanningen. De ansatte vil da ha mer tid per innsatt, og bedre muligheter til å tilby fellesskap.

Virkninger av å redusere belegg

Tiltaket vil ha en effekt på eneromsavdelingene, ved at betjentene får mer tid til hver innsatt, og i avdelinger som mangler arealer til sysselsetting og/eller fellesskap. Ser en til Sem fengsel vil tiltaket ha en effekt for innsatte på A-1, men i liten grad for innsatte på A-2. Om antall innsatte ble redusert fra 13 til 7 på A-2 ville det fremdeles være en utfordring å tilby de resterende innsatte 8 timer fellesskap.

På samme måte som ved å stenge avdelinger vil tiltaket reise prinsipielle spørsmål om hvilken lengde på soningskøer vi som samfunn kan akseptere i bytte mot at innsatte som sitter i norske høysikkerhetsfengsel får flere timer i fellesskap.

4.8.3 Gjøre fellesskap til en overordnet målsetting

Dersom målformuleringen om at domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff byttes ut med en formulering som sier at alle innsatte i norske

fengsel skal ha minimum 8 timer utlåsningstid eller minimum 2 timer meningsfullt samvær hvis de er utelukket fra fellesskap, er det bygg og bemanning nok til å tilfredsstille denne målsettingen. Det vil imidlertid kreve større endringer i måten kriminalomsorgen jobber på, og lede til en omfordeling fra de som i dag drar nytte av aktivitetstilbudene til de som ikke har denne muligheten.

4.9 Oppsummering av mulige tiltak

Gjennomgangen av mulige tiltak for å fremme fellesskap i forrige kapittel har gitt tre nyttige innsikter:

1. Fellesskapsmålene er mulig å nå, uten investeringer i bygg og bemanning, men det vil ha store konsekvenser for kriminalomsorgens øvrige resultatoppnåelse
2. Tiltak for å utnytte bemanningen bedre bør søkes gjennomført, uavhengig av fellesskapsmålene
3. Å nå fellesskapsmålene med små konsekvenser for kriminalomsorgens øvrige resultatoppnåelse vil kreve investeringer

Hovedfokus i gjennomgangen har vært det siste punktet, og hva fengslene kan gjøre av tiltak for å nærme seg fellesskapsmålene, uten å forringe den øvrige måloppnåelsen.

Fengslene er forskjellige, og dermed vil aktuelle tiltak variere fra fengsel til fengsel. I sum er det sannsynligvis nødvendig med både bygningsmessige og organisatoriske endringer, nytt regelverk samt tilførsel av kompetanse og personalressurser for å oppnå fellesskapsmålene. Balansen mellom de ulike aktivitetene er imidlertid ikke gitt.

I sitt opprinnelige anslag på hva det ville kreve å oppnå fellesskapsmålene hadde KDI et relativt ensidig fokus på bygningsmessige endringer og tilførsel av personalressurser. I neste kapittel skal vi se nærmere på grunnlaget for disse beregningene, og gjøre en overordnet vurdering av hvorvidt det er mulig å oppnå fellesskapsmålene med en lavere ressursinnsats.

5. Hvordan oppnå fellesskapsmålene?

Fellesskapsmålene er mulig å nå uten investeringer i bygg og bemanning, men det vil ha store konsekvenser for kriminalomsorgens øvrige resultatoppnåelse. Å nå fellesskapsmålene med små konsekvenser for kriminalomsorgens øvrige resultatoppnåelse vil kreve investeringer, men potensielt i et mindre omfang enn hva KDI har anslått. I dette kapitlet drøftes dette nærmere.

5.1 Innledning

Som nevnt i avslutningen av forrige kapittel har gjennomgangen av mulige tiltak for å fremme fellesskap gitt tre nyttige innsikter:

1. Fellesskapsmålene er mulig å nå uten investeringer i bygg og bemanning, men det vil ha store konsekvenser for kriminalomsorgens øvrige resultatoppnåelse
2. Tiltak for å utnytte bemanningen bedre bør søkes gjennomført, uavhengig av fellesskapsmålene
3. Å nå fellesskapsmålene med små konsekvenser for kriminalomsorgens øvrige resultatoppnåelse vil kreve investeringer

At fellesskapsmålene er mulige å nå uten investeringer i bygg og bemanning ble drøftet mot slutten av forrige kapittel, og diskusjonen tas ikke opp igjen her. Kapitlet starter med en omtale av potensialet for å utnytte bemanningen bedre, etterfulgt av en omtale av hvordan alternative tiltak eventuelt kan bidra til å redusere KDIs estimat på hva 8 timers utlåsningstid vil kreve av ressurser. Til slutt i kapitlet gir vi en oppsummerende vurdering av hvilken innsikt analysene gir til det videre arbeidet med å fremme økt fellesskap i norske fengsel.

5.2 Potensialet for effektivisering

I kapittel 4.3 ble det drøftet ulike tiltak som kan bidra til å frigjøre tid for fengsels- og verksbetjenter/aktivitører. Det er imidlertid ikke foretatt en fullstendig gjennomgang av hva ulike effektiviseringstiltak reelt sett vil kunne frigjøre av ressurser. Erfaringer fra Sem fengsel tilsier at det ligger et potensiale i effektivisering, men også at besparelsene effektiviseringen gir ikke alene er tilstrekkelig for å tilfredsstille fellesskapsmålene (se kapittel 3.6).

