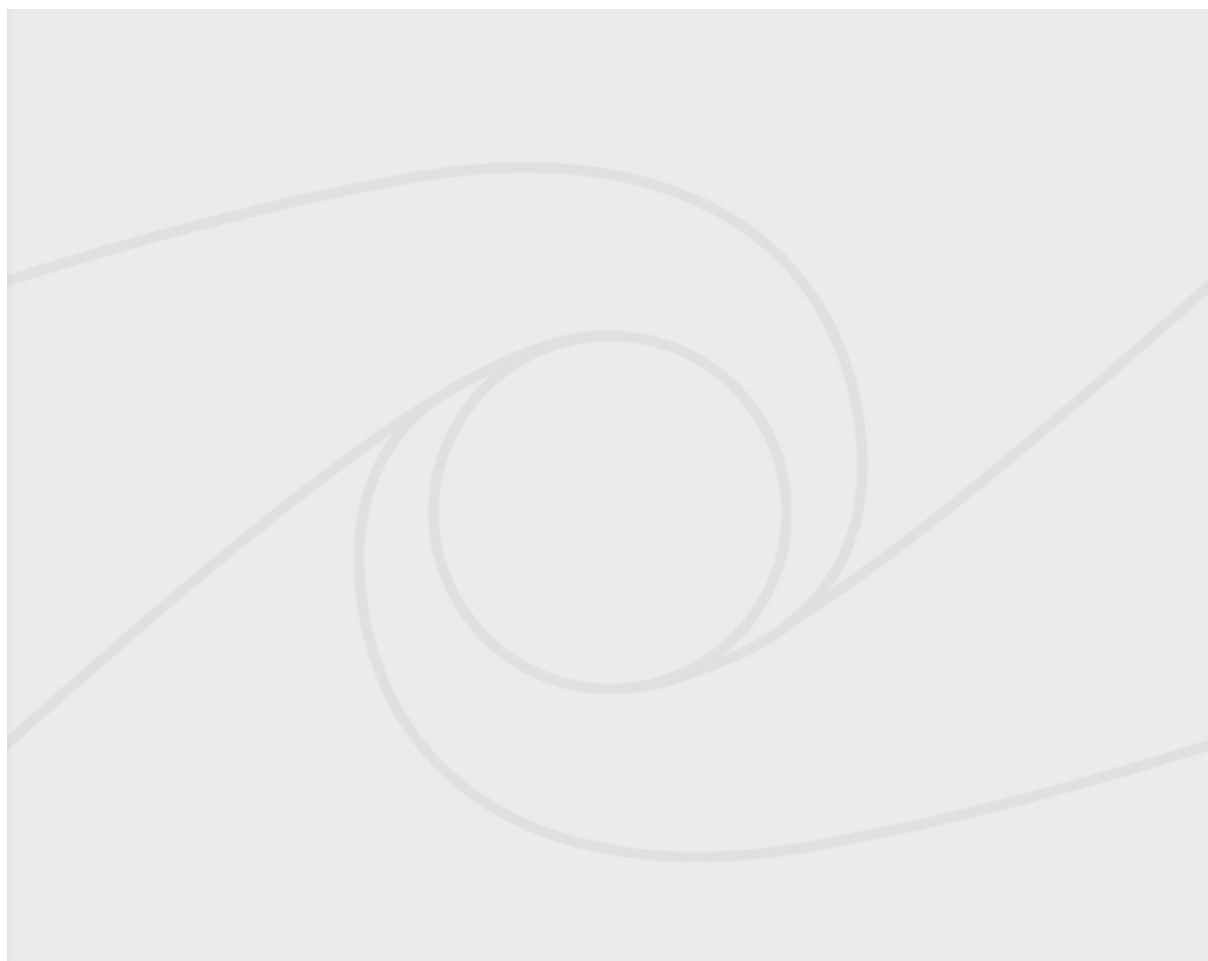




KRIMINALOMSORGEN

**Kriminalomsorgens
enhetsstrukturstrategi
2006 – 2010**



Forord

Dette dokumentet skal først og fremst gi oss beslutningsstøtte til en langsiktig plan for prioritering av kapasitetsøkninger. Planen skal ta hensyn til straffegjennomføringens mål og innhold. Målet er å ha nok varetektsplasser og sørge for hurtig avvikling av dommer.

Strategien skal også vise hvordan vi vil møte kapasitetsbehovet i henhold til de prognoser som jevnlig utarbeides. Dette er helt nødvendig for å kunne arbeide planmessig med nye tiltak, slik at de kan fases inn til rett tid for behandling i riktig budsjettår. Strategien tar videre opp hva slags enheter vi trenger, hvor de skal ligge og hvordan de skal samarbeide. Den tar utgangspunkt i dagens situasjon og hvordan vi best kan gå frem for å nå målene.

Del I tar for seg prinsipielle avklaringer og forholdet til kriminalomsorgens strategier på andre felt. Den behandler videre hva som er optimal størrelse på fengsler av ulik type og behov knyttet til spesielle grupper innsatte. Denne delen tar også for seg alternative former for straffereaksjoner.

