

DELRAPPORT 4/2011

TEKNOLOGI

STRAFFEGJENNOMFØRING MED ELEKTRONISK KONTROLL

**FORDELER: KUNNE BEHOLDE JOBBEN OG DERMED LEILIGHETEN - VIKTIG.
ULEMPE: MYE TID PÅ LITEN FLATE. I FENGSEL KUNNE DET VÆRT MER
BEVEGELSE OG SOSIALT. ENSOMT.**

Sitat fra domfelt: Tilbakemelding i brukerevaluering.

Tore Rokkan
seniorrådgiver



Kriminalomsorgens utdanningssenter KRUS
Avdeling for forskning
Telefon 23 06 71 29, mobiltelefon 46965950
<http://www.krus.no/no/System/Kontakt/>

INNHOOLD

1.0 Om devalueringene – hva og hvorfor	Side: 3
2.0 Om denne rapporten	Side: 4
3.0 Teknologi som system	Side: 5
3.1 The Norwegian Model	Side: 6
3.2 Anskaffelse	Side: 8
3.3 Tilrettelegging	Side: 8
3.4 Andre teknologier	Side: 18
4.0 Teknologi og menneske	Side: 20
4.1 Målgruppe	Side: 20
4.2 Teknologi og samfunn	Side: 24
5.0 Problemstillinger fremover:	Side: 25
5.1 Styrke arbeidet med teknologi og sikkerhet	Side: 27
5.2 Styrke arbeidet med aktivitetsplan som arbeidsverktøy	Side: 28

TABELLER OG FIGURER

Figur 1: The Norwegian Model	Side: 7
Figur 2: Inne og utetider fra EMSYS	Side: 9
Figur 3: Alarmer for ti tilfeldig valgte dager	Side: 13
Figur 4: Fordeling av alarmmeldinger for dag og tid	Side: 14
Figur 5: Fordeling av alarmmeldinger for enhet	Side: 15
Figur 6: Antall alarmer etter prioritering	Side: 16

Oslo, den 31.8.2011

Tore Rokkan
seniorrådgiver



Kriminalomsorgens utdanningssenter KRUS
Avdeling for forskning
Telefon 23 06 71 29, mobiltelefon 46965950
<http://www.krus.no/no/System/Kontakt/>

1.0 OM DELEVALUERINGENE – HVA OG HVORFOR

Devalueringene skal påvirke utviklingen i prosjektet. De skal være bidrag fra evalueringen underveis for å stimulere til utvikling av ny kunnskap i prosjektet. Målet for rapportene er å løfte blikket og peke på problemstillinger ut over hverdagen i den enkelte enhet i prosjektet.

Det er avtalt fem devalueringer:

- Organisasjon
- Ressurser
- Kompetanse
- Teknologi
- Anbefalinger

Devalueringene er knyttet til et organisasjonsperspektiv i prosjektet. I tillegg er det blitt rapportert tilbakemeldinger fra domfelte innhentet i egne brukerevalueringer. Disse har inngått som et tillegg til rapporten.

Delrapportene er distribuert internt og kan brukes fritt i prosjektet og etter avtale med oppdragsgiver. Hele eller deler av innholdet kan publiseres eksternt av KRUS på et senere tidspunkt.

Delrapportene er ferskvare. Denne og den siste delrapportene med anbefalinger vil først komme etter endt prosjektslutt. På grunn av tiden det tar for å beslutte utvidelse eller vesentlige endringer i prosjektet, så vil rapportformen i de fleste tilfeller være uhensiktsmessig som det eneste redskapet for å undersøke prosess og resultat i prosjektet. I dette prosjektet er det derfor lagt vekt på å være tilstede i enhetene, delta på møtene, kommentere og diskutere funn og forslag underveis. Dette gjør formativ evaluering¹ til en del av prosjektet, mer enn en dommer over det. Det gjør at rapportene ikke bør inneholde nye og overraskende funn eller konklusjoner, men være synspunkter og betraktninger som er relevant for diskusjonen. Målet for denne formen for evaluering må være å stimulere til refleksjon, bidra til nyskaping og oppsummere viktige sider av prosessen. Et slikt arbeid vil aldri være uttømmende, men alltid kunne bidra til refleksjon og utvikling.

Den siste delrapporten om anbefalinger vil trekke inn funn og områder som er diskutert i de tidligere delrapportene og undersøke hvordan prosjektet har utviklet seg i prosjektperioden. Den siste delrapporten er planlagt oversendt innen utgangen av 2011.

¹ Formativ evaluering har fokus på prosessen og veileder interessentene underveis. Kan også kalles følgeevaluering eller prosessevaluering. Summativ evaluering oppsummerer funn og resultater på et tidspunkt. Kalles ofte for sluttevaluering eller resultatevaluering. Begge evalueringsformene inngår i denne evalueringen av straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

Det er planlagt to resultatevalueringer som begge er knyttet til et brukerperspektiv. Den første vil undersøke hvem som søkte, fikk og gjennomførte straffegjennomføring med elektronisk kontroll i prøveperioden 2008 – 2010. Den andre vil undersøke innholdet i det tilbudet domfelte fikk under straffegjennomføring med elektronisk kontroll i perioden.

2.0 OM DENNE RAPPORTEN

Dette er den fjerde devalueringen i serien på til sammen seks rapporter. Tidligere er det gitt ut tre devalueringer om organisasjon, om ressurser og om kompetanse. Det er også forelest om innholdet i disse rapportene ved prosjektledermøter i prosjektet.

Tema for denne delrapporten er teknologi. Teknologi er et sentralt begrep i arbeid med elektronisk kontroll, og man knytter begrepet til elektronikken som hjelpemiddel i straffegjennomføringen.

Teknologi brukes også som et mer generelt begrep, som omfatter bruk av kunnskap (av gresk τέχνη, techne, håndverk, dyktighet, kunst + λογία, logia, lære) som brukes som metoder og hjelpemidler (teknikk), for å omdanne et råstoff til et ferdig produkt²

Allerede ved prosjektstart ble det opprettet en egen teknologigruppe, under ledelse av Tony Rørbu fra Kriminalomsorgens IT-tjeneste KITT. I 2010 ble denne gruppen omdannet til en arbeidsgruppe for teknologi og sikkerhet, som i tillegg til bruk og utvikling av løsninger for database og utstyr nå også skulle omfatte alarmhåndtering og spørsmål samhandling mellom EK-enhetene og kontrollsentralen.

KITT har hatt ansvaret for teknologioppdraget før oppstart av prosjektet, med ansvar for anskaffelse, etablering og drifting av kontrollsentral, tilpassing av andre fagsystemer (som også driftes av KITT), EK-utstyr (fotlenker [PID], mottakerenhet [MU], mm.), etablering av kommunikasjonsløsninger (fjernaksessprosjektet, telefoniløsninger osv.). KITT er med dette den sentrale aktøren for alle sider ved anskaffelse, tilpassing, etablering, drift og videreutvikling av tekniske løsninger. Det er naturlig at KITT selv evaluerer de ulike fasene i sitt oppdrag uavhengig av denne delrapporten.

Denne rapporten har to hoveddeler; I den første delen, kapittel 3, ser jeg på teknologi som system, krav, anskaffelse, tilrettelegging og bruk av teknikk som del av straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Krav, eller en operasjonalisering av behov, er grunnlaget for anskaffelse og mål for tilrettelegging og bruk. I et prøveprosjekt som EK er også anskaffelse og bruk av teknologi en del av det som skal prøves ut. Samtidig er det å investere og tilrettelegge tekniske systemer ressurskrevende. Endringer tar lang tid og er

² Hentet fra Wikipedia, tilgjengelig på <http://no.wikipedia.org/wiki/Teknologi>, lest: 23.8.2011

ofte komplisert. Tekniske systemer er mer statisk og får også sin legitimitet gjennom sin stabilitet.

Det er mennesker som bruker teknikken. Den andre delen av rapporten handler om utfordringer når mennesker bruker teknologi i straffegjennomføring. I kapittel 4 trekker jeg inn en diskusjon om hvilken type teknologi som er hensiktsmessig i forhold til oppdraget sett på bakgrunn av erfaringene fra prosjektperioden.

Begge kapitlene tar utgangspunkt i *The Norwegian Model*, hvor det er samspillet mellom teknologi og EK-konsulenter som sammen skaper gode tiltak. Dette samspillet er både utfordrende og skaper gode løsninger, både for tilsatte og domfelte som gjennomfører straff med elektronisk kontroll.

3.0 TEKNOLOGI SOM SYSTEM

Teknologi som system handler om teknikken som er valg, utstyret i seg selv, tilrettelegging, organisering og drifting av systemet. Noen forutsetninger var på plass forut for valg av system. I meldingen ”Rask reaksjon, tiltak mot soningskø og for bedre innhold i soningen” relanseres elektronisk overvåkning som et mulig tiltak. Her vises det til tidligere diskusjoner med vurdering av tilsyn med elektronisk kontroll (Stortingsmelding 27 1997-98), og senere i innstilling fra Justiskomiteen (Innst. S. nr. 6 1998-99). Disse forslagene ble ikke fulgt opp da, men diskusjonen kom opp igjen i forbindelse med Straffegjennomføringsloven § 16 (nå Str.gj.l. § 16, 1. ledd) om straffegjennomføring utenfor anstalt. Diskusjonen den gang var om bruk av teknologi som kontroll ville gjøre hjemmet om til et fengsel.

I diskusjonen om teknologi var denne tydelig knyttet til kontroll, selv om begrepet overvåkning også ble brukt i innledende dokumenter (Ibid). Straffegjennomføring med elektronisk kontroll ble knyttet til kontroll med om domfelte var hjemme eller ikke.. I England, som er det landet i Europa som har flest domfelte med fotlenke, er praktiseringen av kontrollen organisert mer som en husarrest. Det samme finnes i andre europeiske land med EK.

I USA og i andre land som bruker teknologi i ulike former for overvåkning, fokuserer tiltaket mer på bevegelseskontroll mer enn på husarrest. I bevegelseskontroll kan man også ha soner hvor personen kan oppholde seg, soner hvor personen ikke får oppholde seg og/eller kontinuerlig overvåkning av en eller flere personers bevegelser. Dette er også teknologier som er kjent fra sektorer som helsevesen, skipsfart, sikkerhet osv.

