



Statsforvaltaren i Vestland

Tilstandsrapport for opplæring i kriminalomsorga 2025

Statsforvaltaren i Vestland

Innhald

Innleiing	3
Organisering av opplæring innanfor kriminalomsorga	3
Deltaking i opplæring i fengsel og oppfølgingsbasar	3
Færre deltakarar i opplæring i 2025	4
Fleire registrerte elevar, men stabil aktivitet i oppfølgingsbasane	6
Deltaking i opplæring i fengsel, målt i prosent av innsette	6
Færre elevar men meir ressursar per elev?	7
Yrkesfagleg opplæring i kriminalomsorga	8
Dei fysiske rammene for yrkesfagopplæring kunne vore betre	9
Modulstrukturerte læreplanar og vegen vidare	10
Avslutning	11
Referansar	11

Innleiing

I denne tilstandsrapporten peikar Statsforvaltaren i Vestland (SFVL) på utviklingstrekk innan opplæring i kriminalomsorga i 2025. Rapporten gir ei samla framstilling av deltaking, opplæringstilbod og utviklingstrekk i sektoren, og løftar fram område som kan krevje merksemd framover.

Rapporten byggjer på eigenrapportering frå fylkeskommunane med skuleavdelingar i fengsla og oppfølgingsbasar i Noreg. Statistikken og ei visualisering av denne er tilgjengeleg gjennom oppikrim.no.

Formålet med rapporten er å gi ei skildring og vurdering av tilstanden for opplæring innan kriminalomsorga i lys av opplæringslova og tilskotsordninga til fylkeskommunane.

Organisering av opplæring innanfor kriminalomsorga

Det er opplæringstilbod for innsette i alle fengsla i Noreg. Opplæringslova § 28-5 slår fast at fylkeskommunen har ansvar for å oppfylle retten til grunnskole- og vidaregåande opplæring, for dei innsette som har rett på dette. Kunnskapsdepartementet løyver i overkant av 360 millionar kroner kvart år til fylkeskommunane gjennom tilskotsordninga for opplæring i kriminalomsorga.

Målet med ordninga er at innsette med rett til, og ønskje om, utdanning, skal kunne få opplæring under soning. Tilskotet til fylkeskommunane blir utbetalt på bakgrunn av tal soningsplassar i fylket, og er ikkje konkret knytt til deltaking i opplæringa. Tildelinga er eit bidrag for å kompensere fylkeskommunane for dei meirkostnadene det gir å tilby opplæring inne i fengsel. Fylkeskommunar med særskilt tildelte oppgåver knytt til ungdomseining, oppfølgingsbasar, TAFU og ND, får tilskot til for slike tilbod.¹

Deltaking i opplæring i fengsel og oppfølgingsbasar

Opplæringsaktiviteten i kriminalomsorga blir målt både gjennom talet på registrerte elevar gjennom året og gjennom gjennomsnittleg elevtal basert på fire teljedagar gjennom året.

Opplæringa i fengsel følgjer i hovudsak læreplanverket for vidaregåande opplæring og er i stor grad retta mot fag innan yrkesfaglege utdanningsprogram. Opplæring under soning

¹ Tilbakeføring gjennom arbeid, fritid og utdanning (TAFU) er eit tiltak som skal førebu innsette på eit liv utanfor fengselet gjennom arbeid, utdanning, og fritidstilbod. Målet er å bidra til auka sjølvstende og redusert risiko for tilbakefall til kriminalitet. Narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) er eit alternativ til vanleg fengselsstraff for personar som har narkotikarelaterte utfordringar. Deltakarane får tilbod om behandling og oppfølging for å komme seg ut av rusavhengigheit. Målet er å rehabilitere gjennom tett oppfølging, støtte og behandling, heller enn straff åleine.

kan bidra til å motverke utanforskap og styrkje moglegheitene for deltaking i arbeids- og samfunnsliv etter lauslating. Nokre skular samarbeider òg med kriminalomsorga om å leggje til rette for at innsette som ønskjer det, kan ta høgare utdanning.