Når det gjelder potensialet for effektivisering opplever mange fengsel at de allerede strekker seg lengre enn hva som er grensen for en forsvarlig drift

for å tilfredsstille dagens regelverk, krav og rutiner. Vår vurdering er derfor at tiltak som kan effektivisere driften av fengslene bør vurderes, uavhengig av målsettingen om økt fellesskap. Det er imidlertid viktig å vise måtehold i troen på hva effektivisering alene kan frigjøre av ressurser til å fremme fellesskap for de innsatte. Følgende avsnitt, hentet fra evalueringen av aktivitetsteamet ved Ringerike fengsel understreker dette poenget:

Det stilles strengere og strengere krav til aktivisering, noe som ikke er gjennomførbart med få ansatte på jobb. Et eksempel hvis det bor 4 innsatte på avd. A med krav om flere enn en betjent; Hver innsatt skal ha 4 timer aktivitet alene, så vil det si at to ansatte er opptatt med disse 4 i hele 16 timer per dag. Hvis avd. A har fullt belegg er det i tillegg 29 andre innsatte som har krav om minimum 2 eller 4 timer aktivitet. Alle daglige rutiner som blant annet følgetjeneste, matutlevering og telefoning skal også gjennomføres. Alt dette er gjennomførbart så lenge vi mange ansatte på jobb. I tildelingsbrevet fra justisdepartementet til KDI for 2021 står det at vi har flere og flere innsatte i fengsler med psykiske problemer. En målsetting er at kriminalomsorgen skal jobbe aktivt med å motvirke isolasjon og negative konsekvenser av isolasjon ved å fremme aktivitet og fellesskap. Dette krever at flere ansatte jobber utelukkende og konkret opp mot aktivisering av innsatte (Amundsen & Aabel, 2020, p. 18).

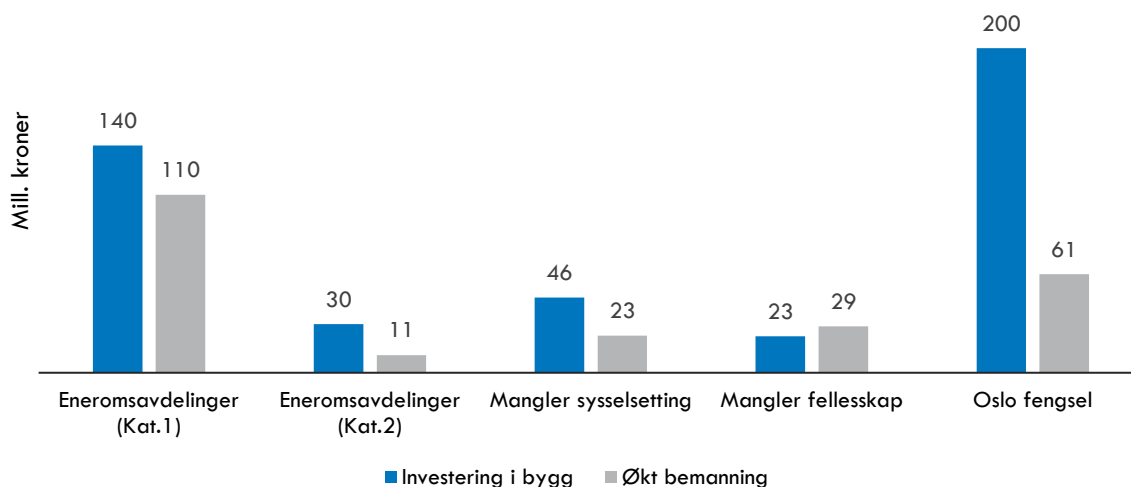
Oppsummert det vår vurdering at uten større endringer i måten å drive kriminalomsorgen på, vil ikke en effektivisering av betjentes arbeidsoppgaver alene være i nærheten av å gjøre fengslene i stand til å tilfredsstille fellesskapsmålene. Dette er viktig å være klar over når vi i det videre ser nærmere på hvordan ulike tiltak kan virke i de forskjellige avdelingstypene.

5.3 Kostnader for å oppnå fellesskapsmålene

I KDIs opprinnelige estimat ble en innføring av 8 timers utlåsningstid beregnet å kreve investeringer i bygg på 449 mill. kroner, og en økning i bemanning tilsvarende 236 mill. kroner per år. Videre ble det beregnet at å tilby alle innsatte minimum 2 timer meningsfullt fravær per dag vil kreve investeringer på 75 mill. kroner.

I Figur 5-1 har vi fordelt de estimerte kostnadene for 8 timers utlåsningstid på ulike avdelingstyper. Vi har skilt ut Oslo fengsel, som utgjør en betydelig andel av kostnadene, og ser at foruten Oslo fengsel er det eneromsavdelingene som er beregnet å kreve størst investeringer, både i bygg og bemanning.

Figur 5-1: Estimerte kostnader fordelt på avdelingstyper (mill. kroner)*



*Kostnader for Vik (1 årsverk), Larvik (2 årsverk) og Kongsvinger avd. G (200 kvm) er ikke inkludert i tallene. Investeringene vil gi bedre muligheter til å tilby aktivisering, men fengslene tilfredsstiller fellesskapsmålene.

Kilde: KDI, bearbeidet av Oslo Economics

Om KDIs beregninger er det tre forhold det er viktig å være klar over. For det første vil estimatene langt på vei sikre innsatte i norske fengsel mer enn bare 8 timers utlåsningstid, det vil også sikre at de innsatte har mulighet til å fylle tiden med meningsfull aktivitet. For det andre er estimatene basert på innspill fra fengslene. Fengslene ble imidlertid bedt om å estimere hva det ville kreve å tilfredsstille krav om henholdsvis 10 og 12 timers utlåsningstid. Basert på disse innspillene har KDI foretatt en skjønsmessig vurdering av hva som kreves for å oppnå 8 timers utlåsningstid. For det tredje er det dels en overlapp mellom vurderingen av hva som kreves for å oppnå 8 timers utlåsningstid i KDI (2020a), og hva som i KDI (2020b) sies å være behovet for midler dersom alle innsatte skal tilbys et minimum av 2 timers meningsfullt samvær hver dag.

Alle de tre nevnte forhold gjør at et oppdatert estimat av hva som kreves for å oppnå fellesskapsmålene kan vise et mindre behov for investeringer. Vi har derfor foretatt en gjennomgang av KDIs estimater, og utfordret fengslene til å foreta en oppdatert vurdering av mulige tiltak for å oppnå 8 times utlåsningstid for innsatte som kan ha fellesskap med andre innsatte, og minimum 2 timer meningsfullt samvær for isolerte innsatte. Konkret ble fengslene bedt om å svare på følgende spørsmål:

1. Hvilke alternative tiltak, organisatoriske og regulatoriske, kan bidra til å redusere behovet for investeringer i bygg og bemanning? (Eksempelvis endrede arbeidstider, endrede krav til kontinuerlig tilsyn, større fleksibilitet i

oppgaveløsningen, outsourcing av praktiske gjøremål mm.)