Del II gir en praktisk gjennomgang og viser konsekvenser av de prinsipielle valg vi foretar. Kapittelet innledes med retningslinjer for samvirket mellom alle deler av kriminalomsorgen. Denne delen viser vei mot hva slags enheter vi trenger ut fra momenter som sikkerhetsnivå, geografisk plassering og innhold i straffegjennomføringen. Ulik grad av spesialisering, utforming av fengslene, utvikling av forvaltningssamarbeidet og effektivisering er også elementer som tas opp her.

Regionene skal etter de retningslinjer som her er gitt, gå gjennom situasjonen slik den er i dag, og utarbeide en gap-analyse.

Del III drøfter hvilken strategi vi ønsker å følge for å komme frem dit vi vil.

Med utgangspunkt i strategien vil det bli utarbeidet en handlingsplan som viser hvilke tiltak som foreslås prioritert i strategiperioden.

Fengselsbygg er en stor investering, og for å skaffe budsjettmidler kreves det gode begrunnelser og god planlegging. Vi har store utfordringer i så vel kapasitetsutvidelser som bevaring av den kapasitet vi har, slik at kriminalomsorgen er i stand til å løse de oppgaver den er tillagt med god faglig profesjonalitet og troverdighet.

Strategien stiller krav til etaten, og ambisjonsnivået er høyt, men vårt håp er at dette dokumentet bidrar til å utvikle kriminalomsorgen ytterligere.

Juni 2006

Kristin Bølgen Bronebakk

Del I

- prinsipielle avklaringer
- forholdet til kriminalomsorgens strategi på andre felt
- hva som er optimal størrelse på fengsler av ulik type
- behov knyttet til spesielle grupper innsatte

1.1. Innledning

Strukturen skal bygge på:

- St.meld. 27 (1997-1998) Om kriminalomsorgen - Kriminalomsorgens mål og verdi-grunnlag
- Lov om gjennomføring av straff m.v. (Straffegjennomføringsloven)
- Gjeldende målformulering i St.prp. nr 1
- Gjeldende strategidokumenter utarbeidet av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF), som fagstrategi, sikkerhetsstrategi, strategi for arbeidsdriften og andre

1.2. Drøfting av prinsipper av betydning for strukturen

1.2.1 Progresjon i straffegjennomføringen

Domfelte skal ikke gjennomføre straff under mer restriktive forhold enn det som er nødvendig. Dette er slått fast i straffegjennomføringsloven. Det innebærer at kriminalomsorgen må ha tilstrekkelig kapasitet på alle nivåer av sikkerhet, fra egne avdelinger for innsatte som vurderes som en særlig risiko, til fengsler med vanlig høy sikkerhet, med lavere sikkerhet og overgangsboliger i siste fase før løslatelse. Det er et mål at alle innsatte med behov for å avslutte straffegjennomføringen i overgangsbolig, skal få tilbud om dette hvis det er sikkerhetsmessig forsvarlig. Domfelte med møteplikt ved prøveløslatelse skal kunne møte ved friomsorgskontor eller fengsel avhengig av hvilken enhet som er mest hensiktsmessig. Dette betyr en gjennomgang av regelverket som KSF vil følge opp.

1.2.2. Nærhetsprinsippet

For å motvirke sosial isolasjon og legge til rette for kontakt med familie og nærmiljø, skal innsatte/domfelte så langt det er mulig gjennomføre straff i nærheten av hjemstedet (strgj § 11, jfr. § 47).

Nærhetsprinsippet må avveies mot andre viktige hensyn. Slik bestemmelsen i loven er utformet, er dette ikke lovstridig. Geografisk avstand er også et relativt begrep, og nærhet i Region nord betyr noe annet enn nærhet i Region sør. En del tilbud i straffegjennomføringen krever spesialkompetanse og er derfor begrenset til enkelte steder. Hensynet til sikkerhet kan også medføre at innsatte må plasseres lenger unna hjemstedet.

Den desentraliserte enhetsstruktur bør opprettholdes, med de forbehold som er nevnt i pkt. 1.4 om fengslenes størrelse.

Modifikasjoner av nærhetsprinsippet

Utgangspunktet er at hver region skal ha ansvaret for all straffegjennomføring innen sitt geografiske område. Hver region skal ha tilstrekkelig kapasitet til varetekt, fengselsdommer og samfunnsstraffdommer. Det skal være nok variasjon til å dekke behovet både ut fra sikkerhetshensyn og faglig tilbud.

Det er ikke realistisk at hver region skal være helt selvforsynt. Dagens fengsels-plasstruktur er ikke tilpasset behovet i den enkelte region med hensyn til tilgang på dommer. I tillegg vil det være enkelte spesialtilbud som ut fra krav til kompetanse og tilgang til tjenester fra andre etater må konsentreres til ett eller få steder. Det er derfor nødvendig med et utstrakt samarbeid på tvers av regiongrensene.

I en situasjon med soningskø og ulikt press på plasser mellom regionene, vil nærhetsprinsippet ofte bli tilsidesatt. Så snart kapasitetspresset er normalisert, må nærhetsprinsippet igjen få større gjennomslag. Ulikheter i fordelingen av fengselsplasser mellom regionene i forhold til behovet innebærer at det fortsatt vil være nødvendig å overføre dommer mellom regionene.