For å styrkje tilgangen til digitale løysingar for opplæring i fengsel samarbeider Utdanningsdirektoratet, Statsforvaltaren i Vestland og Kriminalomsorgsdirektoratet med fylkeskommunane. Den digitale løysinga Utvei, som starta som pilot våren 2023, er vidareført ved fire skuleavdelingar i tre fylke. Løysinga har framleis behov for kvalitetssikring og vidare utgreiing. Kunnskapsdepartementet vurderte i 2025, i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet, korleis erfaringane frå Utvei bør følgjast opp vidare.

Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet/Statsforvaltaren i Vestland, Husbanken og Kriminalomsorgsdirektoratet har halde fram arbeidet med oppfølginga av Riksrevisjonen si undersøking, jf. Dokument 3:4 (2022–2023). Riksrevisjonen peikte mellom anna på at fleire fylkeskommunar mangla oppfølgingsbasar for å sikre at opplæring som blir starta under soning, blir fullført etter lauslating. Det er no etablert, eller er under etablering, minst éin oppfølgingsbase i nær alle fylkeskommunar.

Færre deltakarar i opplæring i 2025

Tabell 1 viser at det har vore ei tydeleg nedgang i opplæringsaktiviteten i 2025. Frå året før er det 298 færre deltakarar, ein nedgang på vel ni prosent. Talet på deltakarar som tar grunnskuleopplæring og fagskule aukar, medan det er ein nedgang i deltakinga innan vidaregåande opplæring og korte opplæringstilbod.

Tabell 1: Tal på elevar i fengsel og oppfølgingsbasar, i heiltidsekvivalentar, fordelt etter opplæringstype

	2022	2023	2024	2025
Grunnskule	39,5	30	34,5	61

Vidaregåande skule	1 481	1 515,5	1 552	1410
Korte opplæringstilbod	994	1 037,5	907	780
Anna opplæring	553	532,5	575,5	580
Fagskule	24	30	36	57
Høgskule/universitet	116	144	161	80
Sum	3207,5	3289,5	3266	2968

Reg. elevar: Omfanget av opplæring i kriminalomsorga blir rekna om til heiltidsekvivalentar. Talet på gjennomsnittlege deltidselevar blir halvert og summert med talet på heiltidselevar. Dette gir eit samla uttrykk for det totale omfanget av opplæring i fengsel og oppfølgingsbasar. Kor mange som har fått opplæring i løpet av kalenderåret.

Korte opplæringstilbod er tilpassa opplæringstilbod heimla i læreplanverket for den vidaregåande skulen.

Auka på talet på deltakarar som mottar grunnskuleopplæring, eller førebuande opplæring for vaksne er høgt. Dette er positivt, ettersom fullført grunnskuleopplæring er ein føresetnad for å kunne fortsette på vidaregåande opplæring mot studiekompetanse eller eit fagbrev. Frå ei kartlegging av opplæringsønskja og behov av innsette i 2024 var det berre 7,9 prosent av dei som svarte som ikkje hadde fullført grunnskulen (Asbjørnsen m.fl, 2024: 33). Om det er mange av desse som no har fått gjennomført planane, er det ei god utvikling.

Det er ein auke i deltakinga innan kategorien anna opplæring, som omfattar opplæringstilbod retta mot å motivere innsette til å starte grunnopplæring i ein eller annan form. Sektor melder også i år om auka behov for meir rettleiing overfor innsette som i utgangspunktet har avskrive opplæring som ei moglegheit, til trass av at dei formelt sett har rett på opplæring. I dette arbeidet viser det seg at ulike skulemotiverande tilbod kan fungere som eit første steg inn på skuleavdelinga.

At talet på deltakarar som tar vidaregåande opplæring går ned, er ikkje like positivt. Frå kartlegginga veit vi at fleirtalet av dei som tenkjer på opplæring ønskjer å fullføre vidaregåande opplæring (2024: 34). Det er likevel kanskje mogleg å sjå ein samanheng mellom fleire av tala her. Det er også ein sterk nedgang i deltakarar på korte opplæringstilbod. Faktisk har nær kvar fjerde deltakar forsvunne det siste året. Dette kan vere resultat av ei ønska utvikling.