Det finnes ulike former for tekniske løsninger som brukes i elektronisk kontroll eller overvåkning. Radiofrekvens (RF), som er valgt i Norge, er et enkelt system som muliggjør inkluderende og ekskluderende soner, men som har begrenset rekkevidde. Global Positioning System (GPS) er et system som bruker et amerikanske satellitt-navigasjonssystem (GNSS) for å overvåke

posisjoner med høy nøyaktighet. Flere land gjør forsøk med GPS i forhold til definerte målgrupper, også som en del av straffegjennomføring. Dette gjelder særlig dømte for sedelighetsforbrytelser, unge lovbrytere eller andre hvor samfunnet og/eller den domfelte har et beskyttelsesbehov.

I alle forarbeidene frem til forslag om lovendring i Ot.prp. 2006-2007 har alle føringer i forhold til valg av teknikk pekt på radiofrekvens (RF) som mest egnet. Dette knyttes til innholdet i straffen; frihetsinskrenkelse gjennom hjemmesoning, egenskaper ved målgruppen men også til erfaringene fra Sverige og Danmark, som også hadde valgt RF-teknologi som teknikk. Et annet argument er at omfanget av overskuddsinformasjon ved bruk av GPS er stort og at en så omfattende overvåking ikke står i forhold til målgruppe og hensikten med ordningen. I høringsutkastet begrunnes valget slik:

Den type teknologi som skal brukes for den elektroniske kontrollen er såkalt RF-teknologi. Dette innebærer at man med tradisjonell radiofrekvens kan kontrollere at domfelte som bærer fotlenken befinner seg innenfor en bestemt sone. Sonen er definert av en stasjonær mottaker som er plassert i domfeltes eget hjem. Utstyret varsler om at domfelte forlater sonen, men gir ikke mulighet for å spore hvor domfelte befinner seg når vedkommende har forlatt sonen.³

I oppdraget om anskaffelse er det likevel åpnet for mulig fremtidig bruk av GPS i samme system:

Det skal benyttes RF-teknologi når det gjelder den elektroniske kontrollen. Denne må kunne bygges ut for å kunne støtte en GPS-teknologi⁴.

3.1 THE NORWEGIAN MODEL

Den norske modellen er likevel annerledes. Fra et utgangspunkt i hjemmesoning er argumentet å videreføre og styrke de sosiale og økonomiske ressursene hos domfelte og på denne måten forhindre tilbakefall;

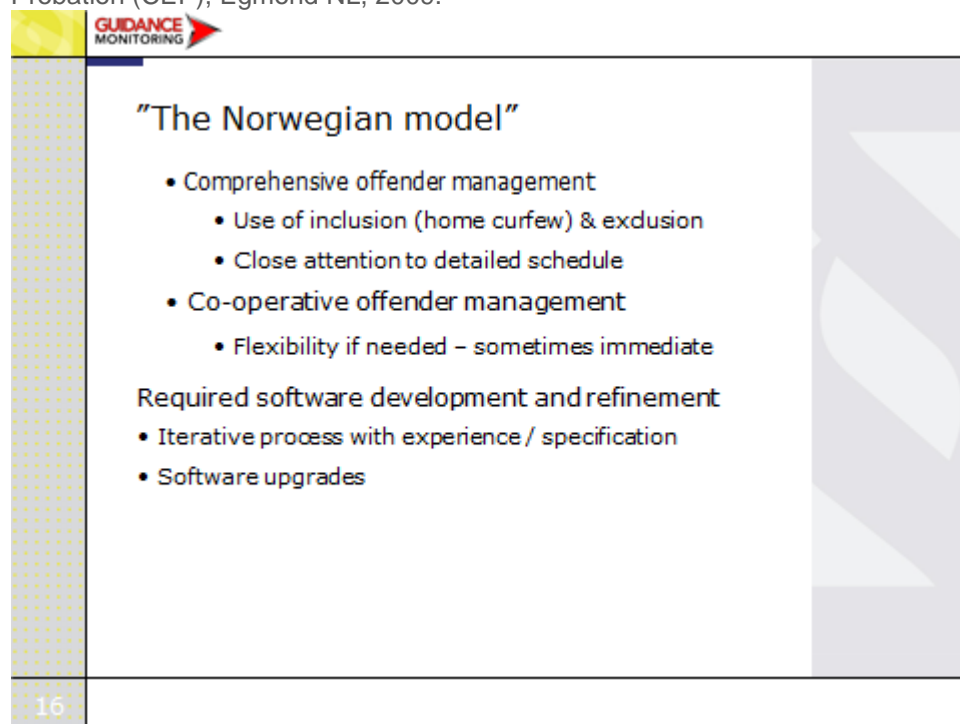
- *Maintain social aspects with family and friends, especially with children.*
- *Maintain economic aspects and the means of support and the supporter responsibility by keeping the job, the education.*
- *This will increase the possibility of a steady life for the offender. The offenders obligations to participate in the society is just as important as the obligation to stay at home, not only home-detention, but both inclusion and exclusion from home.⁵*

³ Fra Høring – utkast til forskrift om straffegjennomføring med Elektronisk kontroll. Justisdepartementet, 8.4.2008.

⁴ Kriminalomsorgens IT-tjeneste KITT: Plan for elektronisk kontroll (Delprosjekt Anskaffelse). Versjon 3. 28.2.2008. Internt notat.

⁵ Fra innledning Marianne Øster, KSF og Tony Rørbu, KITT på CEP workshop 2009, European Organisation for Probation (CEP), Egmond, NL, 2009.

Figur 1: The Norwegian model. Lysark fra innledning Marianne Øster, KSF og Tony Rørbu, KITTT på CEP workshop 2009, European Organisation for Probation (CEP), Egmond NL, 2009.



The slide features a logo in the top left corner that reads "GUIDANCE MONITORING" with a red arrow pointing right. The main title is "The Norwegian model". Below the title, there are two main sections of bullet points. The first section is "Comprehensive offender management" with three sub-bullets: "Use of inclusion (home curfew) & exclusion", "Close attention to detailed schedule", and "Co-operative offender management". The second sub-bullet under this section is "Flexibility if needed - sometimes immediate". The second main section is "Required software development and refinement" with two sub-bullets: "Iterative process with experience / specification" and "Software upgrades". The slide number "16" is in the bottom left corner.

"The Norwegian model"

- Comprehensive offender management
 - Use of inclusion (home curfew) & exclusion
 - Close attention to detailed schedule
 - Co-operative offender management
 - Flexibility if needed - sometimes immediate

Required software development and refinement

- Iterative process with experience / specification
- Software upgrades

16

Teknologien skulle passe inn i et system med både inne- og utetider, både statisk kontroll (teknologi) og dynamisk kontroll. Dette var annerledes enn i de fleste land med elektronisk kontroll, men lignet på argumenter og valg i Sverige og Danmark. Teknologien skulle spille en mindre rolle gjennom kontroll av innetider (hjemme), mens utetider skulle følges opp gjennom ulike dynamiske tiltak. Det er like viktig å være borte hjemmefra under utetider som det å være hjemme med innetider.

'The Norwegian Model' of electronic monitoring is well integrated into the overall offender management programme. This is designed to encourage success and reduce recidivism.

The Model includes intensive supervision with both inclusion (must be there) and exclusion (must not be there) in order to promote and encourage a structured lifestyle.

The Model is co-operative and allows flexibility if an offender is unable for good reason to comply with a particular curfew. Immediate changes can be made.⁶

Denne forskjellen fra regimer i andre land med elektronisk kontroll er kravet om sysselsetning i minimum 20 timer. Sysselsetning kan være ulike aktiviteter (jobb, skole, behandlingstiltak, kurs, osv.), så lenge aktiviteten er utenfor hjemmet og kan kontrolleres. Inne og utetider avtales i et aktivitetsskjema som igjen styrer alarm-tidene i systemet.

⁶ Fra innledning Marianne Øster, KSF og Tony Rørbu, KITTT på CEP workshop 2009, European Organisation for Probation (CEP), Egmond, NL, 2009.

Den elektroniske kontrollens faktiske funksjon er mindre enn i andre land. Det er kombinasjonen av elektronisk kontroll, dynamisk kontroll og annen oppfølging som setter rammene for kontrollen under straffegjennomføringen.

3.2 ANSKAFFELSE

Forskjellen i de norske behovene skapte utfordringer ved anskaffelse av teknologien til systemet. Dels skyldes dette få tilbydere og at systemene i liten grad er tilpasset skreddersøm og/eller integrering i andre systemer.. I tillegg skjer anskaffelsen i en fase forut for prosjektstart og uten de erfaringene som prosjektet nå har om behovet for tilpassing av tekniske systemer.

I kravspesifikasjonen, som er et av anbudsokumentetene, etterspørres løsninger som kan programmeres med kalender for inne- og utetider samt gi mulighet for å endre disse⁷. Når man likevel måtte bruke tid og ressurser for å tilpasse den tekniske løsningen til behovet, skyldes dette både etterspørres og tilbyders forståelse av behov og løsning. På denne måten kan også teknologidelen i EK ses på som et prosjekt, mer enn en ferdig løsning.

The standard Guidance monitoring software did not allow the flexibility needed. Guidance worked closely with the programme management team to define and develop the software to give the features required. This has enhanced the generic software and become the standard package.

*Guidance and the Norwegian Ministry of Justice continue to work together closely to ensure the success of this pilot programme.*⁸

Sommeren 2008 ble det gjort avtale om kjøp med det britiske firmaet Guidance Monitoring Limited signert i juni 2008. Systemet var operativt etter planen til oppstart 1. september 2008. I samarbeid mellom KSF, KITT og leverandøren har systemet vært gjenstand for omfattende kvalitetsgjennomgang, med ulike justeringer og oppgraderinger for å tilpasses behovene i prosjektet. Dette førte til en ny program-versjon av EK-systemet, som ble implementert i juli 2009. Leveransen ble endelig godkjent 26.6.2009, og innkjøpsavtalen erstattet av vedlikeholdsavtalen.

3.3 TILRETTELEGGING

Det er tre sentrale områder knyttet til funksjonaliteten ved system som jeg vil undersøke nærmere under;

1. Det første området er nettopp knyttet til inne- og utetider og systemets kontroll med domfeltes hjem. Her er arbeidet med aktivitetsskjema sentralt som grunnlag for å fastsette inklusjon og eksklusjon fra hjemmesonen.

⁷ Kriminalomsorgens IT-tjeneste KITT: Anskaffelse av løsning for elektronisk kontroll. Kravspesifikasjon kjøpsavtalen. Kapittel 4: Funksjonelle krav.