Forvaring

Forvaringstilbudet vil de nærmeste årene fortsatt være i en oppbyggings- og utviklingsfase. I denne fasen bør det være et enhetlig grep om forvaringskonseptet. Region nordøst har ansvar for mannlige og Region øst for kvinnelige forvaringsdømte knyttet til fengslene Ila og Bredtveit. Dette hovedansvaret innebærer at straffegjennomføringen skal skje ved disse enhetene. Ved særskilte behov kan det gis tilbud fra andre adekvate fagmiljøer. Utslusing kan skje ved andre fengsler dersom tilbudet og sikkerheten er forsvarlig. Dersom antallet forvaringsdømte stiger betydelig i forhold til kapasiteten ved Ila og Bredtveit eller det av sikkerhetsmessige grunner er nødvendig å fordele forvaringsdømte til flere fengsler, bør det vurderes å bygge opp et fullverdig alternativ ved et annet fengsel.

Avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå (Høyrisikoavdelinger)

En utvikling med et større innslag av innsatte med bakgrunn i organisert og alvorlig kriminalitet vil kreve flere plasser i denne sikkerhetskategorien som er spredt på flere fengsler. Det er inntil videre likevel ikke aktuelt å opprette høyrisikoavdeling i alle regioner. I tillegg til høyrisikoavdelingen ved Ringerike og avdelinger med forsterket sikkerhet i andre fengsler, er det behov for utbygging av flere høyrisikoplasser.

De sterke begrensningene som er lagt for plassering i høyrisikoavdeling over lengre tid, betyr at risikoen knyttet til den nevnte gruppen innsatte som hovedregel må møtes med nødvendige virkemidler i vanlige fengselsavdelinger med høy sikkerhet.

Spesialiserte programtilbud

Enkelte programtilbud vil være så spesialiserte i forhold til kompetanse og antall plasser at det ikke er hensiktsmessig å ha dette tilbudet i alle regioner. Jfr seksualprogrammene i Bergen og Trondheim fengsler. Det må vurderes nærmere hvilke tilbud dette dreier seg om og hvor disse skal gis.

1.2.3. Krav til aktivisering

For at kriminalomsorgens mål skal nås skal kriminalomsorgen legge til rette for at alle innsatte (varetekt og dom) kan få et aktivitetstilbud på dagtid i form av arbeid, opplæring, program

eller andre tiltak. (jfr strgjl § 18). Det kvalitative innholdet i straffegjennomføringen skal økes i perioden. Kriminalomsorgen skal også legge til rette for at alle innsatte skal få tilbud om deltakelse i aktiviteter på fritiden (jfr strgjl § 21). Aktivitetstilbud og bemanning må være tilpasset det faktiske antall innsatte.

Kravene til innhold i samfunnsstraffen er gitt i strgjl § 53.

1.2.4. Egne varetektsfengsler

Europarådets rekommendasjon (R 87/3) om straffegjennomføring (De europeiske fengselsregler pkt. 11.3) har som utgangspunkt at varetektsinnsatte skal anbringes atskilt fra domfelte. Prinsippet kan fravikes hvis de varetektsinnsatte samtykker i å bo sammen med domfelte, eller i å delta sammen med dem i organiserte aktiviteter som er til gagn for dem.

Ut fra norske forhold mener kriminalomsorgen at varetektsinnsatte kan gis et bedre tilbud ved en integrert modell. Kriminalomsorgen skiller i stedet gjennom ulike regimer for de to gruppene. Hensynet til den fengsledes integritet ivaretas av valgfriheten til deltakelse i fengselets fellesaktiviteter. Fengsler med både varetektsinnsatte og domfelte gir også bedre ressursutnyttelse både av lokaler og personale.

En integrert modell er likevel ikke til hinder for at enkelte fengsler kan ha et større innslag av varetekt enn andre eller at det etableres andre typer løsninger for å dekke varetektsbehovet i et geografisk område.

1.2.5. Utenlandske innsatte

Med utenlandske innsatte menes her domfelte/varetektsinnsatte uten norsk statsborgerskap og uten sterk tilknytning til Norge.

Dersom utviklingen går i retning av flere utenlandske innsatte, vil det kunne medføre behov for å vurdere spørsmålet om egne fengsler/avdelinger på nytt. Utenlandske innsatte har en del spesielle behov som krever tilpasninger fra fengselets side.

Det må utredes nærmere hvordan kriminalomsorgen kan legge forholdene bedre til rette for denne gruppen innsatte. Språkproblemet alene reiser spørsmål både av praktisk art og med tanke på de innsattes rettssikkerhet.

1.2.6. Kapasitetsutnyttelse

Dagens krav til kapasitetsutnyttelse i fengslene er på 94 %. Pga soningskøen er den faktiske kapasitetsutnyttelsen på 96-97%.

En kapasitetsutnyttelse på over 90 % gjennom lengre tid skaper vanskeligheter for faglig god drift og det løpende vedlikeholdet. Det er også vanskelig å håndtere variasjoner i politiets behov for varetektsplasser og behovet for å flytte på innsatte av sikkerhetsgrunner. Når soningskøen er avviklet bør kapasitetsutnyttelsen settes til 90 %.