Målsettinga for opplæringa er formalgivande opplæring, og det har vore eit uttalt ønske både frå fylkeskommunar og statleg hald at korte opplæringstilbod skal kunne erstattast av til dømes modulstrukturert fagopplæring. Dersom det hadde vore ei auke i aktiviteten på vidaregåande opplæring hadde vi kanskje kunne tenkt at det var ein slik samanheng, men tala viser det motsette.

Talet på deltakarar i vidaregåande opplæring gjekk ned frå 1552 i 2024 til 1410 i 2025, ein reduksjon på vel ni prosent. Nedgangen kan berre delvis forklarast med endringar i innsettbefolkninga - talet på innsette var relativt stabilt gjennom perioden. Samstundes kan det vere at vi kan sjå utviklinga i samanheng med innføringa av modulstrukturerte læreplanar for fag- og yrkesopplæring som igjen har medført endringar i organisering og innhald i opplæringstilbodet. Tilbakemeldingar frå sektor er at særleg innføringa av dette krev mykje kapasitet per deltakar frå skulen og fengselet si side. Det er difor kanskje for tidleg å slå fast om nedgangen representerer faktisk redusert opplæringsaktivitet i fengsel eller om vi ser effektar av omlegging av opplæringsform og praksis.

Fleire registrerte elevar, men stabil aktivitet i oppfølgingsbasane

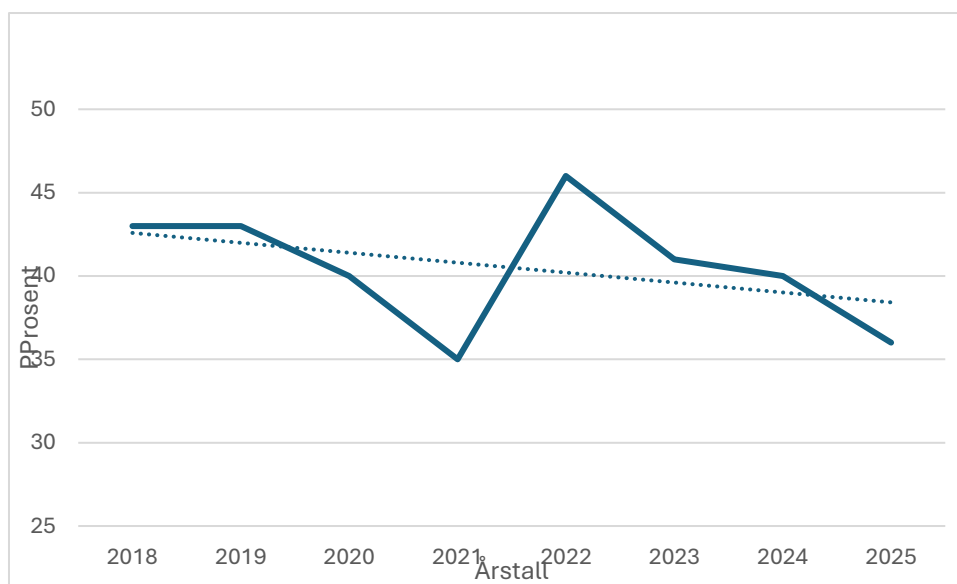
I oppfølgingsbasane er det fleire personar innom i løpet av året, utan at det gjennomsnittlege elevtalet aukar i 2025. Dette kan tyde på kortare opplæringsperiodar, eller større gjennomstrøyming av elevar.

Tabell 2: talet på elevar/deltakarar i oppfølgingsbasar og fengsel, gitt i total tal og gjennomsnitt

	2024				2025			
	Heiltid		Deltid		Heiltid		Deltid	
	Reg, elevar	Gj,snitt	Reg, elevar	Gj,snitt	Reg, elevar	Gj,snitt	Reg, elevar	Gj,snitt
Oppfølgingsbasane	0	0,5	434	152,75	2,0	9,8	515,0	149,5
Fengsel	506	97,8	4692	1122,2	247,0	105,7	4649,0	991,9

Deltaking i opplæring i fengsel, målt i prosent av innsette

Rekna ut frå gjennomsnittleg belegg i kriminalomsorga deltok om lag 36 prosent av dei innsette i ei eller anna form for opplæringsaktivitet i regi av skulen i løpet av 2025. Deltakinga er noko lågare enn i 2018, men har variert gjennom perioden.