⁸ Som i note 6.

2. Det neste er knyttet til alarmhåndtering og omfanget av alarmer sett i forhold til håndtering og oppfølging av alarmene. Dette omfatter både differensiering i ulike alarmnivåer i forhold til viktighet, men også samarbeidet mellom kontrollsentralen og EK-enhetene.
3. Det tredje området som skal tas undersøkelse her er plassering av utstyret og fastsettelse av rekkevidde. Dette innvirker også sterkt til omfanget av alarmer og berører samarbeidet mellom kontrollsentral og EK-enhetene.

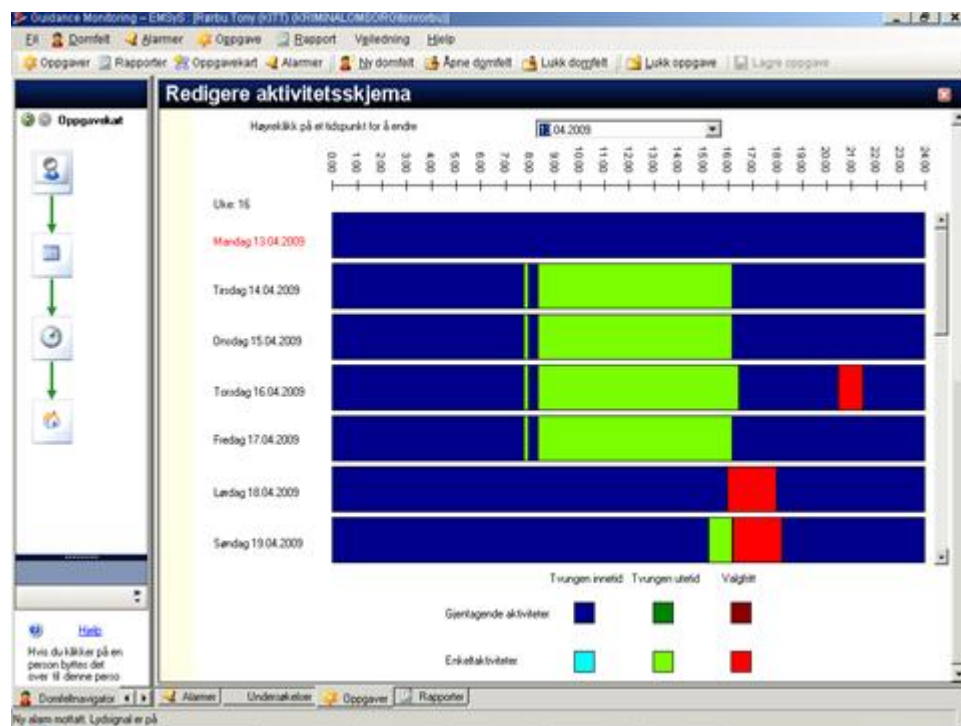
3.3.1 INNE OG UTETIDER

Inne og utetider reguleres gjennom et aktivitetsskjema. Illustrasjonen under viser et grensesnitt fra en tidligere versjon av systemet. Det er tre ulike kategorier for aktiviteter;

- Tvungen innetid, som er tid hvor den domfelte skal være tilstede i hjemmet.
- Tvungen utetid, som er tid hvor den domfelte ikke skal være i hjemmet.
- Valgfri tid, hvor den domfelte kan være inne og/eller utenfor hjemmet.

Aktivitetene legges inn av EK-teamene og lastes ned i mottaksenheten hjemme hos domfelte etter endring. Hvis domfelte er ute under tvungen innetid, inne under tvungen utetid vil det gå en alarm hos kontrollsentralen.

Figur 2: Inne- og utetider. Skjerm bilde av aktivitetsskjema i EMSYS, som viser en uke med ulike former for avtalte aktiviteter uken igjennom.



Inne- og utetider avtales i gjennomføringsplanen og/eller i faste møter mellom EK-konsulentene og domfelte. Antall aktiviteter, endring i aktivitetene, andel faste gjentakende aktiviteter eller enkeltaktiviteter er fleksibelt. Hyppige endringer og endringer som skjer nært opp til aktiviteten er likevel en utfordring for systemet som trenger tid for å sikre at skjema føres, lagres og oppdaterer mottaksenheten hos domfelte i tide til endringen. Manglende oppdatering vil kunne føre til feil alarm.

Ulik praksis i EK-enhetene i forhold til rutiner for endringer av aktivitetsskjema er ikke evaluert. Det hadde vært nyttig å se hvordan denne ulike praksisen gjorde utslag i ulike andeler med alarmer og påfølgende alarmhåndtering. Det er også en nyttig å diskutere hvordan denne fleksibiliteten i system fremmer hensikten med straffen versus formålet for den enkelte. Høy fleksibilitet kan støtte prososiale aktiviteter og sikre at domfelte deltar i positive aktiviteter. Mange endringer skjer også fordi domfelte ikke rekker hjem i tide, forsinkelser i kollektivtransporten osv.

Valgfrie tider gir også domfelte egen tid til andre aktiviteter. Domfelte har 5 timer permisjon per uke som fremkommer som valgfri tid i aktivitetsskjema. I denne perioden kan domfelte være inne og/eller ute. Systemet regulerer også buffertider før/etter tvungen innetid som muliggjør inn-/utgang mellom aktivitetene.

Tvungen utetid representerer en annen logikk knyttet til elektronisk kontroll i Norge enn i de fleste andre land. Tvungen utetid innebærer at teknologien brukes både som en inkluderende og en ekskluderende sone. Domfelte skal ikke være hjemme eller komme hjem i den perioden som er tvungen utetid. Når domfelte ikke er hjemme under tvungen utetid, er han/hun ikke kontrollert av teknologien, men gjennom andre former for kontroll som er avtalt med domfelte.

Det sentrale virkemiddelet i arbeid med elektronisk kontroll er derfor ikke teknologi, men avtalene som inngås i aktivitetsskjema. Teknologi brukes som en av flere måter å kontrollere inngåtte avtaler på. Fagutvikling av arbeid med aktivitetsskjema har skjedd i ulike sammenhenger;

- a) Gjennom forskrift og regelverk som ramme for aktiviteter som inngår som sysselsetning, møter og aktiviteter i regi av kriminalomsorgen og permisjoner. Her er de sentrale interessentene Justisdepartementet; styringsgruppe, KSF og prosjektledergruppen (med jevnlig møter i prosjektperioden).
- b) Gjennom utvikling av funksjonalitet og tilrettelegging av aktivitetsskjema i EMSYS som gir teknologiske muligheter for endring av aktivitetsskjema. Systemets oppetid, applikasjonenes grensesnitt, tilgjengelighet for oppdatering av endringer er viktig forutsetninger. Her er interessentene KITT, KSF, arbeidsgruppe for teknologi og sikkerhet, kontrollsentralen og EK-enhetene.

- c) Praksis i EK-enhetene, fleksibilitet i praktisering av endringer i aktivitetsskjema, konsulentenes tilgjengelighet for å gjennomføre endringene, rutiner for å avgjøre ulike former for endringer osv. Her er interessentene konsulentene, EK-enhetene, fagutviklingsgruppen, KSF.

Et sterkere fokus på aktivitetsplan som styringsverktøy viser også tydeligere forskjell og likhet mellom straffegjennomføring med elektronisk kontroll (Str.gjf.l. § 16, andre ledd) og hjemmesoning etter Str.gjf.l. § 16, første ledd. Det synliggjør også behov og begrunnelse for bruk av teknologi som del av kontroll i et nytt lis, som et valg og ikke som en betingelse.

3.3.2 ALARMHÅNTERING

Alle hendelser som registreres av systemet resulterer i alarmer som er organisert i tre nivåer etter prioritet: lav prioritet, medium – og høy prioritet. Hvilke alarmer som gis ulik prioritet er på forhånd valgt for å gi en håndterbar mengde alarmer og en prioritering ut fra alvorlighet. Det er laget prosedyrer for håndtering av alarmer på de ulike alarmnivåene. Den viktigste forskjellen mellom de ulike nivåene er rutine for varsling fra kontrollsentralen til EK-enheten.

I prosjektperioden er det også utviklet en *Felles prosedyre for alarmhåndtering* (Arbeidsgruppen for teknologi og sikkerhet, 25. mars 2010). I denne felles prosedyren beskrives prosedyrer, responstid og myndighet i håndtering av alarmer i samhandling mellom kontrollsentralen og EK-enhetene. Det er også egen natrutine spesielt om alarmhåndtering om natten hvor Vestfold friomsorgskontor har faglig myndighet, men fysisk sitter plassert i kontrollsentralen.

Forholdet mellom kontrollsentralen og EK-teamene om håndtering av alarmer er ikke alltid like åpenbar. Dette gjelder særlig for alarmer som åpenbart ikke er reelle. Noen av disse kan skyldes feil i systemet, eller at endringer i aktivitetsskjema ikke er lastet ned i mottaksenheten. Kontrollsentralen vil i de fleste tilfeller kunne behandle slike alarmer med høyere sikkerhet enn i EK-enhetene på grunn av kunnskap om data-systemene, tilgang til feillogger og oversikt over de ulike fagsystemene. EK-konsulentene kan samtidig befinne seg hos en annen domfelte, på reise eller i møte, ute av stand til umiddelbart kunne håndtere alarmen.

På den andre siden er det alarmer som må behandles i EK-teamene. Dette gjelder alle typer faglige vurderinger eller oppfølging av alarmen som må utføres hjemme hos den domfelte. Eksempel på det første kan være at domfelte forlater hjemmet under tvungen innetid. EK-konsulentene vil da gjøre nødvendige undersøkelser og vurderinger på bakgrunn av kjennskap til domfelte, informasjon fra andre kontrollformer og møter med domfelte.

Eksempel på oppfølging hjemme hos domfelte kan være bytte av batteri, utskifting av utstyr, flytting av mottaksenhet osv.