1.3 Forholdet til kriminalomsorgens strategier på andre felt

1.3.1 Fagstrategien

Fagstrategien forutsetter at innholdet i fengselsoppholdet er tilpasset den enkelte innsattes behov. Det innebærer at programvirksomhet, behandling, skole, arbeidsdrift og andre tilbud er godt koordinert og har stor fleksibilitet. Det har derfor betydning både hvor fengslene geografisk er plassert og hvordan de er utformet. Fengselsstrukturen og plasseringen av friomsorgskontorene må muliggjøre en planlagt og kontrollert overgang fra fengsel til full integrering i lokalsamfunnet etter straffegjennomføring.

Byggesaker må alltid inneholde faglige målsettinger, med utgangspunkt i fagstrategien.

Også samfunnsstraffen skal være individuelt tilpasset domfeltes behov, og det må derfor være tilgang til relevante tjenester fra forvaltningssamarbeidspartnere på eller nær domfeltes hjemsted.

1.3.2 Sikkerhetsstrategien

Sikkerhetsstrategien slår fast at det skal foretas en klassifisering av alle enhetene. Det vil knyttes funksjonelle krav til de forskjellige kategoriene. Dette forutsetter at man innefor rammene av enhetsstrukturstrategien finner mulighet til å differensiere ytterligere mellom enhetene.

Innsatte i fengslene representerer en svært varierende grad av risiko. Noen få utgjør knapt noen risiko i det hele tatt, og er innstilt på å gjennomføre straffen uten noen form for brudd. Det store antallet innsatte utgjør en beskjedent risiko for samfunnet, men kan likevel ha en høy risiko når det gjelder å overholde fengselsreglementet, særlig på grunn av avhengighet av rusmidler. For en liten gruppe innsatte er det betydelig sannsynlighet for ny og grov kriminalitet, og samfunnet skal skjermes for denne risikoen når de soner sin dom. Imidlertid skal også disse ha en gradvis tilbakevending til samfunnet gjennom en økende grad av frihet. Strukturen i kriminalomsorgen må være lagt til rette for sikker gjennomføring av straff for alle disse gruppene i alle faser av straffegjennomføringen.

Ved flytting eller nyetablering av friomsorgskontorene må det tas særlig hensyn til personalets sikkerhet og tilrettelegging av lokalene.

1.3.3 Strategi for arbeidsdriften

Fengselet må være utformet med tanke på koordinering av utdanning og yrkespraksis. For en individuell forberedelse til yrkeslivet kreves et bredt tilbud av opplæring og arbeidsdrift i fengselet. Fengselet må være fleksibelt utformet slik at det ikke er u hensiktsmessige bindinger mellom hvilken boenhet en innsatt tilhører og hvilke aktivitetstilbud som kan gis.

1.4 Optimal størrelse på enheter av ulik type

1.4.1 Fengsler

Straffegjennomføring i fengslene vil i lang tid preges av de enheter kriminalomsorgen har i dag, selv om bygningene ikke er ideelle ut fra dagens krav til straffegjennomføring. Det bør likevel settes noen krav til fengsler som fortsatt skal være i bruk, blant annet når det gjelder størrelse. De minste fengslene har for få plasser og for lite personale til å kunne gi et faglig tilfredsstillende tilbud ut fra dagens krav. De bør enten vurderes utvidet ved fortsatt drift eller gis spesielle funksjoner (kort varetektsplassering, overgangsboliger, korte dommer, første-gangssonere mv).

Som et alternativ til store enheter kan flere fengsler samles under én administrativ ledelse, og gjerne slik at én enhet omfatter fengsler med ulike sikkerhetsnivåer. Slike sammensatte enheter forenkler arbeidet med flytting av innsatte og legger til rette for en god progresjon i straffegjennomføringen.

Tilsvarende kan det settes en grense for hva som er maksimal størrelse for et fengsel. Det kan vurderes ut fra tre kriterier: Samfunnsøkonomiske, bedriftsøkonomiske og faglige hensyn. Maksimal størrelse kan defineres ut fra befolkningsmønsteret og geografi i Norge når alle tre kriteriene tas i betraktning. Høsten 2005 startet arbeidet med en analyse for å komme fram til hva som er en optimal driftsstørrelse på et fengsel. Analysen skal bl.a. vurdere hvilke kriminalomsorgsfaglige problemstillinger en eventuell bygging av storfengsler reiser. I denne sammenheng skal det bl.a. vurderes hvilke konsekvenser storfengsler har for nærhetsprinsippet, progresjonssoning (utslusing), transport av varetektsinnsatte, tilgang til tjenester fra forvaltningssamarbeidspartnere og organisering av bemanning. Økonomiske stordriftsfordeler er særlig knyttet til lønnskostnader og øvrige faste infrastrukturkostnader knyttet til administrasjon, kjøkkendrift og lokaler.

Ved etablering av nye fengsler bør det tas hensyn til hensiktsmessig størrelse i forhold til de ovennevnte kriteriene.