Figur 1: Elevar i opplæring for åra 2018 – 2025 målt i andel av innsette (rekna ut frå gjennomsnittleg belegg hos kriminalomsorga).

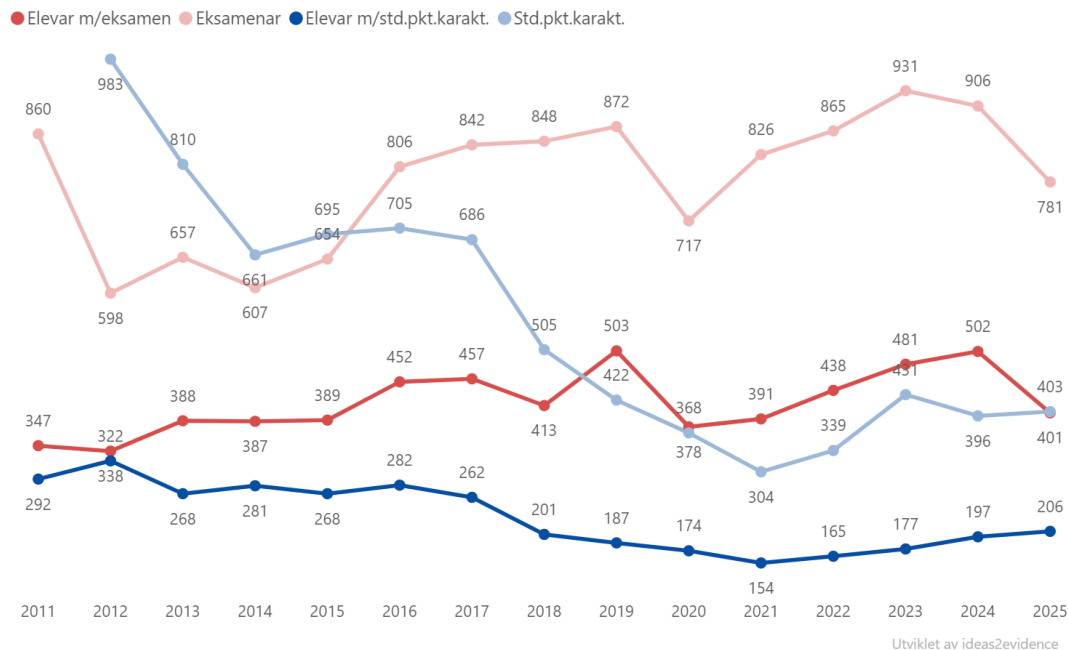
Færre elevar men meir ressursar per elev?

Det kan vere fleire forklaringar på nedgangen. Fleire innsette sonar den siste delen av dommen med elektronisk fotlenkje i sivilsamfunnet. Samstundes har ein større del av dei innsette i fengsel samansette levekårsutfordringar og negative erfaringar frå tidlegare skulegang (Eikeland m.fl. 2025). Slike forhold kan gjere det vanskeleg å motivere innsette til å starte opplæring under soning.

Utviklinga kan tyde på at ein større del av opplæringa inngår i meir heilskaplege og lærarstyrte opplæringsløp, men dette har vi ikkje data på i rapportering. I figur 2 ser ein at det har blitt avlagt nokre færre eksamenar dei siste tre åra, medan det har blitt fleire elevar som har fått standpunktkarakter i same periode. Å fastsetje ein standpunktkarakter er meir ressurskrevjande for skulen enn å melde kandidatar opp til eksamen. Dette kan tyde på at det faktisk er slik at fleire elevar deltar i meir heilskaplege opplæringsløp.

Dette er ei ønska utvikling. Standpunktkarakter er normalordninga i vidaregåande opplæring, og at opplæringa blir avslutta med dette viser at skulen har hatt grunnlag for å vurdere den samla kompetansen til eleven ved avslutninga av faget.

Tal på eksamenar o.l. for vidaregåande skule: alle fengsler



Figur 2: Tal på eksamenar og standpunktkarakterar 2011 – 2025.