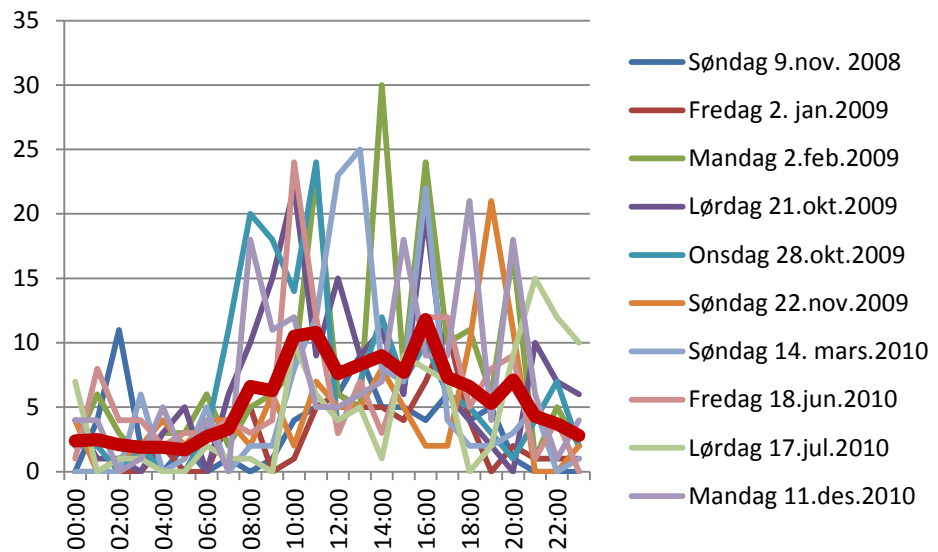
Samhandlingen mellom kontrollsentralen og EK-teamet skjer etter prosedyrer for å sikre at alarmen er reell, samtidig som alarmen håndteres raskest mulig. I dette ligger både kunnskap om system, tilgang til tidligere informasjon om uregelmessigheter/feil, kunnskap om lokale forhold, kjennskap til domfelte og informasjon om brudd på tidligere avtaler eller ved andre typer kontroller.

I figuren på neste side vises alarmer fordelt etter tidspunkt for ti tilfeldig valgte dager i prosjektperioden. Valg av datoer er gjort matematisk tilfeldig for alle mulige dager i perioden 1. september 2008 til 31. desember 2010⁹. For den første dagen som er valgt, 9. november 2008, er ikke alle EK-enhetene etablert, med åpning av Sogn og Fjordane EK den 17.11.2008. Det er også gjort tekniske endringer og endring av prosedyrer underveis i perioden som gjør at det ikke er relevant å sammenligne dager, tidspunkter eller enheter med hverandre. Det er også flere forhold som spiller inn og forklarer variasjonene.

Figur 3 viser alarmer for de ti tilfeldig valgte dagene fordelt etter tidspunkt på døgnet, med gjennomsnitt for alle dager (markert rød linje). Som det går frem av figuren, er det stor variasjon for enkelte dager, som kan identifiseres for datoer gjennom hele prosjektperioden. Toppene domineres oftest av serier av alarmer knyttet til en enkelt domfelt. Dette kan skje i forbindelse med pålenking, justering av rekkevidde for alarm, uregelmessigheter i mottaksforhold eller feil i strømtilførsel. Slike serier av alarmer kan omfatte 8-10 meldinger i løpet av en kort tidsperiode. Andre årsaker til variasjonen er knyttet til tidspunkter for tvungen ute- og innetider.

⁹ Valgte datoer er generert ved hjelp av nettstedet [random.org](http://www.random.org) generator for Calendar Date generator i perioden fra og med 1. september 2008 til og med 31. desember 2010, totalt 852 mulige dager. Rapporten ble kjørt på siden <http://www.random.org/calendar-dates/> den 19.8.2011 kl. 07:33:13 UTC.

Figur 3: Alarmer for ti tilfeldig valgte dager fordelt etter tidspunkt på døgnet, med gjennomsnitt per dag for alle dager (markert rød linje). N=1342.



Som figuren viser, er hoveddelen av meldingene i perioden 07.00 til 17.00, med toppunkter rundt kl. 10.30 og kl. 16.00, trolig i forbindelse med overgangene fra tvungen innetid til tvungen utetid og tilbake til tvungen innetid. På ettermiddagen kan også flere av alarmene forklares gjennom for tidlig eller for sen utgang fra hjemmet.

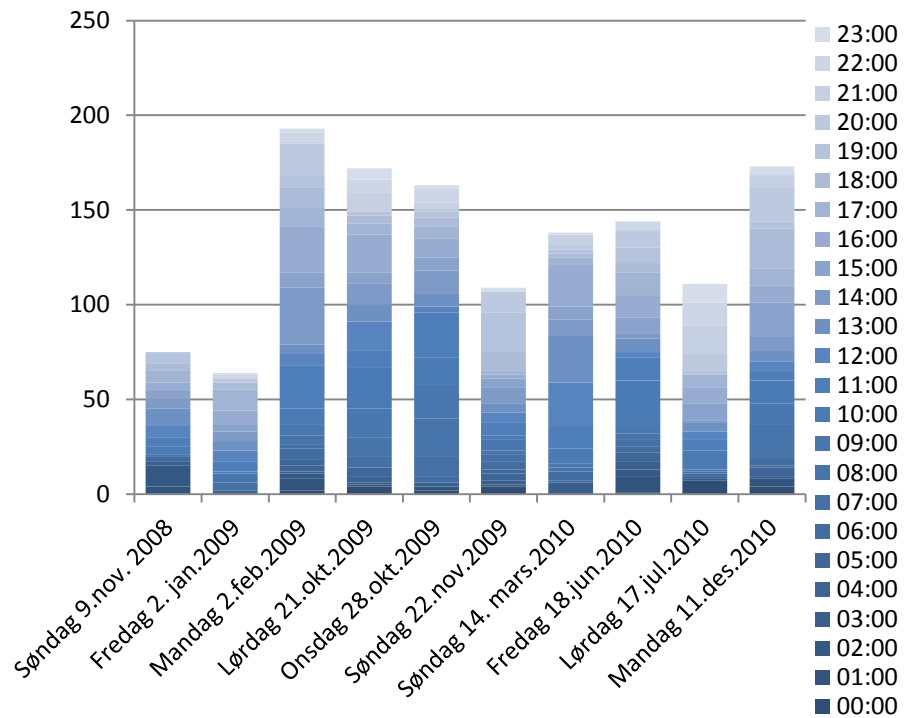
Det er i gjennomsnitt registrert 134 alarmmeldinger per dag for de 10 dagene i perioden. For alle 852 dager i perioden 1. september 2008 til 31. desember 2010 er det registrert 128497 alarmer, som gir et gjennomsnitt på 151 alarmer per dag. Det er gjort flere endringer og tilpassinger i perioden, som likevel ikke gjør antallet meldinger per dag sammenlignbar.

Det er forskjell ukedagene imellom. Figur 5 viser fordeling for de ti valgte dagene i prosjektperioden. Skraveringen viser fordeling for tidspunkt på døgnet. Det er også forskjell i fordelingen for dagene i uken. Det er tre søndager og to lørdager med blant de valgte dagene. Flere av disse har også blant det laveste antall alarmer. Antall alarmer er også lavere for de to første datoene tidlig i oppstarts-perioden. Antall domfelte som var pålenket på disse tidspunktene var rundt 20-30 pålenkede, mot to til tre ganger flere senere i prosjektperioden.

Det meste av denne perioden preges likevel av et stabilt antall alarmmeldinger per døgn, rundt 150 +/-.

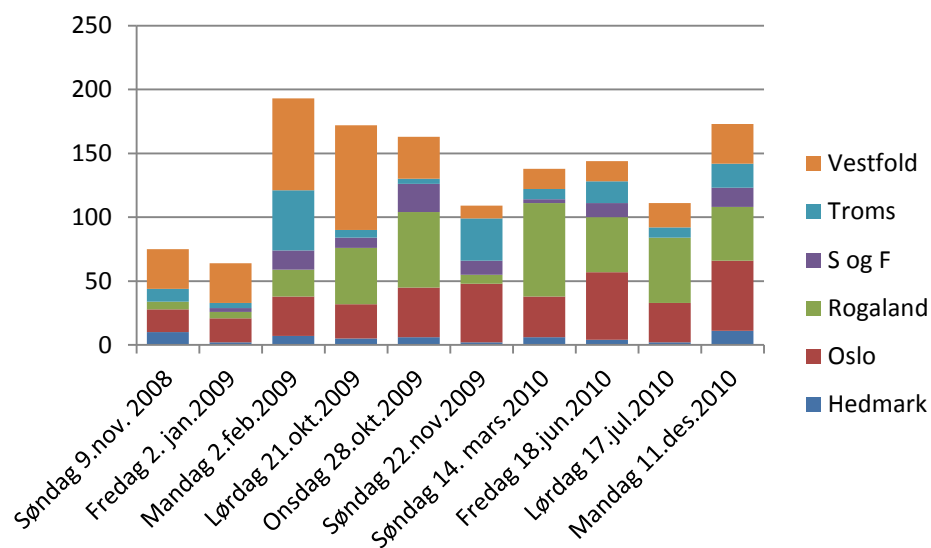
For de fleste av disse feilmeldingene vil det ikke bli tatt kontakt med domfelte, men forventet for å se mønsteret mellom flere meldinger. Dette gjelder særlig om natten, da terskelen for å ta kontakt med domfelte er større.

Figur 4 viser fordeling av alarmmeldinger for ti tilfeldig valgte dager i prosjektperioden fordelt på dato og tid på døgnet. N=1342.



Figuren under viser alarmer fordelt på de 6 EK-enhetene. Den viser at det er enhetene med flest pålenkede som også har flere alarmmeldinger. For noen enheter er det en høyere grad av stabilitet i antall meldinger, mens det for andre enheter er større variasjon. Dette er i hovedsak knyttet til alarmer som skyldes enkelthendelser (serier) eller alarmer som skyldes overgang fra tvungen inne- og utetider.