2. Hvordan vil tiltakene påvirke det estimerte behov for bygg og bemanning? (Årsverk og kvadratmeter)
3. Hvilke konsekvenser vil tiltakene få for kriminalomsorgens øvrige resultatoppgjørelse (Eksempelvis konsekvenser for sikkerhet, arbeidsmiljø, innhold i soning mm.)
4. Hva står igjen av nødvendige investeringer i bygg og bemanning for å kunne oppnå 8 timers utlåsningstid for innsatte som kan ha fellesskap med andre innsatte, og minimum 2 timer meningsfullt samvær for isolerte innsatte?

Fengslene fikk kun en uke til å utarbeide et svar, og har dermed ikke hatt mulighet til å foreta grundige analyser som bakgrunn for sine svar. Det er derfor viktig å påpeke at tiltakene som foreslås for å redusere behovene for investeringer i bygg og bemanning er våre vurderinger, basert på fengslens innspill. Det er ikke nødvendigvis noe fengslene anbefaler å gjøre, og det er ikke gitt at tiltakene vil ha den effekt vi antar.

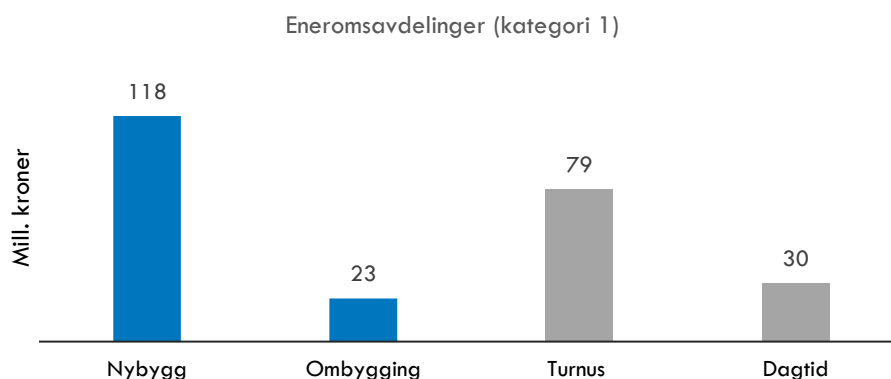
5.3.1 Eneromsavdelinger (Kategori 1)

I Figur 5-2 har vi illustrert KDIs opprinnelige estimat på hva det vil koste å sikre fellesskapsmålene i eneromsavdelingene. Et viktig bakteppe for forståelsen av behovet for tiltak i eneromsavdelingene er deres mangel på fellesskapsarealer og sysselsettingstilbud, og sammensetningen av de innsatte. På eneromsavdelingene sitter ofte innsatte som av ulike årsaker ikke kan eller evner å ha fellesskap med andre innsatte. Dette kan skyldes

restriksjoner fra retten eller fengselet selv, men det kan også skyldes at innsatte er psykisk syke, utagerende eller at de selv velger å isolere seg. Følgelig er det vanskelig å sysselsette og aktivisere innsatte på eneromsavdelingene.

Sammensetningen av innsatte på eneromsavdelingene gjør det urealistisk å ha som målsetting at alle innsatte skal ha en utlåsningstid på 8 timer per dag. Isteden bør det legges til rette for at alle, som et minimum, skal få tilbud om 2 timer meningsfullt samvær per dag.

Figur 5-2: Estimerte kostnader for eneromsavdelinger (Kategori 1) (mill. kroner)



Kilde: KDI, bearbejdet av Oslo Economics

Tiltak som kan redusere behov for investeringer i bygg for eneromsavdelingene (Kategori 1)

For eneromsavdelingene er det et begrenset potensiale for å redusere investeringene gjennom tiltak for å utnytte arealene bedre. Å innføre tilpasset arbeidsdag, og på denne måten frigjøre bemanning til å aktivisere innsatte på eneromsavdelingene, vil trolig ha en begrenset effekt grunnet mangel på egnede lokaler til å drive aktivisering. Videre antas effekten av økt bruk av gangfelleskap å være svært begrenset. Som nevnt innledningsvis består eneromsavdelingene av innsatte som av ulike årsaker ikke kan eller vil ha fellesskap med andre innsatte. Å samle alle innsatte på avdelingen til aktivisering i ett og samme rom er derfor ikke et alternativ.

Et alternativ for å redusere investeringsbehovet er å gjøre mindre ombygginger av fengslet og/eller redusere størrelsen på avdelingene. For eksempel er det ved Bergen estimert et behov for et aktivitetsbygg på ca. 500 kvm til en kostnad på 25 mill. kroner. Alternativt kan et monteringsverksted gjøres om til et lavterskeltilbud som kan aktivisere flere, og det er mulig å bygge om celler til fellesskapsarealer. Dette vil anslagsvis koste 2 mill. kroner. Ombyggingen vil redusere kapasiteten til kriminalomsorgen noe, og ifølge Bergen fengsel er det ikke en varig løsning om målet er 8 timers utlåsningstid. Det vil imidlertid kunne bidra til økt fellesskap til en vesentlig lavere kostnad enn det som opprinnelig ble spilt inn. Også i de øvrige eneromsavdelinger antar vi det er mulig å oppnå økt grad av fellesskap til lavere investeringskostnader enn det som opprinnelig er spilt inn.

Tiltak som kan redusere behov for investeringer i bemanning for eneromsavdelingene (Kategori 1)

Dersom alle på eneromsavdelingene skal få et tilstrekkelig nivå på fellesskap i løpet av en dag må flere innsatte aktiviseres samtidig, og for hver person/gruppe som aktiviseres kreves bemanning. Mange på avdelingen er utelukket fra fellesskap, og skal ha menneskelig kontakt i minimum 2 timer per dag. Andre kan ha fellesskap med et begrenset antall andre innsatte, men har typisk en atferd som betinger tilstedeværelse av betjenter.

I de opprinnelige estimatene er det estimert et behov for en betydelig bemanningsøkning, både i form av betjenter i turnus og aktivitører/miljøarbeidere på dagtid. Med kun et mål om økt utlåsningstid kan dette behovet trolig reduseres noe.