Funn frå forskning viser likevel at fleire innsette opplever at utdanningstilbodet ikkje alltid er tilstrekkeleg tilpassa dei individuelle behova deira. Manglande eller avgrensa tilgang til teknologi og digitale verktøy kan òg vere ei utfordring. Tilgang til eigna IKT-verktøy er avgjerande for å sikre dei innsette sine rettar til opplæring.

Yrkesfagleg opplæring i kriminalomsorga

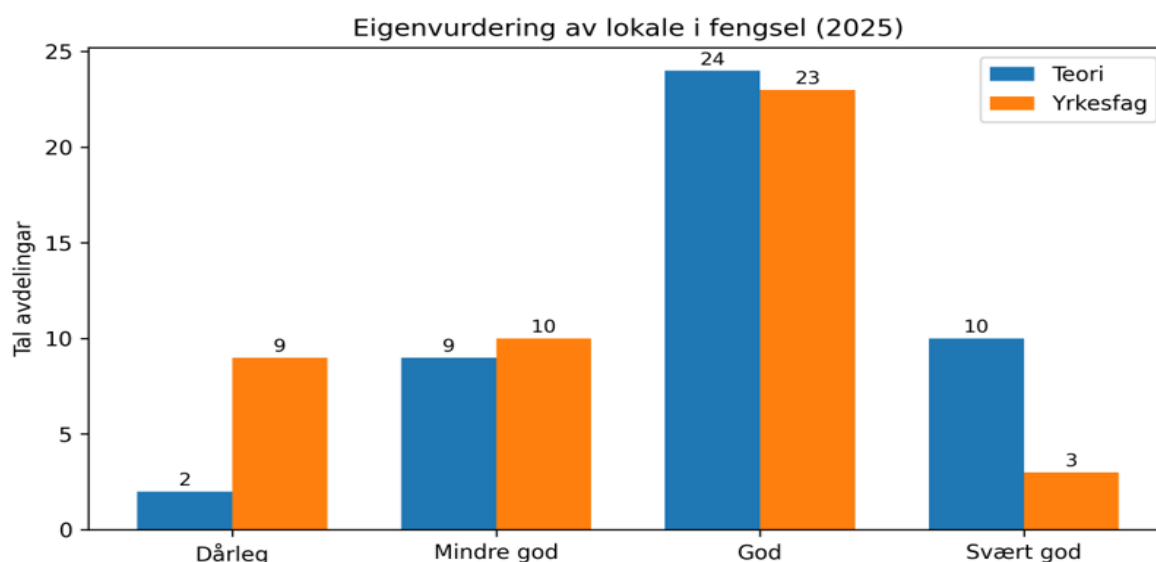
Yrkesfagleg opplæring utgjer ein sentral del av opplæringstilbodet i kriminalomsorga. Forsking og erfaringar frå sektoren viser at mange innsette ønskjer yrkesfagleg opplæring. For mange kan dette vere ein veg til arbeid og varig tilknytning til arbeidslivet etter lauslating. Norsk arbeidsliv står også overfor eit stort og aukande behov for fagarbeidarar innan fleire bransjar. Yrkesfagleg opplæring i fengsel kan derfor bidra både til å møte kompetansebehov i samfunnet og til å styrkje moglegheitene for tilbakeføring.

Nedgangen i vidaregåande opplæring må også sjåast i samanheng med kva yrkesfaglege tilbod fengsla faktisk har moglegheit til å gi. Både dei fysiske rammene og tilgangen til relevante arbeidsarenaer påverkar kva opplæringsløp som kan etablerast. Vi har ikkje

tilgang til dei vurderingane fylkeskommunane gjer i samråd med kriminalomsorga om etablering og drift av yrkesfagleg utdanning, men vi har tilgang til skulane si eigenvurdering av kor tilfredse dei er med lokala dei brukar til opplæring.