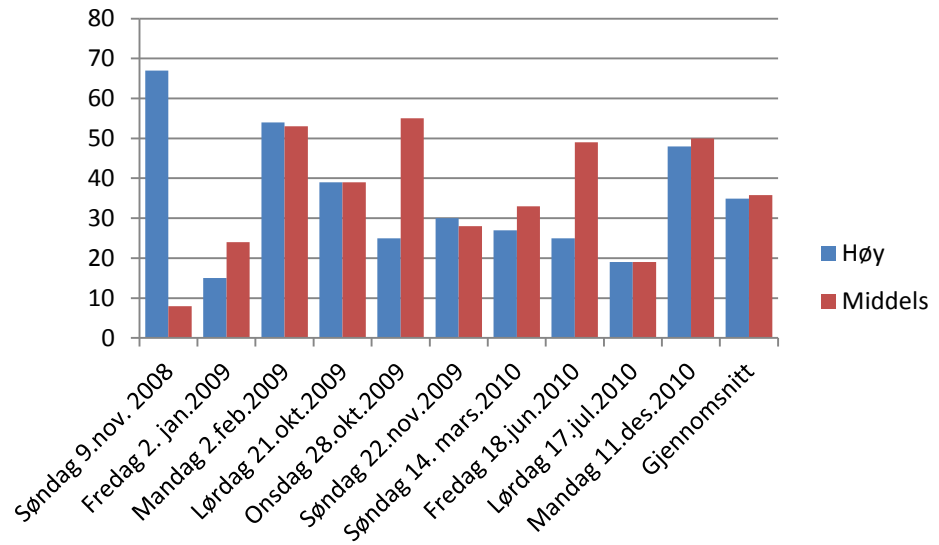
Figur 5: Fordeling av alarmmeldinger for ti tilfeldig valgte dager i prosjektperioden fordelt på enhet. N=1342.



For å lette administreringen av alarmer er alarmene gitt ulik prioritert etter alvorlighet og behov for oppfølging i lav, middels og høy prioritet. Det er knyttet ulike prosedyrer til håndtering av de ulike prioritetsnivåene. Alarmer med lav prioritet kan i noen situasjoner håndteres av kontrollsentralen etter en egen prosedyre. Alarmer med middels og høy prioritet må oversendes EK-enhet eller nattjeneste for håndtering og oppfølging etter egne prosedyrer.

I prosjektperioden er det jevnlig foretatt endringer og tilpasninger av i hvilke hendelser som gis ulik prioritet og prosedyrer for håndtering av alarmene. Disse prosedyrene handler både om kontrollsentralens undersøkelser, kommunikasjon mellom kontrollsentralen og EK-enheten, EK-enhetens undersøkelser og oppfølging og responstider for å kvittere ut alarmer og iverksette tiltak.

Figur 6: Antall alarmer for tilfeldig valgte dager i perioden med høy eller middels prioritet fordelt på dag. N=707.



Meldinger med høy og middels prioritet utgjør samlet nær 60 prosent av alle alarmer, med en variasjon fra 40 til 70 prosent av alle alarmer per dag. Også her er det forskjell enhetene imellom, hvor noen enheter har en jevnt høy andel høye og middels alarmer, mens andre har en lavere andel. Dette indikerer en forskjell i praksis knyttet til kritiske prosesser i bruk av teknologi knyttet til EK.

Antall og stabilitet av alarmer totalt per dag og andelen alarmer med middels og høy prioritet viser viktigheten å avklare prosedyrer for håndtering av alarmer og ansvarsdeling mellom kontrollsentral og EK-enhet. Dette arbeidet har også startet opp med arbeidsgruppen for teknologi og sikkerhet. Med utvidelse av EK til å omfatte flere fylker vil også føre til at det totale antall alarmer øker. Kontrollsentralens kapasitet og rolle i dette bør også vurderes for å kunne tilby fellestjenester i alarmhåndtering og støtte i kritiske prosesser ved påkeing og iverksettelse av EK. Alternativt kan man vurdere et felles fagteam knyttet til kontrollsentralen som har kriminalomsorgsfaglig kompetanse, som tilbyr støtte-funksjoner og oppfølging og som samtidig overtar ansvaret for nattjeneste som i dag ligger til Vestfold friomsorgskontor. Fellestjeneste kan administrativt knyttes opp mot en region (region sør) for styrking med juridisk kompetanse og til et friomsorgs-kontor (Vestfold friomsorgskontor) for å sikre friomsorgsfaglig kompetanse.

3.3.3 KRITISKE PROSESSER VED BRUK AV TEKNOLOGI

Det er flere kritiske prosesser som er avgjørende ved bruk av teknologi som kontroll. Enda viktigere er det når teknologi er en del av flere elementer i kontrollen. Å ha det store bildet er også viktig i annet arbeid med den domfelte, for å forstå hvordan domfelte opplever straffen og samarbeide om tiltak underveis.

Kritiske prosesser er de prosedyrene som gjelder ved undersøkelse av boligen, ved pålenking og oppmåling av alarmsone, plassering av mottaksenhet, informasjon til domfelte og avtale om aktivitetsskjema. I forkant av dette er det oppgaver knyttet til logistikk, testing og håndtering av utstyr, vedtak og skjemaer. I etterkant er det rapportering og registrering av oppstart i EMSYS og i fagsystemer.

Det er forskjeller enhetene imellom i rutiner rundt pålenking. I noen grad skyldes dette forskjeller i antall pålenkinger per medarbeider i en periode. Ved enkelte enheter er det lenge mellom hver gang en konsulent gjennomfører en pålenking. Ved andre enheter er det den geografiske avstand til domfelte som gjør at behovet for forarbeid er forskjellig, organisering i EK-enheten gjør at noen spesialiserer seg på funksjoner, egenskaper ved domfelte gjør at informasjon om teknologi og avtaler om aktiviteter blir vanskeligere.

Det synes hensiktsmessig å ha felles prosedyrer for forberedelse, gjennomføring og kontroll av rutiner rundt pålenking, plassering av mottaksenhet og innstilling av alarmsone. Det bør gjennomføres jevnlige øvelser for å kvalitetssikre prosedyre og sikre lik praksis. Der hvor det er få domfelte i perioder, bør det gjennomføres egne øvelser for å sikre at medarbeidere får nødvendig trening og trygghet i riktig bruk av utstyret.

Det er forskjeller enhetene imellom i endring av avtaler i aktivitetsskjema. Dette kan skyldes forskjeller ved domfelte; forskjeller i reisevei, forpliktelser i forhold til barn, alder og livssituasjon. Flere av disse endringene kan være nødvendige, hensiktsmessige eller ønskelige, men skyldes uforutsigbare hendelser. Noen av disse uforutsigbare hendelsene kan også skje tett opptil tidspunktet for avtalt tvungen inne- eller utetid. På den andre siden kan praksis for endringer være ulik enhetene imellom. Dette kan skyldes EK-konsulentenes tilgjengelighet, få eller mange domfelte pålenket, kulturen i EK-enheten. Få domfelte kan gi bedre oversikt, men også rom for mer individuelle tiltak rundt domfelte. Mange domfelte kan medføre en mer summarisk praksis hvor kombinasjonen av kontrolltiltak, både elektronisk og ved andre typer kontroller samlet gir en nødvendig oversikt.

Føring av begrunnelser for endring av aktivitetsskjema i fagsystemet (Kompis KIF) er en måte å sikre en omforent praksis i den enkelte EK-enhet og mellom enhetene. Dette er også et viktig redskap for kommunikasjon mellom kontrollsentralen/EK-natt og EK-enhetene for å få en historikk om aktivitetsskjema for den enkelte domfelte.

Tolking av data i fagsystemene og loggdata fra EMSYS er også en viktig kilde til kunnskap om sammenhengen mellom arbeid med aktivitetsskjema og alarmer. Et høyt antall endringer og mange alarmer som følge av feilaktige ut- og innpasseringer bidrar til å undergrave teknologiens rolle som kontrollfunksjon under straffe-gjennomføringen. Se også kapittel 5 om anbefalte problemstillinger fremover.

3.4 ANDRE TEKNOLOGIER

Fjernaksess og telefoni er to deler av teknologioppdraget som også har vært viktig i gjennomføringen av prosjektet.

Forsøket med fjernaksess innebar at alle tilsatte skulle ha tilgang til egen desktop med EMSYS og fagsystemer trådløst på egen PC. Dette ble gjort med sikker innlogging og tynne klienter, som skulle gjøre det mulig å være operativ uavhengig av om konsulenten var på kontoret, hos domfelte eller på kontrollbesøk.

Telefoni er knyttet til behovet for tilgjengelighet for domfelte og fleksibilitet i organisering av arbeidet i EK-enhetene og mellom enhetene og kontrollsentralen. Her er det forsøkt ulike bedriftsløsninger for automatisk vidererouting av samtaler innad i EK-teamet og mellom EK-enhetene og EK-natt.

Begge disse prosjektene er knyttet til behovet for mobilitet og fleksibilitet for å sikre tilgjengelighet og tilgang til informasjon. Gjennom turnus- og vaktordninger skal EK være tilgjengelig for domfelte hver dag, hele dagen (24/7/365). Tilsatte i EK skal også kunne ha tilgang til informasjon om domfelte og kunne oppdatere med ny informasjon når man er utenfor kontoret. Prosjektperioden var derfor en god anledning for å prøve ut bruk av teknologi for å sikre bedre tilgjengelighet og fleksibilitet.

FJERNAKSESS

Prosjektet med fjernaksess er tydelig inspirert av tilsvarende forsøk i andre sektorer, særlig i helsesektoren, hvor mye av arbeidet foregår ute hos brukeren samtidig som det er et behov for tilgang til registre med sensitiv informasjon.

Forsøket med fjernaksess virker godt fundert og hensiktsmessig innenfor tilgjengelig teknologi. Slike tiltak må likevel tilpasses en organisering og arbeidsform for å bli brukt. Det er likevel flere erfaringer som bør inngå i en oppsummering og videreføring av prosjektet:

1: Sikre stabil tilgang til data: Dette punktet handler om tilgang til mobile trådløse nett, men også om tilretteleggingen av programvare og applikasjoner som brukes. Bruk av tynne klienter fører til at brukeren mister tilgangen til programmer og data når forbindelsen brytes. Utbygging av mobile nett og utvikling av nye applikasjoner vil kunne bedre dette.

2: Tilrettelegging av programmer og systemer: Å jobbe mobilt krever andre løsninger enn når man sitter på kontoret. Dette gjelder databaser og programmer som krever mye båndbredde, behov for å veksle mellom flere menyer eller programmer for å få en samlet oversikt. Tilretteleggingen av databaser og programmer som skal brukes mobilt må også tilrettelegges slik at de gir en rask pålogging (single sign-on), rask tilgang til de riktige opplysningene i samme skjermbilde, enkel redigerings-adgang og mulighet for å lage midlertidige arbeidskopier/skjermbilder.

3: Gjennomtenkte arbeidsprosesser: Hvilken informasjon behøver den tilsatte når han/hun er utenfor kontoret. Hvilke oppgaver er det som skal løses og hvilken rekkefølge trengs informasjonen i. Denne type spørsmål er helt nødvendig for å tilrettelegge for bruk mobilt. Skal fjernaksess brukes under reise, i bil, hos domfelte, hjemme hos den tilsatte, eller en kombinasjon av disse. Er oppgaven å sjekke/ oppdatere aktivitetsskjema, føre oppdateringer i fagsystemet eller registrere en pålenkning?