Effektiviseringstiltak, omtalt under avsnitt 5.2, antas kun å ha en begrenset effekt på aktiviseringen av innsatte på eneromsavdelinger, noe også erfaringene til Sem viser. Videre antar vi ikke at det å endre regelverk om kontinuerlig tilsyn hjelpe, all den tid innsatte på disse avdelingene gjerne har en atferd som betinger at betjenter til stede når celledører er åpne.

Å rendyrke bruken av aktivitetsteam er et reelt alternativ som har blitt utredet tidligere, og som gir lavere kostnader enn det som opprinnelig er presentert av KDI. For 8 timers utlåsningstid har KDI et estimert bemanningsbehov på 116 årsverk i det vi har klassifisert som eneromsavdelinger, kategori 1. I de samme avdelinger har KDI i analysen av tiltak for å sikre minimum 2 timer fellesskap estimert et behov for 11 aktivitetsteam, med totalt 66 ansatte.

Forutsatt en årsverkskostnad på 950 000 kroner KDI's innspill til 8 timers utlånstid 110 mill. kroner per år, mens etableringen av 11 aktivitetsteam koster 63 mill. kroner per år.

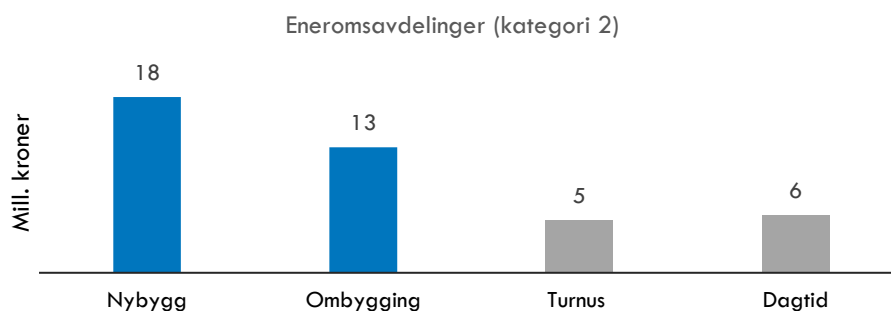
Oppsummert om eneromsavdelinger (Kategori 1)

Uten en vesentlig forringelse av kriminalomsorgens øvrige måloppnåelse, er ikke fellesskapsmålene for eneromsavdelingene mulig å oppnå uten investeringer, men investeringene kan trolig reduseres fra KDI's opprinnelige estimat, om fokus alene er på fellesskapsmålene. Aktuelle tiltak fra menyen av i tiltak i Figur 4-1 synes å være:

- Etablere flere aktivitetsteam
- Mindre ombygginger

Økt bemanning anser vi som nødvendig om fellesskapsmålene skal nås, og etableringen av aktivitetsteam virker å være det beste tiltaket. Det vil også være behov for investeringer i bygg, men trolig er det lurt å avvente investeringsbeslutninger til man ser hva aktiviseringsteamene kan få til med eksisterende bygningsmasse, ev. i kombinasjon med tilpassede arbeidsdager. Om dette kan det også

Figur 5-3: Estimerte kostnader for eneromsavdelinger (Kategori 2) (mill. kroner)



Kilde: KDI, bearbejdet av Oslo Economis

Tiltak som kan redusere behov for investeringer i bygg for eneromsavdelingene (Kategori 2)

Til forskjell fra eneromsavdelingene i kategori 1 er økt bruk av gangfelleskap et alternativ for disse avdelingene. Avdelingene er imidlertid av ulik størrelse, fra en kapasitet på 6 på avdeling A på Eidsberg, til 25 ved Sarpsborg fengsel. I enkelte fengsel, slik som i Sarpsborg, anser vi at det ikke er sikkerhetsmessig forsvarlig å ha alle på avdelingen utlåst samtidig. I disse fengslene må det gjøres mindre ombygginger for å dele opp gangfelleskapene.

Utfordringen med gangfelleskap er at innsatt-populasjonen i mange fengsel har blitt mer krevende å håndtere. Selv på fellesskapsavdelinger kan det sitte psykisk syke innsatte, og mange med sammensatte og alvorlige personlighetsforstyrrelser. Selv om den formelle utlånstiden kan øke ved bruk av

nevnes at jo større aksept man har for at tilbudet til dagens aktiviserte nedprioriteres, jo mindre investeringer vil det kreve å tilfredsstille fellesskapsmålene i eneromsavdelingene.

Om en tilfredsstillelse av fellesskapsmålene viser seg umulig, gitt fengslenes bygningsmasse, er et alternativ å bygge om celler til fellesskap- eller aktiviseringsarealer fremfor å bygge nytt, selv om dette vil redusere belegget i fengslene noe.

5.3.2 Eneromsavdelinger (Kategori 2)

I Figur 5-3 har vi illustrert KDI's opprinnelige estimat på hva som er nødvendig av bygg og bemanning for å sikre fellesskapsmålene ved avdelinger vi har klassifisert som eneromsavdelinger (Kategori 2).

Disse avdelingene har innsatte som primært kan ha fellesskap med andre innsatte, men de mangler både aktiviserings- og fellesskapsarealer. Avhengig av avdeling er kostnadene primært knyttet til nybygg og ombygging for å sikre arealer til aktivisering med tilhørende bemanning for å drifte tilbudene.

gangfelleskap, kan det likevel være behov for å holde en eller flere av de innsatte låst inne på cellen.

Avhengig av omfanget av tilsyn kan økt bruk av gangfelleskap føre til mer selvisolasjon blant de innsatte. Vi har ikke grunnlag for å vurdere et eventuelt omfang av selvisolasjon, men uansett vil det ved disse avdelingene være en utfordring å tilby 2 timer meningsfullt samvær for isolerte innsatte. Disse må aktiviseres i egne lokaler/rom, noe disse fengslene per i dag ikke har tilgjengelig. Mindre investeringer i aktiviseringsarealer for isolerte innsatte kan derfor være nødvendig for å tilfredsstille fellesskapsmålene, i tillegg til mindre ombygginger av gangfelleskapene.