Dei fysiske rammene for yrkesfagopplæring kunne vore betre

Kartlegginga av lokale og utstyr peikar på ei utfordring som kan vere viktig for den vidare utviklinga av yrkesfagleg opplæring. Det er kriminalomsorga som etter opplæringslova har ansvar for å tilby lokale til opplæring. Vurderingane viser at yrkesfaglege lokale gjennomgåande får lågare skår enn lokale for teoriopplæring. Fleire avdelingar vurderer yrkesfaglokala som «mindre gode» eller «dårlege», medan teorilokala i dei same fengsla blir vurderte som «gode» eller «svært gode». Dette er uheldig, ettersom vi veit at det er yrkesfagleg opplæring som er mest etterspurt av dei innsette.



Figur 3: Eigenvurdering av lokale

Yrkesfag stiller ofte krav til verkstader, spesialrom, maskiner, kjøkken, lagerløyser og anna utstyr som krev både investeringar og vedlikehald. Der slike fasilitetar manglar eller har avgrensa kapasitet, kan det vere vanskeleg å etablere nye opplæringstilbod eller utvikle eksisterande tilbod vidare. Lokale og utstyr kan derfor vere ein faktor som påverkar både breidda i opplæringstilbodet og moglegheitene for å ta i bruk nye læreplanar og opplæringsmodellar.

Kartlegginga gir ikkje grunnlag for å slå fast at lokala forklarar den låge eller fallande deltakinga i vidaregåande opplæring. Ho viser likevel at dei fysiske rammene kan vere ein flaskehals for vidare utviding av yrkesfagtilbodet. Der lokala ikkje er tilfredsstillande for opplæring kan fylkeskommunen og kriminalomsorga sjå om det er mogleg å samarbeid å løfte standarden.

Samtidig viser kartlegginga at fleire fengsel har gode eller svært gode føresetnader for yrkesfagleg opplæring. Erfaringane frå desse avdelingane kan gi nyttig kunnskap om korleis ein kan utvikle opplæringstilbod som kombinerer arbeidsdrift, formell opplæring og dokumentasjon av kompetanse. På sikt kan dette bidra til at fleire innsette får moglegheit til å gjennomføre opplæringsløp som fører fram mot praksiskandidatordningar, lærekontraktar, fagprøver og fagbrev.

Modulstrukturerte læreplanar og vegen vidare

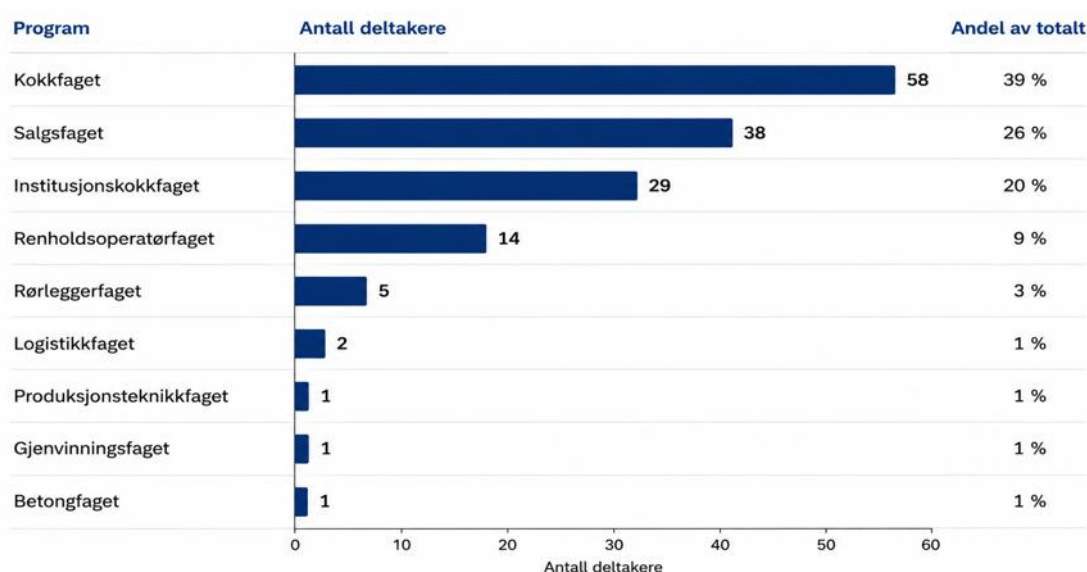
Dei nye modulstrukturerte læreplanane for yrkesfag har fått mykje merksemd dei siste åra. Yrkesfagleg opplæring i kriminalomsorga omfattar likevel meir enn dette. Dei fleste fengsel tilbyr ulike former for yrkesretta opplæring gjennom samarbeid mellom skule og arbeidsdrift. Samtidig representerer desse læreplanane eit viktig utviklingsarbeid, der ein kan leggje til rette for meir fleksible og dokumenterbare opplæringsløp som kan vidareførast og fullførast vidare etter lauslating eller flytting mellom fengsel.