1.4.2 Friomsorgskontor

Når det gjelder straff som skal gjennomføres utenfor fengsel, må friomsorgskontorene legge til rette for gjennomføringen så nær domfeltes hjemsted at lang reisevei ikke utgjør en tilleggssisiko for brudd på gjennomføringen. En struktur med hovedkontor og underkontorer må ta hensyn til befolkningstetthet, reiseavstand og kommunikasjonstilbud. Det angis derfor ikke grenser for hva som er hensiktsmessig størrelse på et friomsorgskontor.

De minste enhetene vil vanskelig alene kunne gi et fullverdig tjenestetilbud. Antall klienter vil være for lite til å samle deltakere til grupper i programvirksomheten, og personalet kan vanskelig ha den nødvendige bredde i kompetanse. Det fins flere ulike alternativer for å rette på dette. Det kan legges til rette for samarbeid med andre friomsorgskontorer og med fengslene. Det kan også være administrative gevinster ved å samordne funksjoner ved friomsorgskontorene innenfor regionen. Et alternativ kan være å leie kontor hos den lokale politistasjon/politidistrikt. Et samarbeid med andre statlige eller kommunale etater kan også gi administrative fordeler og øke sikkerheten for personalet.

En vesentlig økning av oppgavene ved friomsorgskontorene vil påvirke bemanningsbehovet og dermed også behovet for kontorareal.

Tilbudet til spesielle grupper kan bedres ved forskjellige former for samarbeid innenfor kriminalomsorgen.

1.5 Innsatte og domfelte med særlige behov

1.5.1 Barn og ungdom

Regjeringen la i juni 2006 fram en stortingsmelding om alternative straffereaksjoner overfor unge lovbrytere. Enhetsstrukturen må tilpasses de føringer Stortinget gir ved behandlingen av meldingen.

1.5.2 Kvinner

Kvinner og menn skal ha likeverdige forhold under straffegjennomføringen. Kvinner skal få tilbud om programmer, undervisningstilbud, arbeidstilbud og andre egnede tiltak tilpasset deres behov. Det kan være vanskelig å oppfylle alle disse kravene samtidig som de er plassert nær hjemstedet. Det er svært mange kvinner som ikke ønsker å sone sammen med menn. Dette bør det tas hensyn til.

Det vil i økende grad bli behov for egne tilbud for kvinner i forbindelse med gjennomføring av samfunnsstraff og promilleprogram.

1.5.3 Innsatte med lett grad av psykisk utviklingshemming

Kriminalomsorgen vil ha ansvar for personer som av ulike grunner krever tettere oppfølging enn det som er normalt i vanlige fengselsavdelinger. Spesialiserte skjermede tilbud for disse innsatte bør vurderes.

1.5.4. Innsatte med alvorlige, sammensatte problemer

Ved siden av å være en forvaringsinstitusjon, har Ila en landsfunksjon for innsatte med lengre varetekter/dommer og sterkt nedsatt funksjonsevne. Det dreier seg om personer som intellektuelt og sosialt, eventuelt også fysisk fungerer dårlig. Bakgrunnen er ofte alvorlige personlighetsforstyrrelser kombinert med psykisk utviklingshemming, andre psykiske lidelser eller rusproblematikk. Ila skal inntil videre ha ansvar for denne gruppen domfelte.

1.5.5. Innsatte med fysisk funksjonshemming

Funksjonshemmede skal ha samme vilkår under straffegjennomføringen som andre innsatte, herunder rett sikkerhetsnivå. Kriminalomsorgen må påregne å ta imot innsatte med alle typer funksjonshemminger. Det må etableres tilbud for de fleste av disse i flere av regionene slik at landet som helhet dekkes.

Del II

- samvirket mellom friomsorgskontor og fengsler
- kapasitetsbehov
- profilen på kriminalomsorgs-Norge - krav til enheter av forskjellig type
- plassering og utforming
- konsekvenser av prinsipielle valg

2.1. Innledning

De føringer som ligger i del 1 av strategien får en del praktiske konsekvenser.

2.2. Samvirket mellom friomsorgskontor og fengsel

Kriminalomsorgen har tradisjonelt to hovedtyper driftsenheter. For det første fengslene med heldøgnsdrift. Den andre type driftsenhet er friomsorgskontorene som fremstår utad som tradisjonelle kontorbedrifter med virksomhet på dagtid. Kriminalomsorgen har samtidig et markert skille i hvilke type arbeidsoppgaver som gjennomføres fra hvilken type driftsenhet. Fengslene gjennomfører varetekt, fengselsstraff og forvaring frem til løslatelse, mens friomsorgskontorene har gjennomført møteplikt knyttet til fengselsstraff/forvaring etter løslatelse og samfunnsstraff, promilleprogram. Friomsorgskontorene har få oppgaver i forhold til varetektsinnsatte.

I denne strategiperioden vil det komme endringer i den tradisjonelle oppbyggingen. Kriminalomsorgen vil for det første se utviklingen av en ny type organisering og nye arbeidsmåter i forbindelse med etablering av narkotikaprogram med domstolskontroll. Det er en ny type organisering som kan tilby aktivisering av domfelte i et omfang som er betydelig høyere enn dagens friomsorgskontorer.