4: Rutiner og oppfølging: Det er ikke nok at tilgang og applikasjoner er gjennomtenkt og tilrettelagt for mobilt bruk hvis ikke prosjektet følges opp, brukes og evalueres. Hvis innføring av nye løsninger handler om å gjøre både og, både saksbehandling før, under og etter alle tiltak i forhold til domfelte, så vil de nye løsningene raskt oppleves som brysomme og tidkrevende. Det betyr ikke at man ikke skal ha back-up-løsninger hvis ting likevel ikke virker som planlagt.

Jeg har opplevd ulike begrunnelser for ikke å bruke mulighetene som ligger i mer aktiv bruk av fjern-aksess-løsningen. De viktigste årsakene finnes i punkt 1 og 2 over, men også behovet for å standardisere arbeidsprosesser og lokale rutiner, kunne gitt andre resultater. Fjern-aksess har gitt EK-tilsatte mulighet for mer fleksibilitet i forhold til stasjonære kontormaskiner. Det hadde vært spennende å prøve ut mer bruk av mobile løsninger for å forenkle og erstatte noen rutiner.

TELEFONI

Telefoni handler om tilgjengelighet for den domfelte. Kvalitetsmålingene trekker også frem telefonsamtaler med tilsatte i EK som det nest viktigste tilbudet under straffegjennomføring ved siden av samtaler med kontaktperson i EK. Figur 3 som viser fordeling av alarmer for ti tilfeldig valgte dager i prosjektperioden gir også en indikasjon på nødvendige tidspunkter for tilgjengelighet når domfelte tar kontakt med EK-enheten for å endre/utsette avtaler og ved uforutsette forsinkelser. Tilgjengelighet sikrer også at kontrollsentralen får gitt melding om alarmer og hendelser uavhengig av om EK-konsulenten er på kontoret eller ikke.

Tilgjengelighet er også en viktig forutsetning for mobilitet for EK-konsulenten som er tilgjengelig og kan innhente informasjon uavhengig av om han/hun er på kontoret. I noen enheter er dette organisert med en koordinator eller EK-konsulent som er tilgjengelig på kontoret og som har tilgang til datasystemer, adresselister og planer. Alternativt brukes også andre enheter eller kontrollsentralen som bistand ved behov for informasjon etter hendelser.

Telefonene har vært viderekoblet i serier slik at domfelte skulle komme frem eller bli satt på vent for å få snakke med en konsulent. Noen domfelte har opplevd det som problematisk å ikke møte "sin" konsulent ved henvendelse på telefon. Videre routing av telefonsamtaler har i hovedsak skjedd innenfor enhet. Det er ingen begrensning for hvor telefonsamtalene kan videreroutes i

et system mellom flere enheter eventuelt til en felles sentral. I dag er det ingen enhet som har en slik funksjon, men erfaringer fra EK-natt tilsier et behov for å vurdere noen fellesfunksjoner som kan avhjelpe enhetene og EK-konsulentene når han/hun ikke er på kontoret. Dette behovet må vurderes i forhold til styrking av tilgangen til fjernaksess slik at konsulentene i større grad hadde tilgang til informasjonen selv.

Det er vurdert noen fellesfunksjoner knyttet til telefoni, som blant annet alarmknapp for å varsle når tilsatte blir utsatt for vold eller trusler. Det er også mulig å tenke seg at mobiltelefonen på sikt kan erstatte noe av behovet for fjernaksess gjennom applikasjoner som deling av kalendre, adresselister, posisjonering (egen og andre medarbeidere på jobb), mail og fellesinformasjon. Nye og bedre løsninger for telefoni og fjernaksess vil kunne støtte mer tid utenfor kontor og mer tid til personrettet arbeid med domfelte.

4.0 TEKNOLOGI OG MENNESKE

I den norske modellen er teknologidelen tonet ned til fordel for arbeid med innhold og endringsarbeid. Dette er begrunnet i stortingsmelding (Stml. 37 2007-2008), målsetningen om mer alternativ straffegjennomføring, raskere progresjon og et omfattende fagarbeid som har resultert i en faglig veileder for straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Her blir teknologi definert som statisk sikkerhet, som beskrevet under kapittel 2.3: Teknologi og etikk:

De tilsattes samtaler og kontakt med den domfelte er det bærende element i straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Teknologien skal styrke og hjelpe til med at avtalen mellom kriminalomsorgen og den domfelte overholdes, hvor kombinasjonen av basestasjon og fotlenke utgjør den usynlige fengselsmuren.

Bruk av teknologi beskrives her som en statisk og passiv kontroll av rammebetingelsene mer enn en del av et aktivt system for straffegjennomføring.

Veilederen har ikke flere direkte referanser til teknologi, men gir en omfattende beskrivelse av andre kontrolltiltak som oppmøte hos kriminalomsorgen (kapittel 4.2) uanmeldte kontrollbesøk i domfeltes hjem (kapittel 4.3), kontroll under sysselsetning (kapittel 4.4). Veilederen også en rutinebeskrivelse for pålenking (kapittel 5), prosedyrer ved uregelmessigheter under straffegjennomføringen og avlekning (kapittel 11).

Teknologi beskrives som kontroll og bruk av teknologi som respons til vedtak og hendelser.

4.1 MÅLGRUPPE

Færre enn fem prosent har brutt vilkårene og blitt overført fengsel i prosjektperioden. De aller fleste av disse etter bruk av rusmidler. Svært få

domfelte er overført fengsel etter brudd på andre vilkår. Dette tolkes som en suksess for ordningen. I løpet av prosjektperioden fullførte 1700 domfelte sin straffegjennomføring utenfor fengsel, kun 79 ble overført fengsel i perioden.

Det er ingen ting som tyder på at kontrollen har vært for lav. Tvert imot skårer kontroll på sysselsetningsstedet og kontroll i hjemmet svært høyt i måling om fornøydhet blant tilsatte våren 2010 (se delrapport 3 om kompetanse ss. 15). Det er heller ingen funn som tyder på svikt i kontrollsystemene.

Undersøkes sammensetning av domfelte som gjennomfører straff med elektronisk kontroll finner en generelt lav risiko for brudd. Dette ses gjennom kombinasjonen av domfeltes lovbruddskategori (domineres av trafikkriminalitet og økonomisk kriminalitet), mange har fast jobb, de fleste er voksne og lever i familier, noe som følger av formålet med straffereaksjonen. Fordelingen av del- og helgjennomførere er fortsatt skjev: 159 delgjennomførere mot 1537 helgjennomførere i perioden. Sammen med en gjennomsnittlig domslengde for helgjennomførere på 32 dager, må risiko for brudd vurderes som svært lav.

Et spørsmål er om kontrollnivået er for høyt eller om kontrollen i seg selv tjener andre formål enn å være "en usynlig fengselsmur" for å styrke og hjelpe til at avtaler mellom kriminalomsorgen og den domfelte overholdes. Sammenlignet med brudd ved andre alternative straffereaksjoner med et langt lavere kontrollnivå, synes det som om kontrollnivået er mer omfattende enn risikoen ved målgruppen skulle tilsi.

4.1.1 DOMFELTES OPPLEVELSER

Brukerundersøkelser blant domfelte gir noen indikasjoner om hvordan den elektroniske kontrollen oppleves. Utvalget baserer seg på 782 svar gjennomførte EK i perioden juni 2009 til november 2010.

3 av 4 svarer at de er helt enig i påstanden om at de er fornøyd med måten kontrollene har blitt utført på. Kun 15 personer var helt uenig og 10 personer litt uenig i påstanden. Dette utgjør 2,5 prosent av de som svarte. For påstanden om at de er fornøyd med hvordan samboere og kolleger er tatt hensyn til under kontrollene, svarer 80 prosent at de er helt enig i påstanden, mens 20 prosent er helt uenig eller litt uenig.

Det er god grunn til å tro at domfelte opplever kontrollene som hjemmebesøk og kontroll på sysselsetningsstedet, urinprøve og alkotest ved pålenking og eventuelt også kontroll med alkometer ved oppmøte hos friomsorgen. Domfeltes referanser til teknologi er knyttet til den fysiske opplevelsen av fotlenken, eventuelt også den sorte boksen (mottakeren) som er plassert hjemme hos domfelte. I kommentarfeltet for spørsmålet: Hvordan var det for deg å sone med fotlenke? Fordeler og ulemper med EK:, svarer 24 personer at de negative opplevelser med selve fotlenken. Noen opplever at det strammer, klør, er ubehagelig om natten, ikke passer under skotøy, bukse osv. Antallet negative kommentarer knyttet til selve fotlenken utgjør fire prosent av alle som har gitt kommentarer (N=595).

De fleste negative opplevelsene var knyttet til klokken; det å holde tiden, være presis, forholde seg til et tidsskjema osv. Her er det 72 negative kommentarer, selv om enkelte av disse også peker på positive konsekvenser av det å holde tiden. Totalt 126 hadde negative kommentarer som kunne knyttes til teknologi, enten representert ved utstyret (fotlenka) eller funksjonen av teknologien (passer på tiden). Tid generelt er gjennomgående i kommentarene, både de negative og de positive. Forholdet mellom positive og negative kommentarer er også i favør av positive utsagn. I devaluering 2 om ressurser viser en analyse av 400 utsagn at 266 svarer et eller flere positive utsagn (66 %), mens 134 svarer et eller flere negative utsagn.

Kun ett utsagn er knyttet til opplevelsen av å være overvåket. Dette utsagnet var knyttet til samboende ektefelles opplevelse.

4.1.2 EK-TILSATTES OPPLEVELSER

EK-tilsatte bruker ca. 17 prosent av arbeidstiden på alarmer, kontroller på bopel og sysselsetningssted. Dette er et av resultatene av en arbeidsplassundersøkelse som omfattet 39 tilsatte i perioden mars-mai 2010. Undersøkelsen beskrives i delrapport 3 om kompetanse.

Oppsummert er det fire ulike hovedaktiviteter; Den største aktiviteten er knyttet til saksbehandling, dokumentbehandling, føring av fagsystemer, føring av arkiv med nær 30 prosent. Innholdsfaglig arbeid utgjør den neste variabelen, som omfatter individuelle samtaler, egnethetsvurdering, oppstartmøter, obligatorisk oppmøte og grupper. Dette utgjør 23 prosent. Kontroll på bopel og på sysselsetningssted og alarmhåndtering utgjør nær 17 prosent. Møter og overlapping utgjør 13 prosent¹⁰.