Oppsummert vurderer vi at potensialet for kostnadsbesparelser gjennom alternative tiltak er begrenset.

Tiltak som kan redusere behov for investeringer i bemanning for eneromsavdelingene (Kategori 2)

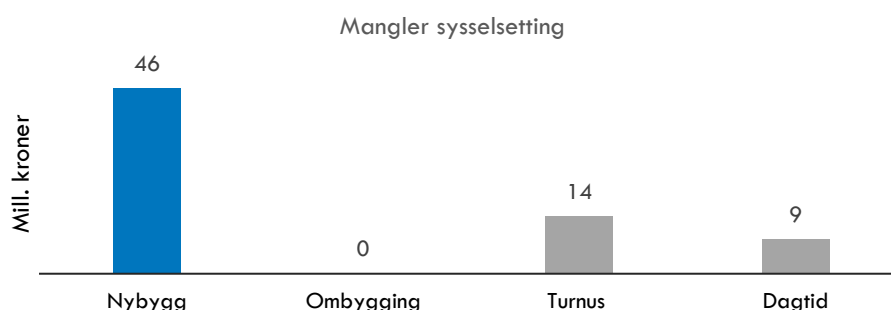
Reduserte investeringer i bygg til fordel for økt bruk av gangfellesskap reduserer ikke nødvendigvis behovet for bemanning. I praksis innebærer dette kun at fellesskap flyttes fra et aktivitetsbygg, og inn på celleavdelingene. Årsaken til at celledørene per i dag er låst i de aktuelle tidsrommene er manglende betjenter som kan føre tilsyn med fellesskapet. Hvert nye gangfellesskap vil derfor i utgangspunktet generere et behov for minimum én betjent ekstra til å føre oppsyn med fellesskapet.

Konsekvensen av å erstatte KDIs foreslåtte investeringer i aktivitetsbygg til fordel for økt bruk av gangfellesskap, er at den nødvendige bemanningsøkningen i liten grad vil bidra til å bedre kriminalomsorgens øvrige resultatoppnåelse – det blir økt utlåningsstid, men ikke økt aktivisering. Økt bruk av gangfellesskap medfører samtidig en økt risiko for uønskede hendelser, men blant fengslene er det ulike oppfatninger om hvor mye risikoen øker.

Oppsummert om eneromsavdelinger (Kategori 2)

Uten en vesentlig forringelse av kriminalomsorgens øvrige måloppnåelse, er ikke fellesskapsmålene for eneromsavdelinger (kategori 2) mulig å oppnå uten investeringer, men investeringene kan trolig reduseres fra KDIs opprinnelige estimat, om fokus alene er på

Figur 5-4: Estimerte kostnader for avdelinger som primært mangler et aktiviseringstilbud (mill. kroner)



Kilde: KDI, bearbejdet av Oslo Economics

Tiltak som kan redusere behov for investeringer i bygg i avdelinger som mangler aktivisering

Innføring av tilpasset arbeidsdag kan ha et potensial for å redusere behovet i enkelte av disse fengslene. I Bodø fengsel opplyses det om at sysselsatte har en utlåningsstid på hverdager på i underkant av 12 timer, mens ikke-sysselsatte har en utlåningsstid på i underkant av 7 timer. Tilsvarende tall for Mosjøen er i underkant av 9 timer for sysselsatte, og 4 timer for ikke-sysselsatte. I Bodø finnes derfor et potensiale for en omfordeling som gir alle over 8 timer, mens i Mosjøen finnes ikke et slikt potensiale.

Et annet alternativ for å utnytte arealene bedre er for denne typen avdelinger er økt bruk av gang-

fellesskapsmålene. Uten mål om økt aktivisering synes de mest aktuelle tiltakene fra menyen av tiltak i Figur 4-1 å være:

- Økt bruk av gangfellesskap og mindre ombygginger i kombinasjon med flere betjenter
- Bygge aktiviseringsareal i kombinasjon med flere aktivitører eller aktivitetsteam

For innsatte som kan ha fellesskap vil det etter vår vurdering være aktuelt med økt bruk av gangfellesskap kombinert med mindre investeringer og en økning i bemanning som gjør dette mulig. For innsatte som ikke kan ha fellesskap vil det å bygge mindre aktiviseringsarealer i kombinasjon med aktivitører eller aktivitetsteam være det mest effektive.

5.3.3 Avdelinger som mangler aktiviseringsarealer

I Figur 5-4 har vi illustrert hva KDI opprinnelig beregnet var nødvendig for å sikre fellesskapsmålene i avdelinger med innsatte som kan ha fellesskap med andre, men som mangler et aktiviseringstilbud til alle innsatte.

Estimatene rommer de nødvendige investeringer for å bygge arealer til aktivisering, samt å bemanne disse tilbudene.

fellesskap, dvs. at de innsatte har dørene ulåst større deler av den tiden de oppholder seg på cellene.

Utfordringen med gangfellesskap ble omtalt under eneromsavdelinger, kategori 2 overfor, og utfordringene er de samme i disse avdelingene. Uten alternativer til gangfellesskap blir det krevende å aktivisere isolerte innsatte. Om denne utfordringer sier Haugesund fengsel følgende:

Vår største utfordring er en måloppnåelse om minimum 2 timer meningsfullt samvær for isolerte innsatte. Fengselet har bare en avdeling, og isolerte skal ikke ha anledning til omgang med andre innsatte. Dette innebærer ofte at de som ikke er ilagt slike restriksjoner

må låses inn på sine celler – noe som igjen øker innlåsningstiden for disse. For å innfri måloppnåelsen må det derfor, slik vi ser det, gjøres investeringer i forhold til bygningsmassen – enten ved ombygging eller påbygging.

Mindre investeringer i aktiviseringsarealer for isolerte innsatte kan derfor være nødvendig for å tilfredsstille fellesskapsmålene.

Tiltak som kan redusere behov for investeringer i bemanning i avdelinger som mangler aktivisering

Mekanismene ved økt bruk av gangfellesskap er det samme her, som i tilfellet med eneromsavdelingene (kategori 2), det vil kreve bemanning. Videre er også konsekvensen her at ved å erstatte KDIs foreslåtte investeringer i aktivitetsbygg til fordel for økt bruk av gangfellesskap, vil ikke den økte bemanningen lede til økt aktivisering, det blir kun økt utlåsningsstid.