I perioden vil det også komme endringer i oppgavefordelingen mellom enhetene. Det er en målsetting for gjennomføring av møteplikt, samfunnsstraff og annen straffegjennomføring ute i samfunnet at den kan administreres og gjennomføres av kriminalomsorgen så nært domfeltes bosted som mulig. Hensyn til progresjon i en straffegjennomføring kan samtidig tilsi at en enhet som har hatt ansvaret for en straffegjennomføring i institusjon fortsetter arbeidet etter løslatelse. Det vil derfor bli gjort forsøk med å endre den tradisjonelle oppgavefordelingen mellom fengsler og friomsorgskontorer.

Friomsorgskontorenes virksomhet er i dag i hovedsak innenfor det som kan kalle ”tradisjonell kontortid”. For å møte fremtidens krav til straffegjennomføring ute i samfunnet er det nødvendig å vurdere åpnings- og arbeidstid i denne strategiperioden. I Sverige har man friomsorgsvirksomhet hele døgnet pga kontrollvirksomheten i forhold til elektronisk overvåkning. Det er viktig at kriminalomsorgen i Norge også diskuterer muligheten og nødvendigheten av å gjennomføre en større del av virksomheten på ettermiddag og kveld.

Når det gjelder domsinnsatte, bør friomsorgskontorene trekkes inn i arbeidet med den enkelte domfelte tidlig i straffegjennomføringsforløpet med tanke på god tilbakeføring til samfunnet etter løslatelse. Det forutsetter geografisk nærhet eller gode kommunikasjoner mellom fengs-

ler og friomsorgskontor. Samlokalisering kan være aktuelt enkelte steder. For at kriminalomsorgens ressurser skal utnyttes best mulig, kan fengsel og friomsorgskontor også samles under felles administrativ ledelse. Det vil i strategiperioden bli gjort forsøk med såkalte kriminalomsorgssenter der man samler all straffegjennomføring på et sted i et felles bygg.

2.3. Kapasitetsbehov

På landsbasis i 2005 gjennomførte kriminalomsorgen 177 789 timer samfunnsstraff. I 2011 trenger kriminalomsorgen kapasitet for å gjennomføre ca 320 000 timer samfunnsstraff¹.

På landsbasis i 2005 gjennomførte kriminalomsorgen 440 dommer på promilleprogram, hvorav 382 fullført.

Den økte arbeidsmengden kan løses på flere måter, både ved ressursøkning ved friomsorgskontorene og ved å benytte fengsler til oppfølging.

Pr 01.06.2006 hadde kriminalomsorgen 3306 fengselsplasser. I 2011 er det behov for ca 3750 fengselsplasser, derav ca 106 forvaringsplasser, med en kapasitetsutnyttelse på 90%. Det forventes ingen særlig endring i forholdstallet mellom menn og kvinner. I løpet av 2006 kommer ytterligere 67 fengselsplasser. Halden fengsel med 251 plasser vil stå ferdig i løpet av 2009. Netto merbehov i 2011 utover eksisterende fengselsplasser og vedtatte plassutbygginger utgjør ca 160 plasser.

Denne prognosen innebærer også en økning i friomsorgskontorenes arbeidsoppgaver i form av prøveløslatte med møteplikt, samt prøveløslatte forvaringsdømte.

Den kapasiteten som er nevnt over, vil kunne ta unna den løpende tilgangen på dommer. I tillegg kommer behovet for kapasitet for å fjerne soningskøen som ved utgangen av april 2006 var på 2737 dommer. Jfr Justisdepartementets plan for avvikling av soningskøen innen 2009, "Rask reaksjon – tiltak mot soningskø og for bedre innhold i soningen", som ble framlagt 15.05.2006.

Prognosen er basert på dagens regelverk og domstolspraksis. Større vekt på straffereaksjoner i frihet vil kunne redusere behovet for fengselsplasser.

Det er et mål å fastholde "den nordiske modellen" med et lavt fangetall i forhold til befolkningens størrelse. Det er et særtrekk ved de nordiske land som anses som et kvalitetstegn ved våre samfunn.

2.4. Profilen på kriminalomsorgs-Norge

Prinsippet om at ingen skal sone under strengere forhold enn nødvendig, tilsier at fengsler med lavt sikkerhetsnivå vil være en riktigere plassering for mange innsatte. Kapasitetsutvidelser bør derfor skje ved flere plasser i fengsler med lav sikkerhet.

Av hensyn til en god overgang fra fengsel til lokalsamfunn ved løslatelse, bør det være muligheter for frigang og botrening for domfelte som er i jobb eller skole. Overgangs-boliger

¹ Prognosen viser 3300 dommer. Gjennomsnittet av alle iverksatte dommer i 2004 var på 97 timer.

eller åpne avdelinger med frigangsmuligheter bør være et tilbud i alle større byer slik at det blir et egnet tilbud til flest mulig innsatte.

Hvis det etableres flere enheter med ulike tilbud under felles lokal ledelse vil det gi bedre muligheter for fleksibel utnyttelse av kapasitet og ressurser.

Med en endret balanse mellom fengsler med høy og lav sikkerhet vil de åpne fengslene få mer ressurskrevende innsatte. Det må derfor påregnes en oppgradering av aktivitetstilbud, sikkerhet og bemanning ved enkelte åpne fengsler.

Fengslene med et høyt sikkerhetsnivå vil få en høyere konsentrasjon av ressurskrevende innsatte og derved få behov for en oppgradering.