Undersøkelsen inneholder ingen direkte spørsmål om teknologi, men fornøydhets-målingen som en del av arbeidsplassundersøkelsen stiller flere spørsmål om oversikt og kontroll:

- Spørsmålet om *oversikt over domfelte i aktivitetsplan og EMSYS* skårer positivt, og er inne på oversikten med de mest positive skårene i undersøkelsen. Her skårer alle enheter bedre enn kritisk grense, best i Sogn og Fjordane og Hedmark med hhv. 1,5 og 1,6. De som er over 40 år er mer fornøyd enn de yngre. Tilsatte med tidligere frimsorgserfaring også mer positive med en skåre på 1,40.
- Hvor fornøyd er du med *kontroll når domfelte er hjemme?* Her er svarene positive for alle enheter, særlig for Hedmark med en skåre på 1,83. Eldre tilsatte over 40 er også mer positive. Tilsatte med tidligere erfaring fra frimsorgen skårer positivt med 1,5.

¹⁰ Hentet fra delrapport 3: Kompetanse side 27

- Spørsmålet om *kontroll på sysselsetningsstedet* skårer også positivt med et gjennomsnitt på 2,15. Vestfold og Hedmark skårer best her med hhv. 1,8 og 1,83. Igjen er de over 40 mer fornøyd, i følge med tilsatte med bakgrunn fra friomsorgen (1,83).
- Hvor fornøyd er du med *overholdelse av rusforbudet* skårer også positivt i forhold til kritisk grense. Her er det likevel store forskjeller enhetene imellom. Hedmark skårer positivt med 1,8, mens Rogaland skårer 3,63. Tilsatte over 50 år er mer fornøyd enn gjennomsnittet, med 1,33. Det er også de med tidligere erfaring fra friomsorgen med en skåre på 1,6.
- *Ivaretagelse av sikkerhet for samboende av domfelte* skårer litt over kritisk grense. Troms og Sogn og Fjordane skårer positivt her, begge med 2,0. Rogaland skårer 3,38. Menn er litt mer fornøyd enn kvinner med hhv. 2,47 vs . 2,62. Tilsatte med tidligere erfaring fra friomsorgen er også litt mer fornøyd (2,40).
- *Sikkerhet for oss tilsatte ved besøk og kontroll av domfelte* skårer positivt i forhold til kritisk grense. Det er også et spørsmål som skårer høyt for viktighet. Skåren er særlig positiv for Vestfold med 1,8. Oslo og Troms skårer hhv. 2,22 og 2,25. Menn er mer positiv enn kvinner med hhv. 1,87 vs. 2,13. Aldersgruppen 30-40 år er de minst positive med en skåre på 2,42. Tilsatte med erfaring fra friomsorgen er mer positiv enn tilsatte med erfaring fra fengsel, hhv. 2,15 vs . 1,67.

Teknologi er et omfattende område. Noen tilsatte har mer erfaring med prosessen under straffegjennomføringen, andre har mer interesse for logistikken rundt systemet, andre igjen har lang erfaring med egnethetsvurdering, individuelle samtaler osv. I opplæringen som gis nye EK-enheter inngår opplæring om de tekniske løsningene, øvelse med på- og avlenking og opplæring i føring i fagsystemene. Min erfaring fra de første opplæringsrundene er at det bør legges mer vekt på trening i bruk av fagsystemene, rapport- og dokumentlære for å sikre god informasjonsflyt og redusere den tiden som går med til saksbehandling, dokumentbehandling og føring i fagsystemer. Denne utgjør i dag 30 prosent av arbeidstiden (jfr. arbeidsplass-undersøkelsen¹¹).

¹¹ Se delrapport 3: Kompetanse.

4.2 TEKNOLOGI OG SAMFUNN

Folk flest har et positivt forhold til bruk av teknologi for å overvåke og hindre kriminalitet. Flere rapporter fra Statistisk sentralbyrå, Statens informasjonstjeneste og Datatilsynets undersøkelser i 1997¹² og gjennom 2000-tallet med Trafikkøkonomisk institutt sin rapport: Setter vår lit til Storebror ... og alle småbrødre med?, som kom i 2005¹³ til FAFO sin rapport i 2010: Kontroll og overvåkning i arbeidslivet¹⁴ belyser dette. Disse rapportene tar utgangspunkt i overvåkning på offentlig sted eller arbeidsplass. I forbindelse med innføring av straffegjennomføring med elektronisk kontroll var det flere røster som hevdet at overvåkingen ble for privat og at kontrollen førte til at hjemmet ble et fengsel. Det er kun en domfelt som har tatt opp dette som et tema i tilbakemeldingene i kvalitetsmålingen. Det kan skyldes at formålet med bruk av elektronisk kontroll var så viktig at andre hensyn ble underordnet og/eller at den informasjonen som ble gitt før oppstart var tilfredsstillende for å forstå nødvendigheten med tiltaket.

Teknologi er stadig en viktigere del av samfunn og hverdagsliv. I et land som Norge er det særlig relevant å utvikle gode telebaserte tilbud til befolkningen. Et eksempel på dette er helsesektoren med omfattende satsning på telemedisin hvor pasienter i dag får behandling, konsulterer lege og gjennomfører kontroller på nett, enten som direkte kommunikasjon over telenettet eller på lokale sentraer som får on-line bistand fra spesialister andre steder. Prosjekter som *Født på bredbånd* viser hvordan medisinsk-faglig kompetanse kan distribueres dit hvor folk bor¹⁵. Det finnes et bredt tilbud av nettbaserte tilbud, innenfor medisinskfaglig, pleie og omsorgsfaglig og terapeutisk. Det finnes et omfattende forskningsfaglig belegg for at noen former for telebaserte tilbud passer til noen målgrupper¹⁶. Eksempler på dette er telefonhjelp for å slutte å røyke, hjelp til å administrere blodsukkernivå, osv. Fra andre sektorer kjenner jeg også godt til hvordan utdanningssektoren gjennom mange år har brukt teleløsninger i kombinasjon med andre tiltak (oppmøte, arbeidsoppgaver, materiell osv.). Også innenfor justissektoren øker fokuset på teleløsninger: I september arrangerer ICPA (International corrections and prisons association) sin årlige konferanse i Singapore. Årets tema er telejustis og telemedisin¹⁷

¹² Se reportasje på Datatilsynet sine sider på internett: http://www.datatilsynet.no/templates/Page_778.aspx. Datafilene tilgjengelig hos Statistisk sentralbyrå på nett: <http://www.ssb.no/persvhold/>:

¹³ Rapporten er tilgjengelig på internett: <http://www.toi.no/article13453-8.html>

¹⁴ Tilgjengelig fra FAFO sine sider på internett:

<http://www.faf.no/pub/rapp/20166/index.html>

¹⁵ Se dette og flere eksempler hos Norsk Senter for Telemedisin (NST), på internett: <http://www.telemed.no>

¹⁶ Se publikasjonsliste hos NST: <http://www.telemed.no/vitenskapelige-publikasjoner.43286.no.html> og hos The Cochrane Library på internett: <http://www.thecochranelibrary.com/details/collection/806797/Telemedicine.html>

¹⁷ Se ICPA sine sider på internett: <http://www.icpa.ca/news/1456>

Det som kjennetegner satsningene innen telemedisin og andre teletekniske områder er at løsningene er dynamiske, tilpasset og følges opp med flere og samtidige tiltak i en prosess mellom bruker og en eller flere tilbydere. Det tekniske nivået er ikke nødvendigvis avansert, eller hovedpoenget, men de teknologiske løsningene er en integrert del av et helhetlig tiltak. De samme forutsetningene finnes i straffegjennomføring med elektronisk kontroll, hvor egnethetsvurdering, tilpassing av utstyret til bolig, etablering av alarmsone, opprettelse av aktivitetsplan samt en kombinasjon av oppmøter og kontroller, skaper et helhetlig tiltak.

5.0 PROBLEMSTILLINGER FREMOVER:

Det er flere årsaker til at organiseringen av teknologi blir annerledes for straffegjennomføring med elektronisk kontroll enn for et helsetiltak eller et utdanningsprogram. For samfunnet er det viktig at organiseringen er enkel og tydelig i sin utforming og at tiltakene må komme i tillegg til den domfeltes tidligere situasjon. Det nytter ikke at den domfelte bor langt fra folk, har mistet sertifikatet, vanligvis ikke går ut etter jobb og er interessert i å gjøre opp for seg gjennom å gjennomføre det kriminalomsorgen pålegger. Straffen er frihetsinnskrenkelsen gjennom en kontinuerlig kontroll under straffegjennomføringen. Noen ganger er dette ikke lett for domfelte å forstå. I samtaler med EK-konsulentene legges det for eksempel vekt på å styrke sosiale bånd, få nye venner, delta i lokalsamfunnet. Da er det vanskelig å forstå hvorfor straffen hindrer en i å trene, å dra på øvelse med Røde Kors eller delta på dugnaden i vellet.

Med The Norwegian Model for straffegjennomføring med elektronisk kontroll er kontroll og relasjon to sider av samme sak og skal gjenspeile kriminalomsorgens visjon og mål for arbeid med domfelte. I etableringen av EK er det lagt mye vekt på det faglige innholdet gjennom regelverk, organisering, kompetanse og utvikling av tiltak. Ukentlige individuelle samtaler, personlige kontrollbesøk hjemme og på arbeidsplassen skal vise at kriminalomsorgen ser deg og er tilgjengelige for deg og ditt behov for endring. Relasjon, samtaler i individuelle eller gruppebaserte tilbud er innhold og kontroll på en gang. Alle EK-kontorer har fått seg toaletter for urinprøver, alle domfelte i EK blåser i alkometer, selv om de er dømt for dokumentfalsk. Det er mange ganger uklart om vilkår er begrunnet ut fra en straff- eller endringsideologi.

Relasjon er et viktig redskap for å jobbe med endring. Det er en utfordring å jobbe godt med relasjon innenfor et så kort tidsspenn som under straffegjennomføring med EK. Et hensiktsmessig tema er likevel mestring av konsekvenser av hjemmesoningen, både i forhold til samboende og i forhold til egen situasjon. Andre strategier bør være knyttet til tiltak som går ut over tiden for straffegjennomføringen hvor domfelte kan forplikte seg selv til å gjøre noe med sin livssituasjon for å unngå å begå ny kriminalitet.