Til forskjell fra eneromsavdelingene vil det ved disse avdelingene være et mindretall som sitter igjen på avdelingene mens andre sysselsettes. Det å lempe på kravet/praktiseringen av kontinuerlig tilsyn kan derfor bidra til å redusere behovet for bemanning, men dette avhenger av hvor mange innsatte som mangler sysselsetting, og hvilken sikkerhetsrisiko de utgjør.

Oppsummert om avdelinger som mangler aktivisering

Uten en vesentlig forringelse av kriminalomsorgens øvrige måloppnåelse, er ikke fellesskapsmålene for avdelinger som mangler aktiviseringsarealer mulig å oppnå uten investeringer, men investeringene kan trolig reduseres fra KDIs opprinnelige estimat, om fokus alene er på fellesskapsmålene. Uten mål om økt

aktivisering synes de mest aktuelle tiltakene fra menyen av tiltak i Figur 4-1 å være:

- Tilpasset arbeidsdag
- Økt bruk av gangfellesskap
- Ansatte flere betjenter
- Bygge aktiviseringsareal
- Lempe på krav/praktisering av kontinuerlig tilsyn

Tilpasset arbeidsdag vil være aktuelt i enkelte av avdelingene, mens økt bruk av gangfellesskap er mulig i alle, forutsatt en økning i antall betjenter. Økt bruk av gangfellesskap gjør at investeringene kan begrenses til aktiviseringsarealer for isolerte innsatte.

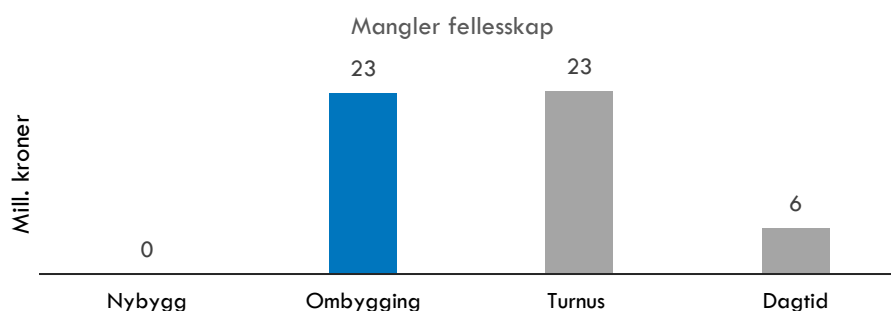
Alternativt, dersom formålet er å gi de innsatte et aktiviseringstilbud, og ikke bare økt utlåsningsstid, bør det ses på om behovene for investeringer kan reduseres gjennom en pakke av tiltak som kombinerer tilpasset arbeidsdag med lengre åpningstider ved arbeidsdriften, noe som betinger endrede arbeidstider for verksbetjentene/aktivitørene.

5.3.4 Avdelinger som mangler fellesskap

I Figur 5-5 har vi illustrert KDIs opprinnelige estimat på hva som er nødvendig av bygg og bemanning for å sikre fellesskapsmålene ved avdelinger som rommer innsatte som kan ha fellesskap med andre, men som mangler et fellesskapstilbud.

Et kjennetegn ved avdelinger klassifisert som at de mangler fellesskapsarealer er at innsatte på avdelingene er så mange at det å ha alle utlåst samtidig ikke er tilrådelig fra et sikkerhetsmessig perspektiv. Som det fremgår av Figur 5-5 er da også behovet for investeringer knyttet til ombygginger som muliggjør fellesskap innenfor eksisterende bygningsmasse, og ikke nybygg.

Figur 5-5: Estimerte kostnader for avdelinger som primært mangler et fellesskapstilbud (mill. kroner)



Kilde: KDI, bearbeidet av Oslo Economics

Tiltak som kan redusere behov for investeringer i bygg i avdelinger som mangler fellesskap

Siden problemet i disse avdelingene primært er at innsatte ikke kan være utlåst samtidig, er det ingen av tiltakene for å utnytte areal bedre som kan redusere behovet for investeringer. Fengslene har imidlertid, i

sine tilbakemeldinger, presentert estimater på hva som er nødvendig av investeringer. Disse estimatene er lavere enn KDIs beregninger. Estimaten er naturligvis beheftet med betydelig usikkerhet, men anslaget er et behov for investeringer på 15 mill. kroner, hvorav 10 mill. kroner er knyttet til ombygginger av Åna fengsel.

Vi har ikke gjort en kvalitetssikring av disse estimatene.

Tiltak som kan redusere behov for investeringer i bemanning i avdelinger som mangler fellesskap

Investeringene vil muliggjøre økt bruk av gangfellesskap. Som beskrevet i gjennomgangen av mulige tiltak for eneromsavdelinger (Kategori 2) har populasjonen av innsatte blitt stadig mer krevende å håndtere. Gangfellesskap for hele avdelinger, uten tilsyn fra betjenter, anses derfor ikke å være sikkerhetsmessig forsvarlig. Om det gjennomføres investeringer som kan splitte opp fellesskapet, må de respektive fellesskapene bemannes. Det er imidlertid rimelig å anta, at med kun et mål om økt utlåsningstid, og med eventuelle gevinster av tiltak for å utnytte bemanningen bedre, kan behovet for økt bemanning reduseres.

Siden majoriteten av innsatte på disse avdelingene har hatt tilbud om en eller annen form for aktivisering på dagtid, anses sikkerhetsrisikoen ved økt bruk av gangfellesskap som mindre her enn i avdelingene som mangler aktivisering.

Oppsummert om avdelinger som mangler fellesskap

Uten en vesentlig forringelse av kriminalomsorgens øvrige måloppnåelse, er ikke fellesskapsmålene for avdelinger som mangler fellesskapsareal mulig å oppnå uten investeringer, men investeringene kan trolig reduseres fra KDIs opprinnelige estimat, om fokus alene er på fellesskapsmålene.