Det bør vurderes å etablere en inntaksavdeling i hver region for lengre dommer. Etter en nærmere risiko- og behovsvurdering overføres den innsatte til egnet fengsel.

Nærhetsprinsippet tilsier at alle regioner går gjennom sin fengselsstruktur med tanke på et variert tilbud av fengselsplasser i tråd med dette.

2.5. Plassering og utforming

Fengsler bør plasseres i geografisk nærhet til andre ressurser som samarbeidspartnere innen helse, skole, frigangsmuligheter mv. Plasseringen må også vurderes i forhold til politiets behov for varetektsplasser og hensynet til rekruttering. Friomsorgskontorene bør som hovedregel lokaliseres i de større byene, men må kunne utføre oppgaver desentralt.

For øvrig vises til det som er sagt ovenfor om integrering av fengsler og friomsorgskontorer.

Av sikkerhetsmessige grunner må avstanden mellom brannvesen/politi og fengsel ikke være for lang. Plasseringen av fengslene bør også være hensiktsmessig i forhold til transporttilbud. Dette er bl.a. viktig av hensyn til besøk av pårørende og egentransport av domfelte til straffegjennomføring.

Bygningsstrukturen i fengslene må tilpasses innholdet i straffegjennomføringen og sikkerhetshensyn. Kriminalomsorgens faglige mål om å tilrettelegge for endringsaktiviteter under straffegjennomføring, må få direkte utslag i bygningsdesign.

Forvaltningssamarbeidet krever at kriminalomsorgen kan bidra med egnede rom og andre former for tilrettelegging. Det må også praktisk og organisatorisk legges til rette for en godt fungerende kontaktbetjentordning, bl.a. egnede lokaler for individuelle samtaler.

Alle fengsler med høyt sikkerhetsnivå bør ha enmannsceller med vask og toalett på sikt. I fengsler med lavt sikkerhetsnivå kan dobbeltrom aksepteres, men flersengsrom bør på sikt avvikles.

De samme krav må stilles til midlertidige løsninger.

Mange av dagens fengsler tilfredsstiller ikke disse kravene, enten ved at de helt mangler lokaler for aktivisering, at lokalene ikke er dimensjonert for det faktiske antall innsatte eller at de er uhensiktsmessig utformet. Ved noen fengsler kan dette rettes på ved ombygging/utvidelse. De byggene som er uhensiktsmessige, bør fases ut.

Variabel størrelse på avdelingene

Dagens fengsler har en relativt statistisk størrelse på avdelingene. I en del sammenhenger vil det være ønskelig å kunne endre størrelsen på den enkelte avdeling, for eksempel ved behov for å isolere innsatte, etablere midlertidige kvinneavdelinger, rusmestrings- enheter mv. Ved nybygg/utvidelser bør dette vurderes.

2.6. Konsekvenser av prinsipielle valg

Kriminalomsorgen skal ha en struktur hvor det er balanse mellom kapasitet og behov. Etaten skal videre ha fleksibilitet til å håndtere endringer i domsbildet og kunne tilpasse seg nye former for straffereaksjoner.

Ønskelig struktur

Hver region skal på bakgrunn av denne strategien utarbeide sin handlingsplan hvor følgende elementer skal inngå:

Varetekt

Varetektsinnsettelse bør håndteres så nær det angjeldende politidistrikt som mulig. Det legges til grunn at hver region samarbeider med de ulike politidistriktene for å komme frem til et rimelig antall plasser som skal være til disposisjon for varetekt slik det praktiseres i dag. Når behovet i enkelte situasjoner overstiger dette nivået, forutsettes tett samarbeid på tvers av regionene. Det må vurderes om det er nødvendig med en bedre dekning av varetektsplasser geografisk i forhold til politidistriktene.

Høy sikkerhet

I dag er presset størst på plasser i fengsler med høy sikkerhet. Dette må, sammen med et udekket varetektsbehov, få betydning i vurderingen av strukturen. I dag er forholdet mellom plasser med høy og lav sikkerhet ca. 67 % / 33 %. Ved bevisst differensiering mellom innsatte ut fra risikovurderinger, og ved økt vekt på å bedre tilbudet av rehabiliteringstiltak, skal man øke bruken av plasser med lavere sikkerhet.

Det må etableres mulighet for å plassere innsatte i mer enn én avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå.

Lav sikkerhet

Det er i dag ikke press på plasser med lav sikkerhet i landet sett under ett. Det er ønskelig å utvide bruken av plasser med lav sikkerhet. Kapasitetsutvidelser skal derfor øke andelen plasser med lav sikkerhet. Et viktig virkemiddel for å kunne gjøre dette er å gi fengsler med lav sikkerhet enkelte plasser med høy sikkerhet, slik at de ved behov kan iverksette nødvendige tiltak uten tilbakesendelse til fengsel med høy sikkerhet.

I tillegg må en del geografiske forskjeller justeres. Behovet for flere overgangsboliger må vurderes spesielt.

Samarbeid mellom fengsler og friomsorgskontorer

Både av hensyn til kvaliteten av tilbudene, effektiv utnyttelse av ressursene og fag-utviklingen skal regionene spesielt se på alle muligheter for et tettere samarbeid mellom fengsler og friomsorgskontorer.