Det er ingen motsetning mellom teknologi og relasjon. Likevel kan det ofte oppleves som en konflikt hvor relasjoner representerer det dynamiske, mens teknologi er en statisk størrelse. I EK er det som binder disse to størrelsene sammen arbeidet med aktivitetsplanen. Arbeidet og samarbeidet med aktivitetsplanen knytter også inn alle andre elementer, fra egnethetsvurdering, gjennomføringsplan, fremtidsplan, eventuell IP-plan og annet planarbeid med andre samarbeidspartnere under straffegjennomføringen.

Mer aktivt arbeid med aktivitetsplan krever også styrking av arbeidet med teknologi og sikkerhet. Det innebærer flere endringer, tilpassinger og færre faste dager og uker. Det krever en organisasjon som er mer fleksibel og hvor den enkelte EK-konsulent har myndighet til å ta beslutninger innenfor et enkelt regelverk. Det krever et enkelt og tydelig regelverk som er tydelig på målsetningene både for straffegjennomføringen og for innholdsarbeidet. Det krever en styrking av arbeidet med teknologi og sikkerhet slik at brudd på de avtalte aktivitetene og andre vilkårsbrudd blir håndtert innenfor klare responstider og at brudd på avtaler får tydelige konsekvenser. Dette vil også gi mulighet for å mer individuell tilrettelegging til fordel for tydeligere konsekvenser. Dette krever mer av organisasjonen, både i forhold til å styrke arbeidet med teknologi og sikkerhet og i aktiv oppfølging av aktivitetsplan som metode i innholdsarbeidet.

ANBEFALINGER

Jeg tror det er viktig å fokusere på sammenhengen mellom teknologi og innholdssiden i prosjektet. Denne sammenhengen er det bærende elementet i denne formen for straffegjennomføring. Ovenfor har jeg forsøkt å begrunne dette ved å peke på problemstillinger sett fra et teknologisk ståsted og sett fra brukerne og EK-konsulentens ståsted. For å styrke sammenhengen mellom teknologi og innhold, så er aktivitetsskjema det sentrale virkemiddelet. Konsekvensen av en slik styrking er trolig flere alarmer og et behov for å arbeide mer aktivt og dynamisk med alarmhåndtering, samtidig som det trengs en forståelse for hva som er tiltak som følger som en del av straffen og hva som er tiltak som kan tilpasses individuelt.

I underkapitlene 5.1 og 5.2 diskuteres noen årsaker, sammenhenger og konsekvenser av en slik anbefaling. Punktene er ment som en start til en diskusjon om styrking av sammenhengen mellom teknologi og innhold: 5.1 Styrke arbeidet med teknologi og sikkerhet og 5.2 styrke arbeidet med aktivitetsplan som arbeidsverktøy:

5.1 STYRKE ARBEIDET MED TEKNOLOGI OG SIKKERHET

I evalueringene av forsøksvirksomhet med det svenske IÖV-programmet¹⁸ beskrives kombinasjonen av elektronisk kontroll og kontroll ved hjemmebesøk og kontroll på arbeidsplassen. Det vises til at kontrollene av sysselsetning ikke ble gjennomført i perioder med stort arbeidspress. Hjemmekontroller ble i større grad gjennomført, selv om de i utgangspunktet hadde høyere frekvens. I intervjuer er det flere kontrollører som rapporterer om vilkårsbrudd i forbindelse med sysselsetningen som burde/kunne fått reaksjoner enn det antall reaksjoner som faktisk ble gitt (Ibid). Ved utvidelsen av IÖV-programmet i Sverige fra en maksimaltid på fire måneder til seks måneder fikk man inn en ny målgruppe med lengre dommer og høyere belastning. Da økte også andelen av vilkårsbrudd fra 8 til 15 prosent, i hovedsak på grunn av alkohol - og narkotikabruk¹⁹. Merk at det er mye som tyder på at målgruppene i Sverige i utgangspunktet er mer belastet enn den norske. En større andel domfelte gjennomfører straff utenfor fengsel og de som soner i fengsel soner ofte lengre og mer alvorlige dommer. Dette er viktig å ta med i sammenligningen mellom de ulike populasjonene²⁰.

Det er likevel trolig at andelen vilkårsbrudd vil øke ved en eventuell utvidelse av målgruppen. Antall brudd vil også øke som følge av utvidelsen av EK til flere fylker og ved flere deltagere innen eksisterende målgruppe. I likhet med de svenske vurderingene, vil nok også økt kontroll føre til flere vilkårsbrudd, både for rus og for brudd på avtaler i aktivitetsplan.

Økt antall avbrutte straffegjennomføringer med elektronisk kontroll er ikke noe mål i seg selv, men en side av et regime hvor teknologi og innhold knyttes tettere sammen. Bindeleddet mellom disse to områdene er aktivitetsplanen, som er et uttrykk for de avtaler og rammer som er gitt for gjennomføringen og som styrer alarmer til kontrollsentralen. Forutsetningene er også forutsigbarhet hos domfelte og eventuelle samboende om vilkår, soner og avtaler som følges opp gjennom tydelige avtaler og rutiner for endring av inngåtte avtaler. Kunnskap i forhold til systemet som hindrer feilmeldinger og alarmer gjennom trening av rutiner for oppstart, feilsøking av utstyr og håndtering av alarmer. God intern kommunikasjon gjennom bruk av felles

¹⁸ Intensivövervakning med elektronisk kontroll. Utvärdering av 1997 och 1998 års riksomfattande försöksverksamhet. BRÅ-rapport 1999:4:side 24-24. Tilgjengelig på internett:

http://www.bra.se/extra/measurepoint/?module_instance=4&name=9906159120.pdf&url=/dynamaster/file_archive/050121/3a9e456413851fd5b8c99053859adecd/9906159120.pdf

¹⁹ Utökad användning av elektronisk fotboja inom kriminalvården Delrapport 2; Brå Rapport 2007:1:side 24. Tilgjengelig på internett:

http://www.bra.se/extra/measurepoint/?module_instance=4&name=I%20d6V.%20Delrapport%202.pdf&url=/dynamaster/file_archive/070110/efad625a18af8c2d9bc7305acf1009ac/I%25d6V%255fdelrapport%255f2.pdf

²⁰ Se eksempelvis rapporten fra det fellesnordisk residivprosjektet Retur (Kristoffersen, R. m.fl. 2010, side 9) , tilgjengelig på internett: http://www.krus.no/upload/PDF-dokumenter/172321_rapport_web.pdf

systemer for informasjon, dokumentasjon gjennom fagsystemene og tilgjengelighet.

Felles rutiner for alarmhåndtering og arbeidet i arbeidsgruppen for teknologi og sikkerhet er en av de viktigste forutsetningene for å styrke samhandlingen mellom teknologi og innhold. Det betyr ikke at ethvert vilkårsbrudd skal føre til avbrudd i straffegjennomføring, men at vilkårsbrudd skal føre til at det blir gjort en beslutning som skal begrunnes/kvitteres ut gjennom fagsystemet.

5.2 STYRKE ARBEIDET MED AKTIVITETSPLAN SOM ARBEIDSVERKTØY

Begrunnelsen for å styrke arbeidet med teknologi og sikkerhet er også for å styrke innholdsarbeidet generelt. Ved å knytte innhold og teknologi tettere sammen vil avtaler lettere følges opp, planleggingen blir mer konkret, konsekvensene blir tydeligere.

Et tettere forhold mellom teknologi og innhold vil også bidra til å frigjøre tid til annet relasjonelt arbeid, og bidra til en større grad av differensiering av innsatsene i forhold til målgruppens sammensetning. Det kan også innebære større grad av spesialisering av tekniske løsninger, eks. telebasert alkotest, elektronisk kontroll på arbeidsplass, stemmestyrte telefonkontroll eller annen løsning for bevegelseskontroll der det er hensiktsmessig, eks. selvstendig næringsdrivende innen transport, service osv.

Den interessante diskusjonen her er begrunnelsen for de ulike formene for kontroll mer enn kontrollen i seg selv. Dette reiser også flere ideologiske og teoretiske spørsmål: Er det straffen i seg selv eller hensiktsmessigheten med tiltaket i forhold til et målbart mål som er begrunnelsen for tiltaket? En slik avklaring er viktig.: Der formålet med tiltaket er straffen i seg selv, må dette også være enkelt og forståelig i forhold til hele målgruppen domfelte som inngår. Dette innebærer en tydeligere sammenheng mellom teknologi og innhold enn det jeg oppfatter er situasjonen i dag. Det er mange mulige årsaker til dette:

- Mangelfull levering av programvare med aktivitetskalender førte til at enheten i oppstartsfasen laget egne skjemaer og rutiner for oppfølging av domfelte uavhengig av datasystemet (EMSYS).
- Fokus på innholdsarbeidet har vært fulgt opp avgrenset fra teknologiarbeidet. Selv om begge områdene er prioritert med egne ressurser, og delvis også samlokalisert, så har de hatt forskjellige kontaktpersoner lokalt. Sammenhengen mellom teknologi og innhold har i liten grad vært fokusert.
- Føringer fra andre former for alternativ straffegjennomføring i forhold til egnethetsvurdering, individuelle samtaler og innholdsarbeid ble praktisert parallelt med den elektroniske kontrollen og ikke integrert. Jeg har likevel ikke noen grunn til å tro at dette skyldes ulikheter i utdannings- eller yrkesbakgrunn. Til det er forskjellene i praksis større mellom EK-enheter enn i den enkelte enhet.

Aktivitetsplanen er likevel et område som får mye oppmerksomhet i tilbakemeldinger fra domfelte. Noen er nevnt tidligere i denne rapporten og handler om å holde tiden, planlegge dagene og være presis. Noen har også pekt på hvordan denne strukturen i seg selv er en positiv del av innholdsarbeidet og får orden på andre livsområder gjennom stabiliteten i hverdagen. Rammevilkårene som hjemmet tilbyr er ulike for domfelte; mange bor hjemme med barn og familie, noen bor alene uten annet nettverk enn på arbeidsplassen. Disse ulikhetene skaper forskjeller, men de peker også på ulike behov for oppfølging under straffegjennomføringen; både for å redusere skadevirkningene av straffen og for å forebygge ny kriminalitet. Det kan teknologi og målrettet innhold bidra med gjennom aktivt arbeid med aktivitetsplan.