Etter vår vurdering er det mest nærliggende å gjennomføre tiltakene KDI allerede har foreslått. Fra menyen av mulige tiltak i Figur 4-1 er dette:

- Bygge fellesskapsareal
- Økt bruk av gangfellesskap
- Ansette flere betjenter

5.3.5 Behov for tiltak i fellesskapsavdelinger

KDIs estimater for hva som kreves for å nå fellesskapsmålene fokuserer primært på avdelinger der den gjennomsnittlige utlåsningstiden er under 8 timer. Men også på avdelinger der sysselsetting er normen, og hvor sysselsatte har en utlåsningstid som langt overstiger målene, kan det sitte innsatte som er innelåst i mer enn 8 timer per dag. Dette kan være varetaktsinnsatte som har fått tilbud om sysselsetting,

men som har takket nei, innsatte med egenmelding og/eller sykemelding eller innsatte som av en eller annen grunn ikke kan sysselsettes.

Hvor mange det er snakk om vil variere, og det er derfor krevende å estimere hva det vil kreves for også å sikre disse innsatte 8 timers utlåsningstid.

To tiltak synes imidlertid å kunne bøte på situasjonen for disse innsatte.

- Lempe på krav/praktisering av kontinuerlig tilsyn
- Ansette flere aktivitører/etablere aktivitetsteam

Innsatte på fellesskapsavdelinger som ikke kan/vil delta i sysselsettingen er typisk et mindretall av innsattpopulasjonen. I de fleste tilfeller vil det derfor være lavere risiko forbundet med å la disse ha åpne dører, selv uten betjenter til stede. Å lempet på kravet om kontinuerlig tilsyn vil derfor kunne øke utlåsningstiden til denne typen innsatte.

Videre vil mange av disse innsatte sone ved fengsel som også har et estimert behov for aktivitetsteam. Aktivitetsteamene vil ha et ansvar for å aktivisere alle isolerte innsatte, ikke bare de på eneromsavdelingene, og kan derfor bedre situasjonen også for innsatte på som ikke deltar i den ordinære sysselsettingen.

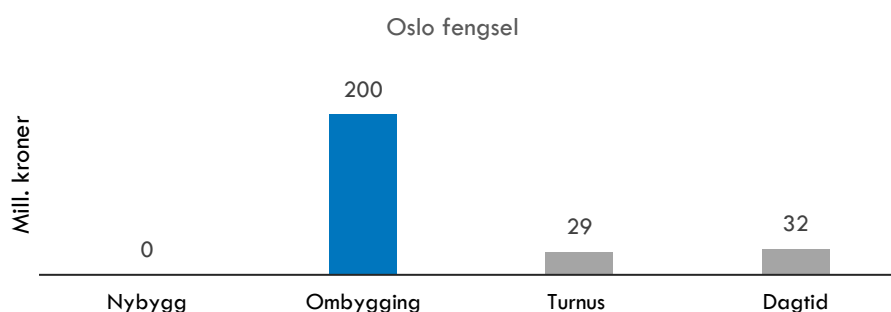
5.3.6 Oslo fengsel

I Figur 5-6 har vi illustrert KDIs opprinnelige estimat på hva som er nødvendig av bygg og bemanning for å sikre fellesskapsmålene ved Oslo fengsel.

Det store behovet for ombygginger skyldes den krevende bygningsmassen til Oslo fengsel. Bygningsmassen er også i svært dårlig teknisk stand, og som et resultat av dette ble det i 2018 utarbeidet en konseptvalgutredning (KVU) for et nytt Oslo fengsel. Anbefalingen var å bygge et nytt fengsel på Bredtveit. Denne anbefalingen ble støttet av kvalitetssikringen av KVU-en. En endelig beslutning om nytt Oslo fengsel er per dags dato ikke fattet, men det vil være lite hensiktsmessig å gjennomføre de omfattende tiltak som er nødvendig for å sikre fellesskapsmålene ved Oslo fengsel før fengslets fremtid er bestemt.

Det vil uansett ta tid før en ny løsning for Oslo fengsel er på plass, og under drøftes hvilke tiltak som potensielt kan føre til økt fellesskap ved Oslo fengsel, til lavere kostnader enn det som er skissert i KDIs opprinnelige innspill.

Figur 5-6: Estimerte kostnader for Oslo fengsel (mill. kroner)



Kilde: KDI

Tiltak for økt fellesskap ved Oslo fengsel

Oslo fengsel endret dagsorden i fengslet høsten 2019, med mål om økt aktivisering- og fellesskapstilbud til de innsatte, og en bedre utnyttelse av eksisterende bygg og bemanning. Oslo fengsel opplyser om at aktivitetstilbudet økte, mens tilsyn i forbindelse med aktivisering gikk ned. Potensialet for tiltak som kan føre til bedre utnyttelse av fengselsbetjentene synes derfor å være uttømt. Videre er ikke økt bruk av gangfellesskap et tiltak som med begrensede bemanningsøkninger kan lede til betydelig mer fellesskap i Oslo fengsel. I majoriteten av avdelingene er det ikke mulig å holde gangfellesskapene adskilt. Avdelingene er forbundet med hverandre med åpne trapper, og det som eventuelt finnes av fellesskapsarealer i tilknytning til boenhetene er typisk så små at et fellesskap i stort omfang ikke er mulig. Slik Oslo fengsel er utformet er det heller ikke et reelt alternativ å bygge fellesskapsarealer i tilknytning til boenhetene.

Dersom Oslo fengsel skal klare å skape økt grad av fellesskap vil det være behov for å øke bemanningen, og det mest målrettede tiltaket vil være å etablere aktivitetsteam, slik som i eneromsavdelingene, kategori 1. Forutsatt en størrelse på 6 ansatte, med en årsverkskostnad på 950 000, vil etableringen av et aktivitetsteam koste 5,7 mill. kroner per år. I tillegg til aktiviseringsteamet vil også aktivitører i turnus kunne øke tid i fellesskap. Med 9 aktivitører i turnus hevder Oslo fengsel de vil kunne drifte fritidsavdelingen dag, kveld og helg. Å ansatte 9 aktivitører, med en årsverkskostnad på 950 000 kroner, vil øke driftsutgiftene med 8,6 mill. kroner.