Tala for 2025 viser at 20 av 46 skuleavdelingar hadde registrerte deltakarar i opplæring etter modulstrukturerte læreplanar løpet av året. Tala seier likevel ikkje åleine noko om kva avdelingar som har føresetnader eller eit aktuelt deltakargrunnlag for å tilby dei aktuelle lærefaga.

Dette er likevel eit uttrykk for at implementeringa av modulstrukturerte læreplanar har kome ulikt langt mellom fengsla. Innføringa av modulstrukturert opplæring er framleis i ein utviklingsfase, og erfaringane frå dei avdelingane som har teke ordninga i bruk vil kunne vere viktige for vidare implementering i sektoren.

Registrerte deltakere i modulstrukturerte læreplaner etter program, 2025

Totalt 148 deltakere på 9 av 17 mulige program.



Figur 4: Deltakarar på program med modulstrukturerte læreplanar 2025

Vi ser også ein svært tydeleg samanheng mellom det som er aktuelle arbeidsplassar i fengsel og deltakarar på dei ulike utdanningsprogramma. Dei to kokkefaga utgjer godt over halvparten av alle deltakarane i 2025. Dette heng nok saman med kva arbeidsarenaer og produksjonsmiljø som finst i fengsla. Arbeids- og aktivitetstilboda i fengsel (arbeidsdrifta) er ein sentral læringsarena for yrkesfagleg opplæring, og dei fagområda som blir tilbydde vil ofte vere tett knytte til dei praktiske aktivitetane som er etablerte ved den enkelte avdelinga. Dette gir gode moglegheiter for praksisnær opplæring, men vil påverke breidda i opplæringstilbodet.

Avslutning

Tala for 2025 viser ein nedgang i det registrerte opplæringsomfanget, samstundes som det skjer viktige endringar i organiseringa og innhaldet i opplæringa. I tida framover blir det viktig å følgje utviklinga i deltakinga tett.

Skal fleire innsette få moglegheit til å gjennomføre yrkesfagleg opplæring, må det også vere merksemd på eigna lokale og utstyr, samarbeid mellom skule og arbeidsdrift og vidare innføring av modulstrukturert opplæring. Målet må vere at fleire får tilgang til heilskaplege opplæringsløp som kan dokumenterast, vidareførast og fullførast etter lauslating.

Referansar

Asbjørnsen, Arve, Jones, Lise Øen, Eikeland, Ole Johan, Eidsvåg, Sunniva og Manger, Terje: Norske innsatte: Opplæringsbehov hos norske innsatte som har hatt tidlig kontakt med hjelpeapparatet. Rapport 1/2024. Statsforvaltaren i Vestland.

Eikeland, O. J., Manger, T., Jones, L. Ø., & Asbjørnsen, A. (2025) Norske innsette: Utdanningsmotivasjon og hinder for utdanning i fengsel. Rapport nr 1/2025. Statsforvaltaren i Vestland.

Eikeland, Ole Johan, Øen Jones, Lise, Manger, Terje og Asbjørnsen, Arve: Norske innsette: Utdanning før og under soning, ønsker og planar. Rapport 1/2022. Statsforvaltaren i Vestland.

Justis- og beredskapsdepartementet. (2025). Straff som virker – straffegjennomføring for et tryggere Norge (Meld. St. 31 (2024–2025)). Storting.no.

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsdokumenter/Lesevisning/?p=2024-2025&paid=2&wid=m&psid=DIVL160>

Kunnskapsdepartementet (2020): Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden (Stortingsmelding nr. 21 (2020-2021))