Del III

- Anbefalt strategi for å nå målene

3. Kriminalomsorgs-Norge i 2010

Den framtidige strukturen i 2010 skal i størst mulig grad tilsvare beskrivelsen i del II ovenfor. Dette krever utvidelser i straffegjennomføringskapasiteten og endringer i utforming av enheter og innhold.

3.1. Hvordan oppnå en ønsket struktur?

3.1.1. Innledning

I forhold til dagens kapasitet på fengselsplasser og vedtatte fengselsplassutbygginger er det behov for å bygge ut ca 160 nye plasser dersom 90 % kapasitetsutnyttelse legges til grunn. Det bør etableres noen flere plasser for innsatte som skal plasseres i avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå. Det er videre behov for å bygge ut noen flere kvinneplasser. Kapasiteten på forvaringsplasser må økes til ca 106 i 2011.

Nye plasser må etableres i forhold til behovet i den enkelte region. Det er først og fremst i regionene Vest og Nord det er behov for flere fengselsplasser. Det kan skje gjennom utvidelser i eksisterende fengsler der dette er hensiktsmessig eller gjennom nyetableringer. Ved utvidelser/nybygg bør det legges vekt på å etablere fengsler som er optimale i forhold til driftsstørrelse. Ved nyetableringer må det tas hensyn til forvaltningsamarbeidspartnere og deres plassering.

Fengsler med høy sikkerhet som har flermannsrom bør på sikt ombygges til enmannsceller. Disse ombyggingene vil kunne påvirke behovet for øvrige plassutvidelser.

For å unngå stengning av plasser, er det behov for en betydelig satsing på vedlikehold av eksisterende bygningsmasse.

Friomsorgskontorene må ha tilstrekkelig kapasitet til å ivareta minimum 3300 samfunnsstraffdommer i 2011 med dagens anvendelsesområde. Endringer i straffeloven og utvidet bruk av straffereaksjoner i frihet vil kunne øke dette behovet.

3.1.2. Beslutningskriterier for valg av tiltak

Med utgangspunkt i behovet i forhold til prognoser legges følgende til grunn for valg av tiltak:

3.1.2.1. Fengsler

Det må vurderes nedleggelse, utvidelser og nybygg basert på prinsippene i del 1.

- Det bør tas utgangspunkt i en vurdering av de enkelte fengslene basert på størrelse og optimal drift. Eventuell nedleggelse av mindre fengsler og utvidelser av eksisterende/nybygg vurderes i forhold til dette.

- Ovennevnte må balanseres med behovet for nærhet. Det innebærer nærhet til hjemsted for den innsatte, nærhet til forvaltningssamarbeidspartnere og transportmuligheter for domfelte/pårørende. Nærhet vil også ha ulik betydning avhengig av hvor i landet man befinner seg.

- Regionene skal fortsatt ha ansvar for all straffegjennomføring i egen region, men det gjøres unntak for forvaringsplasser, kvinneplasser, høyrisikoplasser og spesialiserte tilbud hvor behovet ikke er stort nok til at det kan spres ut over hele landet. Plasseringen av disse vurderes i forhold til bygningsmessige forhold og kompetanse. Det vil pga den etablerte strukturen fortsatt være behov for å overføre fengselsdommer mellom regionene for å utnytte den totale kapasiteten.

- Ved alle ombygginger og nybygg skal de bygningsmessige forhold tilpasses de faglige behov i forhold til fagstrategien.

3.1.2.2. Friomsorgskontorer

- Optimal størrelse på friomsorgskontorene vurderes i forhold til nærhetsprinsippet.

- Bruk av dagkontor vurderes i forhold til en mer spredt underkontorstruktur.

3.2. anbefalte tiltak – prioritering

Det utarbeides en handlingsplan med konkrete tiltak iht føringene i dette dokumentet. Hver region skal gjennomgås og vurderes. Plasseringen av tiltak som skal være spesialiserte, vurderes.

Det lages en prioritering av foreslåtte tiltak med kostnadsanslag hvor man særlig ser på:

1. Tilstrekkelig kapasitet i kriminalomsorgen og nedbygging av kø vil ha første prioritet i strategiperioden. I tillegg til nok kapasitet og oppfølging av Justis-departementets køavviklingsplan må det legges til rette for en logistikk som sikrer høy utnyttelse av alle fengselsplassene i køavviklingsperioden fram til 2009.
2. Ved etablering av nye fengselsplasser skal det legges til rette for en hensiktsmessig tilbakeføring til løslatelsesstedet.
3. Organisatoriske endringer for å få progresjonen i straffegjennomføringen til å fungere både faglig og effektivt.
4. Standardheving på eksisterende fengsler, avvikling av flermannsrom i lukkede fengsler og avvikle fengsler som mangler mulighet for å etablere aktivitetstilbud.
5. Vedlikehold for å forebygge stenging av plasser. Kriminalomsorgen skal ikke ha fengsler med tilstandsgrad 2 eller 3 iht NS 3424 - Tilstandsanalyse for byggverk.
6. Spesialtilbud med en landsdekkende funksjon. Hva kan regionen tilby?