5.4 Oppsummering av hvordan fellesskapsmålene kan nås

For det videre arbeid med å fremme fellesskap og redusere bruken av isolasjon i norske fengsler, er det behov for en politisk avklaring av hvor viktige fellesskapsmålene er, sett opp mot alle andre oppgaver kriminalomsorgen er satt til å løse.

Som nevnt antas kriminalomsorgen å ha tilstrekkelig med bygg og bemanning til å tilfredsstille fellesskapsmålene, dersom dette ble gitt første prioritet. Om sikkerheten skal ivaretas vil dette gå på bekostning av det vi i dag oppfatter er kriminalomsorgens viktigste oppgave: å tilby så mange som mulig et aktivitetstilbud som muliggjør at domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff. Kraften i de mulige tiltakene, og dermed behovet for investeringer, vil derfor avhenge av hvordan oppnåelsen av fellesskapsmålene prioriteres.

Ved å ta utgangspunkt i KDIs opprinnelige beregninger har vi tatt utgangspunkt i en situasjon der tiltakene i liten grad skal forrige kriminalomsorgens øvrige resultatoppnåelse. I en slik situasjon er det ikke mulig å oppnå fellesskapsmålene uten investeringer i bygg og bemanning. Det er imidlertid mulig å oppnå målene til et lavere kostnad enn det KDI har estimert, om man godtar at utlånsingstid ikke nødvendigvis må akkompagneres av et aktivitetstilbud.

Behovene og usikkerheten om omfanget av tiltak, varierer med type avdeling. Hovedskillet går mellom eneromsavdelinger og de øvrige avdelingene. Det mest prekære er å bedre situasjonen for innsatte på eneromsavdelingene, og vi ser ikke hvordan dette kan gjøres på en tilfredsstillende måte uten økt bemanning, og da fortrinnsvis i form av aktivitetsteam.

I de øvrige avdelingene vil viktige tiltak for å redusere investeringene, sammenlignet med KDIs opprinnelige estimater, være å øke bruken av gangfellesskap, forutsatt en bemanningsøkning som ivaretar sikkerheten, lempe på krav/praktisering av kontinuerlig tilsyn, samt å gjøre mindre ombygginger fremfor større investeringer i bygningsmasse.

Videre bør potensialet for tilpasset arbeidsdag utforskes i samband med vurderingen av potensialet som ligger i tiltak for å utnytte bemanningen bedre. Særlig vil det være interessant å analysere konsekvensene av å endre arbeidstidene til aktivitører/verksbetjenter slik at verkstedene og aktiviseringsarealene kan tas i bruk større deler av

døgnet enn i dag. Dette er ikke i seg selv et effektiviseringstiltak, men vil likevel kunne gi en mer effektiv utnyttelse av eksisterende bygg og bemanning sammenlignet med å bygge og bemanne flere parallelle tilbud.

Det endelige behovet for bemanningsøkninger bestemmes av hvilket potensial som ligger i endrede

arbeidstider og en mer fleksibel oppgaveløsning. Potensialet som ligger i disse tiltakene bør utforskes uavhengig av fellesskapsmålene, men med klarere føringer på hvor høyt fellesskapsmålene skal vektles sammenlignet med øvrige mål blir det også enklere å analysere hvordan bemanningen i fengslene best kan utnyttes for å tilfredsstille kriminalomsorgens målsettinger.

6. Referanser

Amundsen, M. A. & Aabel, B., 2020. *Evaluering av aktivitetsteam*, s.l.: Ringerike fengsel.

Cramer, V., 2014. *Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsler*, s.l.: Kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels-, og rettspsykiatri i Helseregion Sør-Øst.

Finansdepartementet, 2016. *Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)*, s.l.: s.n.

KDI, 2019a. *Tiltaksplan for forebygging av isolasjon i kriminalomsorgen*, s.l.: Anbefalinger fra arbeidsgruppe oppnevnt av Kriminalomsorgsdirektoratet. Avgitt mai 2019.

KDI, 2020a. *Ressursberegning av økt utlåsningstid - enheter med høyere sikkerhetsnivå*, s.l.: s.n.

KDI, 2020b. *Usikkerhetsanalyse kostnader ved minimum to timer meningsfullt samvær/aktivitet. Tiltaksplan mot isolasjon*, Issue 17. februar 2020.

Kriminalomsorgen region øst, 2020a. *Arbeidsgruppe 1: saksbehandling, rettsanvendelse og tilsyn. Prosjekt som skal vurdere- og foreslå tiltak mot isolasjon i kriminalomsorgen region øst*, Issue 5. juni 2020.

Kriminalomsorgen region øst, 2020b. *Arbeidsgruppe 2: Varetekt/straffegjennomføring. Prosjekt som skal vurdere- og foreslå tiltak mot isolasjon i kriminalomsorgen region øst*, Issue 9. juni 2020.

Kriminalomsorgen region øst, 2020c. *Arbeidsgruppe 3: Arbeidstid. Prosjekt som skal vurdere- og foreslå tiltak mot isolasjon i kriminalomsorgen region øst*.

Kriminalomsorgen region øst, 2020d. *Arbeidsgruppe 4: Innholdsarbeid, forvaltningssamarbeid og samarbeid med frivillige organisasjoner. Prosjekt som skal vurdere- og foreslå tiltak mot isolasjon i kriminalomsorgen region øst*.

Kriminalomsorgen region øst, 2020e. *Arbeidsgruppe 5: Arbeidsdrift og aktivisering. Prosjekt som skal vurdere- og foreslå tiltak mot isolasjon i kriminalomsorgen region øst*.

Kriminalomsorgen, 2006. *Kriminalomsorgens sikkerhetsstrategi 2006-2010: Trygghet for samfunnet, domfelte, innsatte og tilsatte*, s.l.: s.n.

Oslo Economics, 2018. *Analyse av driftssituasjonen i kriminalomsorgen etter innføringen av ABE-reformen*, s.l.: s.n.

Sivilombudsmannen, 2019. *Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler*, s.l.: s.n.

Straffegjennomføringsloven, 2001. *Lov om gjennomføring av straff mv.*, s.l.: Justis- og beredskapsdepartementet.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo