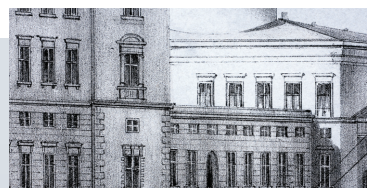


10/2010

STATSREVISORERNE



Beretning om
Kriminalforsorgens initiativer til
forebyggelse af dømtes tilbagefald
til kriminalitet



10/2010

Beretning om Kriminalforsorgens initiativer til forebyggelse af dømtes tilbagefald til kriminalitet

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2011

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Justitsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske midt i december 2011.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerens eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerens Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2010, som afgives i april 2012.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
Hjemmeside: www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISSN 0108-3902
ISBN 978-87-7434-357-8

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM KRIMINALFORSORGENS INITIATIVER TIL FOREBYGGELSE AF DØMTE TILBAGEFALD TIL KRIMINALITET

Det er væsentligt for samfundet og for den enkelte dømte, at den dømte ikke vender tilbage til kriminalitet efter udståelse af sin straf. Inden for 2 år efter løsladelsen begår ca. hver 4. dømte ny kriminalitet, som de bliver dømt for. Det koster samfundet ca. 700.000 kr. om året, når en dømt afsoner i et lukket fængsel.

Direktoratet for Kriminalforsorgen og kommunerne har til opgave at forebygge dømmes tilbagefald til kriminalitet. Kriminalforsorgen har bl.a. gennemført det tværgående Projekt God Løsladelse, som har givet værdifuld viden om den gode løsladelse, der er nyttiggjort i den fremadrettede indsats.

Statsrevisorerne bemærker:

- at samarbejdet mellem Kriminalforsorgens institutioner ikke fungerer helt tilfredsstillende

Statsrevisorerne kritiserer i den forbindelse, at den lovbestemte handleplan, som skal udarbejdes for den enkelte dømte, ikke i alle tilfælde er opdateret og i flere tilfælde er mangelfuld. I de tilfælde kan handleplanen ikke bruges til gavn for den dømte og på tværs af institutionerne.

- at samarbejdet mellem Kriminalforsorgen og kommunerne ikke i alle tilfælde fungerer tilfredsstillende

Selv om man ved, at mangel på bolig, netværk, beskæftigelse og penge ved løsladelsen øger sandsynligheden for at begå ny kriminalitet, viser beretningen, at Kriminalforsorgen og kommunerne i en række tilfælde ikke har koordineret løsladelsen af den dømte i tilstrækkelig grad. Statsrevisorerne bemærker, at der ikke er fulgt ordentligt op på et erkendt behov for at styrke samarbejdet både omkring handleplanen, løsladelsen og det videre forløb.

- at Kriminalforsorgen også bør evaluere, hvilken effekt indsatsen vedrørende behandling, beskæftigelse, uddannelse samt sikkerhed og kontrol har på de dømmes tilbagefald til kriminalitet.

Statsrevisorerne,
den 24. august 2011

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Mogens Lykketoft
Carsten Hansen
Kristian Jensen*



Beretning til Statsrevisorerne om Kriminalforsorgens initiativer til forebyggelse af dømtes tilbagefald til kriminalitet

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 11. Justitsministeriet.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og konklusion	1
II.	Indledning	7
	A. Baggrund	7
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	11
III.	Samarbejdet mellem de involverede parter	14
	A. Udarbejdelse og kvalitet af handleplaner.....	15
	B. Samarbejdet internt i Kriminalforsorgen.....	18
	C. Samarbejdet mellem Kriminalforsorgens institutioner og kommunerne.....	21
IV.	Effekten af indsatser	31
	A. Mål og resultatkrav.....	31
	B. Beskæftigelsesvirksomheden, herunder uddannelses- og program- virksomheden.....	34
	C. Behandlingsvirksomheden.....	37
	D. Kontrol- og sikkerhedsvirksomheden.....	39
	Bilag 1. Køreplan for god løsladelse	41
	Bilag 2. Indholdet i handleplanerne.....	42
	Bilag 3. Rigsrevisionens spørgeskema til kommunerne	43
	Bilag 4. Ordliste.....	45

Beretningen vedrører finanslovens § 11. Justitsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Lene Espersen: november 2001 – september 2008

Brian Mikkelsen: september 2008 – februar 2010

Lars Barfoed: februar 2010 –

I. Introduktion og konklusion

1. Denne beretning handler om Kriminalforsorgens initiativer til forebyggelse af dømtes tilbagefald til kriminalitet. Det er Kriminalforsorgens opgave at fuldbyrde de straffe, som domstolene idømmer, og samtidig støtte og motivere de dømte til gennem personlig og social udvikling at leve en kriminalitetsfri tilværelse.

2. Det fremgår af flerårssaftalen for Kriminalforsorgen for 2008-2011, at hurtig indsættelse af dømte og en sikker og effektiv strafafsoning skal kombineres med gode muligheder for misbrugsbehandling, uddannelse og gradvis udslusning, så færrest mulige begår ny kriminalitet. Det fremgår videre af flerårssaftalen, at det er vigtigt, at der etableres et samarbejde med den dømtes hjemkommune i forbindelse med løsladelsen. I løsladelsessituationen er det særligt vigtigt, at den dømte så vidt muligt har forsørgelse, bolig og beskæftigelse på plads, så risikoen for tilbagefald til kriminalitet reduceres.

3. Et centralt redskab i Kriminalforsorgens arbejde med den dømte er den såkaldte handleplan. Kriminalforsorgen har opstillet krav til indholdet af handleplanen, men en handleplan er alene et redskab og får ingen effekt, hvis ikke den bruges aktivt og indeholder de relevante informationer. Det gælder både, når den dømte afsoner, er under tilsyn og i løsladelsessituationen.

4. Direktoratet for Kriminalforsorgen har igangsat flere initiativer for at forebygge dømtes tilbagefald til kriminalitet. Direktoratet igangsatte bl.a. i samarbejde med Beskæftigelsesministeriet og Indenrigs- og Socialministeriet (nu Socialministeriet) i september 2006 Projekt God Løsladelse, der havde til formål at skabe et fundament af erfaringer og viden om samarbejdet mellem Kriminalforsorgen og kommunerne. Projektet viste, at Kriminalforsorgen havde visse udfordringer i forhold til samarbejdet med kommunerne. Projekt God Løsladelse blev igangsat som et større metodeudviklingsprojekt, og der er, siden Servicestyrelsen afsluttede projektet i 2009, udarbejdet en skabelon for samarbejdsaftaler og indgået de første samarbejdsaftaler med kommunerne. Direktoratet har orienteret de underliggende institutioner om, at de skal følge køreplanen for god løsladelse, der blev udviklet som en del af Projekt God Løsladelse.

På handleplansområdet er der ligeledes gennemført flere initiativer siden 2003, idet der er udarbejdet et nyt cirkulære og en ny vejledning vedrørende handleplaner. Der er udarbejdet og implementeret en ny it-skabelon for handleplaner, og der er gennemført undervisning i de nye tiltag.

5. Rigsrevisionen igangsatte selv undersøgelsen i oktober 2010, fordi området vurderes at være væsentligt, både samfundsmæssigt og økonomisk. Beretningen følger bl.a. op på forhold, som indgik i beretning nr. 9/03 om Justitsministeriets økonomistyring, nemlig anvendelse af handleplaner og Kriminalforsorgens vurderinger af, om initiativer til forebyggelse af dømtes tilbagefald til kriminalitet har effekt.

Direktoratet for Kriminalforsorgen anvendes, når der alene er tale om det centrale direktorat.

Kriminalforsorgens institutioner anvendes, når der er tale om direktoratets underliggende institutioner (fængsler, pensioner og afdelinger under Kriminalforsorgen i Frihed – KIF).

Kriminalforsorgen anvendes, når der er tale om hele Kriminalforsorgen, dvs. både direktoratet og de underliggende institutioner.

6. Formålet med undersøgelsen er at vurdere Kriminalforsorgens initiativer til forebyggelse af dømtes tilbagefald til kriminalitet. Formålet er undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Fungerer samarbejdet mellem Kriminalforsorgens institutioner internt og mellem Kriminalforsorgens institutioner og kommunerne?
- Undersøger Direktoratet for Kriminalforsorgen, om iværksatte indsatser har effekt?

Undersøgelsen vedrører Justitsministeriets område, herunder Direktoratet for Kriminalforsorgen og underliggende institutioner, dvs. fængsler, pensioner og KiF-afdelinger. Undersøgelsen omfatter perioden 2006-2011.

HOVEDKONKLUSION

En dømt kan afsone sin dom i et fængsel, på en pension eller være under tilsyn af Kriminalforsorgen i Frihed (KiF). Antallet af fængselsdomme udgjorde i 2009 ca. 9.500, heraf var ca. 38 % af dommene på 4 måneder eller derover. Siden 2006 har andelen af dømtede, der vender tilbage til kriminalitet og igen bliver dømt inden for 2 år, været stabil (ca. 26 %). Årligt koster det ca. 700.000 kr. i direkte udgifter, når en dømt afsoner i et lukket fængsel.

Der er mange institutioner og myndigheder, som skal samarbejde for at forebygge dømtede tilbagefald til kriminalitet, hvilket giver specielle udfordringer på dette område. Der skal således samarbejdes mellem Kriminalforsorgens institutioner internt og mellem Kriminalforsorgens institutioner og kommunerne i forhold til en dømtede afsoning, eventuelle tilsyn og løsladelse.

Handleplanen er et gennemgående element i forhold til den dømtede, som det er vigtigt, at der samarbejdes om, både internt i Kriminalforsorgen og mellem Kriminalforsorgens institutioner og kommunerne, for at handleplanen kan få virkning.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har igangsat flere initiativer for at forebygge dømtede tilbagefald til kriminalitet, herunder også initiativer for at etablere et tættere samarbejde med kommunerne. Direktoratet har bl.a. i samarbejde med andre myndigheder gennemført et projekt, der fokuserer på den gode løsladelse. Endvidere har direktoratet i 2010 påbegyndt et arbejde med at indgå samarbejdsaftaler med kommunerne, hvilket Rigsrevisionen vurderer udgør en ramme for en god dialog mellem Kriminalforsorgen og kommunerne om løsladelsen af dømtede. Endelig har direktoratet på udvalgte områder evalueret igangsatte indsatser. Der er således skabt en god ramme for at understøtte, at den dømtede kan leve en kriminalitetsfri tilværelse.

Rigsrevisionen finder imidlertid, at der er behov for en mere målrettet og aktiv indsats for at udfylde den ramme, som allerede er skabt vedrørende forebyggelsen af dømtede tilbagefald til kriminalitet, særligt i forhold til følgende:

- Der er potentiale for forbedringer af samarbejdet mellem Kriminalforsorgens institutioner, dels vedrørende den generelle videndeling om de dømtede, dels vedrørende handleplansarbejdet. Handleplanskonceptet er godt, men der er indikationer på, at flere handleplaner er mangelfulde og/eller ikke er opdaterede og derfor ikke i alle tilfælde kan anvendes til gavn for den dømtede.

- Undersøgelser fra 2003 og 2009 viste, at der var plads til forbedringer af samarbejdet mellem Kriminalforsorgen og kommunerne. Samarbejdet handler bl.a. om forhold vedrørende forsørgelse, bolig og beskæftigelse. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der fortsat er plads til forbedringer af samarbejdet mellem Kriminalforsorgens institutioner og kommunerne. Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst, at kommunerne bliver orienteret, når dømte skal løslades, med henblik på koordinering af handleplaner, hvorimod flere kommuner har oplyst, at de ikke modtager orientering, når dømte skal løslades. Rigsrevisionen finder, at en god og tæt dialog omkring løsladelse af dømte er vigtig, og at ansvaret derfor påhviler Kriminalforsorgen og kommunerne i fællesskab. Rigsrevisionen skal pege på, at lovgivningen ikke som udgangspunkt er til hinder for, at der skabes en god dialog med udveksling af relevante oplysninger omkring den dømte.
- Direktoratet for Kriminalforsorgen påbegyndte i 2010 arbejdet med at indgå aftaler med kommunerne for at styrke samarbejdet med kommunerne. Rigsrevisionens undersøgelse har imidlertid vist, at der er indikationer på, at samarbejdsskabelonen er mindre hensigtsmæssig, og at der er potentiale for at forenkle processen og øge antallet af samarbejdsaftaler, der indgås.
- Direktoratet for Kriminalforsorgen har for udvalgte indsatser gennemført evalueringer. Rigsrevisionen skal dog anbefale, at direktoratet i større omfang søger at opnå viden om effekten af igangsatte indsatser vedrørende beskæftigelse – herunder uddannelse – behandling samt kontrol og sikkerhed.

Hovedkonklusionen er baseret på følgende:

Samarbejdet mellem de involverede parter

Der er potentiale for forbedringer af samarbejdet mellem Kriminalforsorgens institutioner internt, særligt i forhold til videndeling om de dømte og i forhold til handleplansarbejdet, da handleplanerne i nogle tilfælde ikke er opdaterede og komplette ved overdragelsen af en dømt fra én institution til en anden. I ca. 34 % af de handleplaner, som stikprøvevist blev udtaget og gennemgået af Rigsrevisionen, manglede der således væsentlige oplysninger.

Undersøgelser fra 2003 og 2009 viste, at der var plads til forbedringer af samarbejdet mellem Kriminalforsorgen og kommunerne. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der fortsat er plads til forbedringer af samarbejdet mellem Kriminalforsorgens institutioner og kommunerne i forbindelse med løsladelsessituationen og i relation til samarbejdsaftaler mellem Kriminalforsorgen og kommunerne.

Udarbejdelse og kvalitet af handleplaner

- Den selvevaluering, som Kriminalforsorgen gennemførte i 2010, viste, at fristerne for oprettelse og opfølgning af handleplaner i overvejende grad overholdes.
- Handleplansvejledningen indeholder en præcis beskrivelse af, hvad indholdet af en handleplan bør være, og hvem der har ansvaret for, at handleplanen udarbejdes. Rigsrevisionen finder, at handleplansskabelonen – herunder de krav, der stilles til indholdet i handleplaner – er god. Imidlertid har Rigsrevisionens gennemgang af handleplaner vist, at ca. 34 % af stikprøvens 82 handleplaner fremstår mangelfulde i forhold til *vurderinger* og beskrivelse af, hvilke *indsatser* der skal igangsættes for de dømte. Da handleplanerne udgør det centrale redskab i arbejdet med at sikre de dømtes mulighed for at leve en kriminalitetsfri tilværelse efter afsoningen, skal Rigsrevisionen anbefale, at Direktoratet for Kriminalforsorgen oprunder arbejdet med handleplanerne. Rigsrevisionen finder, at det især er vigtigt, at der i handleplanerne er taget aktivt stilling til punkterne *vurderinger* og *indsatser*.

Samarbejdet internt i Kriminalforsorgen

- Projekt God Løsladelse viste, at handleplanerne skifter hænder rigtig mange gange, og at der derved kan gå viden tabt, og kontinuiteten kan brydes. Det kan betyde, at nødvendige initiativer ikke tages. Kriminalforsorgens egen høring fra 2011 af underliggende institutioner viste endvidere, at nogle institutioner fandt, at handleplanerne var for omfattende, og at overblikket let kunne mistes ved overdragelse fra én institution til en anden. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der er potentiale for forbedringer i samarbejdet mellem Kriminalforsorgens institutioner i relation til samarbejdet på ledelsesniveauerne og samarbejdet mellem faggrupperne i Kriminalforsorgen. Fx afholdes ledelsesmøder centralt i Direktoratet for Kriminalforsorgen adskilt for de 5 institutionstyper (åbne fængsler, lukkede fængsler, pensioner, arresthuse og KiF-afdelinger), og der er tvivl om, hvordan relevante oplysninger indhentet på tværs af faggrupperne reflekteres i handleplanerne. Rigsrevisionen finder, at der netop på dette område er et særligt behov for, at direktoratet sætter fokus på samarbejdet mellem de forskellige institutionstyper, så der sikres et sammenhængende forløb for de dømte og en gensidig forståelse for arbejdsopgaverne institutionerne imellem.

Samarbejdet mellem Kriminalforsorgens institutioner og kommunerne

- Direktoratet for Kriminalforsorgen har pr. 22. juni 2011 indgået aftaler med 9 kommuner, og for 6 kommuner er samarbejdsaftaler under udarbejdelse. Målsætningen er, at direktoratet har indgået i alt 20 samarbejdsaftaler ved udgangen af 2011. Rigsrevisionen finder, at direktoratet bør overveje, hvordan processen med at indgå samarbejdsaftaler med de resterende kommuner kan forenkles og fremskyndes, og om skabelonen for samarbejdsaftaler er hensigtsmæssig. Direktoratet har oplyst, at de overvejer, hvordan processen vedrørende indgåelse af samarbejdsaftaler kan effektiviseres, og har oplyst, at de er ved at revidere skabelonen.
- Rigsrevisionens stikprøve af handleplaner har vist, at det for kun godt ¼ (29 %) af de gennemgåede handleplaner er reflekteret i handleplanen, at den er koordineret med kommunen, hvilket vil sige, at Kriminalforsorgens institutioner har taget kontakt til kommunen omkring løsladelsen af en dømt enten skriftligt eller telefonisk. Direktoratet for Kriminalforsorgen bør overveje, hvordan det kan sikres, at der i alle relevante sager tages kontakt til kommunen med henblik på at koordinere løsladelsen af den dømte.
- Rigsrevisionen finder, at Direktoratet for Kriminalforsorgen bør overveje, hvordan kommunikationen med kommunerne kan it-understøttes, så det undgås, at handleplaner fremsendes i papirformat eller i indskannet form, som kommunerne ikke umiddelbart kan arbejde videre med elektronisk.
- Rigsrevisionen er bekendt med, at det altid er forbundet med udfordringer at samarbejde på tværs af sektorer, institutioner og myndigheder. Rigsrevisionen finder, at en god og tæt dialog omkring løsladelse af dømte er vigtig, og at ansvaret herfor påhviler Kriminalforsorgen og kommunerne i fællesskab. KL har i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse tilkendegivet, at "forebyggelse af tilbagefald til kriminalitet efter endt afsoning er et fokusområde for kommunerne og tager bl.a. udgangspunkt i de anbefalinger, som Servicestyrelsens Projekt God Løsladelse er kommet med. Én af projektets anbefalinger er, at der er brug for et tættere samarbejde med Kriminalforsorgens institutioner, både omkring løsladelsen og i det videre forløb. Det kræver, at der udvikles gode samarbejdsprocesser mellem de kommunale forvaltninger og Kriminalforsorgen. KL vil indgå i dialog med de relevante parter, dels for at medvirke til udvikling af relevante metoder og redskaber, dels for at formidle og bakke op om implementeringen af de metoder og redskaber, der er udviklet. KL håber ad den vej at kunne bidrage til tilbagefaldsforebyggelse for kriminelle". Rigsrevisionen finder, at Direktoratet for Kriminalforsorgen sammen med KL og kommunerne bør identificere initiativer, der kan forbedre samarbejdet, og har noteret sig KL's positive tilbagemelding herom.

Effekten af indsatser

Rigsrevisionen skal anbefale, at Direktoratet for Kriminalforsorgen i større omfang søger at opnå viden om effekten af igangsatte indsatser vedrørende beskæftigelse – herunder uddannelse – behandling samt kontrol og sikkerhed. Endvidere bør direktoratet fastholde den nyligt etablerede praksis vedrørende programvirksomheden for at sikre sig viden om effekten af igangsatte programmer.

Mål og resultatkrav

- Direktoratet for Kriminalforsorgen opstiller mål og resultatkrav for indsatsområderne i de årlige resultatkontrakter. Direktoratet har imidlertid ikke opstillet mål og resultatkrav for alle institutionstyper dækkende alle indsatsområder. De mål, der opstilles, vurderes endvidere ikke at være effektmål. Rigsrevisionen finder, at direktoratet med fordel kan overveje at opstille effektmål for alle indsatsområder.

Beskæftigelsesvirksomheden, herunder uddannelses- og programvirksomheden

- Direktoratet for Kriminalforsorgen bør i større omfang søge at opnå viden om effekten af beskæftigelsesindsatser. Direktoratet har gennemført flere forsknings- og evalueringsprojekter af uddannelsesvirksomheden i Kriminalforsorgen og lærer sig i øvrigt op ad udenlandske forskningsresultater. Rigsrevisionen finder dog, at direktoratet i større omfang bør søge at opnå viden om, hvilken effekt igangsatte initiativer på uddannelsesområdet har. Endvidere finder Rigsrevisionen, at direktoratet burde have igangsat en opfølgingspraksis tidligere og bør fastholde den nyligt etablerede opfølgingspraksis for at sikre sig viden om effekten af igangsatte programmer.

Behandlingsvirksomheden

- Rigsrevisionen finder, at Direktoratet for Kriminalforsorgen fremadrettet bør sikre implementeringen af igangsatte initiativer og i højere grad sikre sig viden om effekten af igangsatte indsatser på behandlingsområdet.

Kontrol- og sikkerhedsvirksomheden

- Af de mange felter, der vedrører kontrol- og sikkerhedsvirksomheden, har Direktoratet for Kriminalforsorgen foretaget en evaluering af urinprøvekontrollen i 2006 og i 2010, og endvidere er der gennemført en analyse af Kriminalforsorgens fremtidige kapacitets- og sikkerhedsbehov i februar 2011. Direktoratet monitorerer løbende udviklingen i udvalgte nøgletal i forhold til fx undvigelse samt vold og trusler. Direktoratet søger ikke herudover at opnå viden om effekten af igangsatte indsatser i forhold til kontrol- og sikkerhedsvirksomheden.

II. Indledning

A. Baggrund

7. Denne beretning handler om Kriminalforsorgens initiativer til forebyggelse af dømtes tilbagefald til kriminalitet. Det er Kriminalforsorgens opgave at fuldbyrde de straffe, som domstolene idømmer, med den nødvendige kontrol og sikkerhed og samtidig støtte og motivere de dømte til gennem personlig og social udvikling at leve en kriminalitetsfri tilværelse.

8. Statistikken viser, at ca. hver 4. dømte inden 2 år efter løsladelse eller tilsynsetablering begår ny kriminalitet, som medfører en ny ubetinget dom eller en ny tilsynsdom. Der kan ifølge Direktoratet for Kriminalforsorgen ikke gives et entydigt svar på, hvorfor nogle dømte vender tilbage til kriminalitet. Direktoratet oplyser imidlertid, at mangel på bolig, netværk, beskæftigelse og penge ved løsladelsen øger sandsynligheden for at begå ny kriminalitet. Ofte er det først, når den dømte bliver løsladt, at vedkommende har mulighed for at henvende sig på kommunen og på jobcentret og ansøge om kontanthjælp. Imidlertid sker det ofte, at kontanthjælpen først udbetales flere dage efter, at løsladelsen har fundet sted, og den løsladte skal således i en periode finde alternative løsninger med henblik på forsørgelse.

9. Den 29. februar 2008 blev der indgået aftale mellem regeringen, Dansk Folkeparti og Ny Alliance om en flerårsaftale for Kriminalforsorgen for 2008-2011. Efterfølgende blev der udarbejdet en udmøntningsplan, som fastsætter konkrete aktiviteter og milepæle, så det er muligt systematisk at følge op på, om de besluttede initiativer gennemføres som forudsat. Udmøntningsplanen blev godkendt af forligspartierne den 13. august 2008.

Det fremgår af flerårsaftalen, at hurtig indsættelse af dømte og en sikker og effektiv strafafsoning skal kombineres med gode muligheder for misbrugsbehandling, uddannelse og gradvis udslusning, så færrest mulige begår ny kriminalitet.

Ifølge flerårsaftalen og udmøntningsplanen er det vigtigt, at de dømte tilbydes relevant beskæftigelse, herunder fx uddannelse, og behandling under afsoningen, og at der etableres et samarbejde mellem den dømtes hjemkommune og Kriminalforsorgen i forbindelse med løsladelsen. Ifølge finanslovene for 2010 og 2011 vil Kriminalforsorgen fremme dette ved fortsat at udvikle, tilpasse og målrette indsatsen af det forsorgsmæssige arbejde ved opstilling af mål for effekten og gennem kvalitetssikring af igangværende og fremadrettede tiltag.

10. Kriminalforsorgen har igangsat flere initiativer for at forebygge dømtes tilbagefald til kriminalitet. Kriminalforsorgen igangsatte bl.a. i 2006 i samarbejde med Beskæftigelsesministeriet og Indenrigs- og Socialministeriet (nu Socialministeriet) Projekt God Løsladelse, der havde til formål at skabe et fundament af erfaringer og viden om samarbejdet mellem Kriminalforsorgen og kommunerne. Projektet resulterede i rapporten "Projekt God Løsladelse, Erfaringer – metode og anbefalinger", der blev offentliggjort i september 2009. Rapporten indeholder følgende 3 dele:

- en køreplan for god løsladelse
- en række anbefalinger vedrørende den gode løsladelse
- en opgørelse over de barrierer, som Projekt God Løsladelse har identificeret.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst, at de fortsat arbejder på at implementere anbefalingerne og arbejder med en lang række af de barrierer, der identificeres i rapporten.

Kriminalforsorgen

11. De økonomiske rammer for Kriminalforsorgen er fordelt på 2 hovedkonti på finansloven: § 11.31.01. Direktoratet for Kriminalforsorgen og § 11.31.03. Kriminalforsorgen i anstalter og frihed. Kriminalforsorgens samlede budget og udgifter i perioden 2006-2011 fremgår af tabel 1.

Tabel 1. Kriminalforsorgens samlede budget og udgifter i perioden 2006-2011 (løbende priser) (Mio. kr.)

	Regnskab 2006	Regnskab 2007	Regnskab 2008	Regnskab 2009	Regnskab 2010	Finanslov 2011
Nettoudgiftsbevilling	2.318,3	2.479,1	2.523,0	2.733,5	2.814,2	2.809,3
Indtægter	114,9	159,8	180,9	178,8	159,1	148,6
Udgifter	2.433,2	2.669,5	2.699,5	2.906,1	2.929,6	2.957,9

Kilde: Statsregnskabet for de respektive år. For 2011 dog finansloven for 2011.

Kontrol- og sikkerhedsvirksomhed dækker over fx urinprøvekontrol og undvigelse.

Mentorordningen er et tilbud til unge, der har brug for støtte og vejledning fra en positiv rollemodel til at strukturere deres hverdag.

Det fremgår af tabel 1, at Kriminalforsorgens samlede bevilling har været stigende i perioden 2006-2009 og fortsat vil stige frem til 2011. En stor del af bevillingen – ca. 34 % (991,5 mio. kr. i 2011) – anvendes til kontrol og sikkerhed, ca. 25 % (748 mio. kr. i 2011) anvendes til hjælpefunktioner samt generel ledelse og administration, og ca. 31 % (906,5 mio. kr. i 2011) anvendes til motivation og støtte. Som følge af aftalen om udmøntning af satspuljen for 2009 blev der afsat yderligere 4,4 mio. kr. i 2009 og 6 mio. kr. årligt i de følgende år til opkvalificering af behandlingsgarantien i fængslerne. Endvidere er satspuljepartierne enige om i aftalen for satspuljemidlerne dækkende perioden 2011-2014 at afsætte midler til udvidelse af Kriminalforsorgens mentorordning (4 mio. kr. i 2011 og derefter 8 mio. kr. årligt i aftaleperioden) og til implementering af Kriminalforsorgens Projekt God Løsladelse (1,5 mio. kr. i 2011).

12. Kriminalforsorgen er opdelt i et centralt direktorat og underliggende institutioner (fængsler, arresthuse, pensioner og afdelinger under Kriminalforsorgen i Frihed – KIF), der varetager straffuldbyrdelsen, udslusningen og et eventuelt tilsyn. Det er Kriminalforsorgens rolle at sikre, at domstolens domme bliver fuldbyrdet i overensstemmelse med de regler, der findes i straffuldbyrdelsesloven. Det skal ske med den nødvendige kontrol og sikkerhed, men også med den nødvendige respekt for de dømtes borger- og menneskerettigheder. Kriminalforsorgen har ansvaret for:

- Danmarks fængsler og arrester
- at administrere varetægtsfængsling og straffuldbyrdelse
- at udarbejde personundersøgelser af sigtede
- at føre tilsyn med psykisk syge kriminelle, som får behandling i psykiatrien
- at administrere frihedsberøvelse efter udlændingeloven.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har underliggende institutioner fordelt ud over hele landet, herunder 5 permanente institutioner i Grønland og på Færøerne, én midlertidig institution i Grønland (2010) og ét arresthus i Thorshavn. Herudover er der:

- 8 åbne fængsler (heraf 2 med lukkede afdelinger), 5 lukkede fængsler, Københavns Fængsler, der hovedsageligt fungerer som arresthus, og Institutionen for Frihedsberøvede Asylansøgere Ellebæk
- 36 arresthuse
- 14 KiF-afdelinger, en afdeling i Nuuk og en afdeling i Thorshavn
- 8 pensioner
- Kriminalforsorgens Uddannelsescenter.

De forskellige typer af institutioner er nærmere beskrevet i boksen til højre, og Kriminalforsorgens kapacitet for 2010 fremgår af tabel 2.

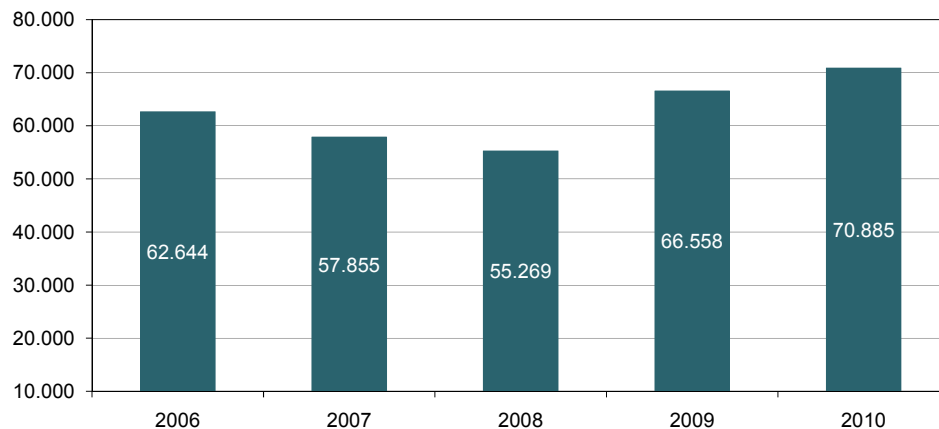
**Tabel 2. Kriminalforsorgens kapacitet for 2010
(Antal pladser)**

Åbne fængsler	Lukkede fængsler	Arrester	I alt
1.395	944	1.778	4.117

Kilde: "Analyse af Kriminalforsorgens fremtidige kapacitets- og sikkerhedsbehov".

Det fremgår af tabel 2, at den totale kapacitet i Kriminalforsorgen er ca. 4.100 pladser. Tilgangen af strafmassen har været stigende fra 2008, jf. figur 1, der viser udviklingen i tilgangen af strafmassen i perioden 2006-2010.

**Figur 1. Udviklingen i tilgangen af strafmassen i perioden 2006-2010
(Måneder)**



Kilde: "Analyse af Kriminalforsorgens fremtidige kapacitets- og sikkerhedsbehov".

Kriminalforsorgens institutioner

Fængsler

- Som hovedregel sker anbringelse i et åbent fængsel.
- Kriminalitetens art, straffens længde eller risiko for undvigelse betyder, at nogle dømte skal afsone i et lukket fængsel.
- Dømte, der misbruger friheden i de åbne fængsler, placeres også i et lukket fængsel.

Arresthuse

- Især varetægtsfængslede, hvis sag er under behandling.
- Afsoning af kortere straffe.
- Arresthusene er fordelt over hele landet.

Kriminalforsorgen i Frihed (KiF)

- Ansvar for tilsyn og kontakt med dømte efter løsladelse og den forsorgsmæssige betjening i arresthusene.
- Udarbejder personundersøgelser af sigtede, før deres sag behandles i retten.
- Ansvar for tilsyn med dømte underlagt fodlænkeordningen.
- Ansvar for tilsyn med dømte med samfundstjenestedom.

Pensioner

- Især klienter under tilsyn og strafafsonere, der er udstationeret fra et fængsel.
- Benyttes ofte som en del af udslusningen til samfundet i den sidste del af en afsoning.

Det fremgår af figur 1, at strafmassen faldt fra 2006 til 2008 og herefter steg fra 55.269 måneder i 2008 til 70.885 måneder i 2010. I forlængelse heraf kan det nævnes, at der i nogle institutioner i perioder er en belægningsprocent på over 100. Hertil kommer, at der i perioder er ventetid på påbegyndelse af afsoningen for de dømte. Antallet af dømte, som afventer indsættelse i fængsel, er faldet fra ca. 2.600 i 2006 til ca. 1.800 i 2010. Justitsministeriet har oplyst, at en væsentlig del af de dømte afsoner meget korte straffe. I 2009 var antallet af fængselsdomme ca. 9.500, hvoraf 38 % var på 4 måneder eller derover.

13. De gennemsnitlige udgifter pr. dag for en indsat er størst i de lukkede fængsler, hvor det i gennemsnit i 2010 kostede 1.895 kr. pr. indsat (691.675 kr. om året). Den tilsvarende udgift var i de åbne fængsler 1.103 kr. pr. indsat (402.595 kr. om året). Til disse beløb skal lægges overhead, fx udgifter til Direktoratet for Kriminalforsorgen og generelle fællesudgifter. Det er således forbundet med væsentlige udgifter at have dømte anbragt i fængslerne, og det gælder derfor også af den grund om at begrænse de dømtes tilbagefald til ny kriminalitet.

Recidiv

14. Rigsrevisionen har gennemgået udviklingen i andelen af dømte, der vender tilbage til kriminalitet. Gennemgangen er baseret på tal fra Direktoratet for Kriminalforsorgen og dækker perioden 2006-2008.

15. Der findes ikke nogen entydig definition af recidiv. I "Kriminalforsorgens recidivstatistik 2009" er oplyst følgende mulige definitioner: "Recidiv kan bl.a. dække over tilbagefald til kriminalitet i det hele taget eller defineres ud fra recidivkriminalitetens art eller ud fra, hvor lang tid der går, fra den indsatte løslades, til ny kriminalitet begås". Der er ikke tale om en udtømmende liste af mulige definitioner, men alene eksempler på definitioner. En længere opfølgingsperiode for måling af tilbagefald til kriminalitet vil føre til en højere recidivprocent, men stigningstakten mindskes markant allerede efter det første observationsår. Start- og sluttidspunkt for måling af recidiv kan ifølge "Kriminalforsorgens recidivstatik 2009" også variere: "Starttidspunktet for måling af recidiv kan fx være løsladelsestidspunktet, og recidiv kan defineres ud fra gerningsdatoen for den nye kriminalitet eller fra det tidspunkt, hvor den indsatte modtager en ny dom. I alle tilfælde er det nødvendigt at operere med nogle præcise definitioner af, hvad der defineres som recidiv, og hvornår recidivet indtræffer. Fx kan det i nogle tilfælde forekomme, at den nye kriminalitet er begået i opfølgingsperioden, men at dommen er stadfæstet efter opfølgingsperioden, hvorfor der ikke er tale om recidiv".

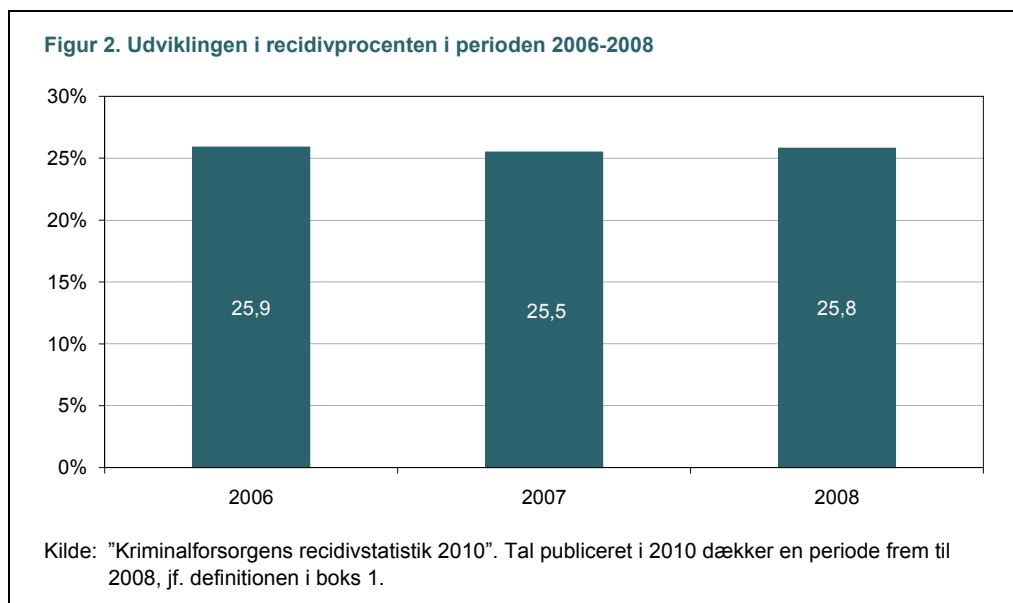
Et andet væsentligt kriterium i forhold til at opgøre recidiv er, hvilke forbrydelser og sanktioner der skal indgå i opgørelsen. En mulighed er at definere recidiv som tilbagefald til alle former for kriminalitets- og sanktionstyper, herunder bødestraf m.m. Men en anden mulighed er at definere recidiv som de tilfælde, hvor den nye kriminalitet medfører en ubetinget frihedsstraf eller en tilsynsdom. Kriminalforsorgen definerer recidiv som angivet i boks 1.

BOKS 1. KRIMINALFORSORGENS DEFINITION AF RECIDIV

Den andel af Kriminalforsorgens indsatte og klienter, der inden for en periode på op til 2 år fra deres løsladelse eller deres tilsynsdom bliver idømt en ny ubetinget dom eller en ny tilsynsdom, som igen gør dem til indsatte eller klienter i Kriminalforsorgen. Dog indgår bødestrafte, tiltalefrafald og betingede domme uden vilkår om tilsyn af Kriminalforsorgen ikke i opgørelsen af recidiv.

Kilde: "Kriminalforsorgens recidivstatistik 2009".

Figur 2 viser udviklingen i recidivprocenten i perioden 2006-2008.



Det fremgår af figur 2, at recidivprocenten i alle 3 år har ligget på knap 26.

B. Formål, afgrænsning og metode

16. Det overordnede formål med Rigsrevisionens undersøgelse er at vurdere Kriminalforsorgens initiativer til forebyggelse af dømtes tilbagefald til kriminalitet.

Beretningen handler om samarbejdet mellem Kriminalforsorgens institutioner internt, samarbejdet mellem Kriminalforsorgens institutioner og kommunerne samt Direktoratet for Kriminalforsorgens vurderinger af effekten af igangsatte indsatser omfattende beskæftigelsesvirksomhed – herunder uddannelses- og programvirksomhed – behandlingsvirksomhed samt kontrol- og sikkerhedsvirksomhed.

Undersøgelsen struktureres i forhold til følgende 2 spørgsmål:

- Fungerer samarbejdet mellem Kriminalforsorgens institutioner internt og mellem Kriminalforsorgens institutioner og kommunerne?
- Undersøger Direktoratet for Kriminalforsorgen, om iværksatte indsatser har effekt?

Undersøgelsen vedrører Justitsministeriets område, herunder Direktoratet for Kriminalforsorgen og underliggende institutioner.

Metode

17. Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen besøgt 8 institutioner: 3 fængsler (2 åbne og ét lukket), 3 KiF-afdelinger og 2 pensioner. Rigsrevisionen har således været på besøg i Statsfængslet Sdr. Omme, der er et åbent fængsel, i Horserød Statsfængsel, der er et åbent fængsel med en lukket afdeling, og i Østjyllands Statsfængsel, der er et lukket fængsel. Desuden har Rigsrevisionen besøgt KiF Midtjylland i Viborg, KiF Nordsjælland i Hillerød, KiF København samt pensionerne Kastanienborg i Hvidovre og Engelsborg i Lyngby. Der er gennemført interviews med ledelsen i de pågældende institutioner, behandlere, fængselsfunktionærer og socialrådgivere. Interviewene er gennemført som gruppeinterviews, hvor ledelsen har været repræsenteret. Derudover har Rigsrevisionen afholdt møder med Justitsministeriet og Direktoratet for Kriminalforsorgen, herunder projektgruppen bag Projekt God Løsladelse, Kriminalforsorgens evaluerings- og statistikenhed og med de medarbejdere, der arbejder med ledelsesinformationssystemet LIS. Rigsrevisionen har desuden interviewet

sagsbehandlere fra 7 kommuner og deltaget i et fællesmøde mellem Københavns Kommune og Direktoratet for Kriminalforsorgen. I undersøgelsen indgår endvidere en spørgeskemaundersøgelse omkring samarbejdet mellem Kriminalforsorgens institutioner og kommunerne, der er sendt ud til alle 98 kommuner. Spørgeskemaet fremgår af bilag 3. 68 kommuner har besvaret Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse, hvilket svarer til en svarprocent på knap 70. Rigsrevisionen finder svarprocenten tilfredsstillende og kan i øvrigt konstatere, at besvarelserne dækker bredt geografisk. Besvarelserne kommer bredt fra by- og landkommuner, uden at der tegner sig noget mønster af, hvilke kommuner der ikke har svaret.

Rigsrevisionen har endvidere gennemgået en lang række dokumenter fra Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen og underliggende institutioner. Det gælder bl.a. lovgrundlag, statistisk materiale, resultatkontrakter, flerårsaftaler, notater, orienteringsskrivelser, nyhedsbreve, projektrapporter og diverse evalueringer. Rigsrevisionen har desuden gennemført en stikprøvekontrol af 82 handleplaner. Handleplanerne blev i første omgang udvalgt ud fra følgende kriterier:

- geografi og institutionstype: 3 handleplaner fra hver institution i Kriminalforsorgen (i alt 37 institutioner), dvs. alle fængsler (inkl. Københavns Fængsler), alle pensioner og alle KiF-afdelinger (inkl. afdelingen for samfundstjeneste) – i alt 111 handleplaner.
- handleplaner for de 3 senest løsladte for at sikre aktualitet og tage højde for de forbedringer, som Kriminalforsorgen eventuelt måtte have indført på det seneste.

18. Efter en drøftelse med Direktoratet for Kriminalforsorgen besluttede Rigsrevisionen at opstille endnu 2 kriterier:

- alene at medtage handleplaner, hvor der er lovkrav om oprettelse/udarbejdelse, dvs. for dømte over 18 år med en dom på over 4 måneder, og de tilfælde, hvor det *skønnes*, at der skal oprettes en handleplan.

19. Med overholdelse af de sidste kriterier blev den samlede stikprøve på 94 handleplaner, hvoraf 11 af Direktoratet for Kriminalforsorgen er identificeret som skønsmæssige sager, dvs. at Kriminalforsorgens institutioner skønner, at der skal oprettes en handleplan, men hvor der ikke er lovkrav om en handleplan.

Efterfølgende rejste direktoratet tvivl om, hvorvidt de havde fået identificeret alle de handleplaner, hvor der ikke var lovkrav om udarbejdelse. Direktoratets fornyede gennemgang resulterede i, at 12 handleplaner udgik af stikprøven. Således blev Rigsrevisionens stikprøve reduceret yderligere til i alt 82 handleplaner. De seneste oplysninger omkring reduktionen af Rigsrevisionens stikprøve er kommet så sent i undersøgelsesforløbet, at Rigsrevisionen ikke har haft mulighed for at indkalde nye handleplaner til gennemgang. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at direktoratet først meget sent i undersøgelsesforløbet endeligt har kunnet oplyse antallet af lovpligtige handleplaner, og at direktoratet i flere omgange har fremsendt oplysninger, som har reduceret den udvalgte stikprøve.

Justitsministeriet har anført, at stikprøven er meget lille, og at resultaterne dermed er forbundet med en væsentlig usikkerhed. Rigsrevisionen er enig med ministeriet i, at stikprøven ikke som sådan er repræsentativ, men finder samtidig, at stikprøvens resultater kan bruges til at påvise indikationer i relation til handleplansarbejdet i Kriminalforsorgen, også fordi resultaterne er ret entydige på tværs af institutionstyper. Hertil kommer, at direktoratet og ministeriet ikke har fremlagt anden dokumentation vedrørende handleplansarbejdet, der baserer sig på en kvalitativ analyse heraf, i lighed med Rigsrevisionens stikprøve. Rigsrevisionen har tydeligt i beretningen gjort opmærksom på, hvor stikprøvens resultater er lagt til grund.

20. Rigsrevisionen har gjort brug af en fokusgruppe bestående af personer, der har et indgående kendskab til Kriminalforsorgens virksomhed og til samarbejdet mellem Kriminalforsorgens institutioner og kommunerne. Derfor har Direktoratet for Kriminalforsorgen, Justitsministeriet, tænketanken FORSETE, organisationen EXIT, fængslerne, pensionerne, KiF-afdelingerne, socialrådgivere i kommunerne, Dansk Socialrådgiverforening og KL været repræsenteret i fokusgruppen. Fokusgruppen har været indkaldt til 2 møder, hvor gruppen dels havde mulighed for at komme med input til Rigsrevisionens undersøgelse, dels havde lejlighed til at kommentere undersøgelsens resultater. Formanden for FORSETE, Ole Ingstrup, har ud over deltagelse i fokusgruppemøderne også været ekstern resurseperson på undersøgelsen, forstået på den måde, at temaer og problemstillinger mv. har været drøftet med ham. Ole Ingstrup er bl.a. tidligere direktør for den feuderale canadiske kriminalforsorg.

21. Direktoratet for Kriminalforsorgen har igangsat en budgetanalyse, som forventes færdiggjort i 2. halvår 2011. Det har derfor ikke været muligt at inkludere eventuelle relevante resultater fra denne budgetanalyse i Rigsrevisionens undersøgelse.

22. Beretningen har i udkast været forelagt Justitsministeriet og Direktoratet for Kriminalforsorgen, og deres bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

23. Rigsrevisionen kan konstatere, at Justitsministeriet i deres høringssvar til beretningsudkastet har haft et betydeligt fokus på de metoder, som Rigsrevisionen har benyttet i undersøgelsen. Rigsrevisionen kan dog samtidig konstatere, at Justitsministeriet i høringssvaret ikke har haft indvendinger mod de resultater/indikationer, som Rigsrevisionens undersøgelse har vist.

Afgrænsning

24. Undersøgelsen omfatter perioden 2006-2011. Undersøgelsen inkluderer alle institutionstyper under Kriminalforsorgen, herunder åbne og lukkede fængsler, pensioner og KiF-afdelinger. Undersøgelsen omfatter dog ikke arresthusene, idet de indsatte i arresthusene som udgangspunkt afventer afsigelse af dom.

25. I relation til vurderingen af, om Direktoratet for Kriminalforsorgen undersøger, om igangsatte indsatser har effekt, vil undersøgelsen basere sig på direktoratets egne vurderinger af effekten af indsatser, idet Rigsrevisionen ikke selv har gennemført sådanne effektvurderinger.

26. Bilag 4 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

III. Samarbejdet mellem de involverede parter

Der er potentiale for forbedringer af samarbejdet mellem Kriminalforsorgens institutioner internt, særligt i forhold til videndeling om de dømte og i forhold til handleplansarbejdet, da handleplanerne i nogle tilfælde ikke er opdaterede og komplette ved overdragelsen af en dømt fra én institution til en anden. I ca. 34 % af de handleplaner, som stikprøvevist blev udtaget og gennemgået af Rigsrevisionen, manglede der således væsentlige oplysninger.

Undersøgelser fra 2003 og 2009 viste, at der var plads til forbedringer af samarbejdet mellem Kriminalforsorgen og kommunerne. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der fortsat er plads til forbedringer af samarbejdet mellem Kriminalforsorgens institutioner og kommunerne i forbindelse med løsladelsessituationen og i relation til samarbejdsaftaler mellem Kriminalforsorgen og kommunerne.

BOKS 2. CITAT AF OLE INGSTRUP, FORMAND FOR TÆNKETANKEN FORSETE OG BL.A. TIDLIGERE DIREKTØR FOR DEN FEUDERALE CANADISKE KRIMINALFORSORG

"Inden for fængselsmurene kan det være vanskeligt nok at få de domfældte til at opføre sig ordentligt, men det er ude i samfundet – efter løsladelsen – at det virkelig betyder noget, hvordan de domfældte opfører sig".

27. Der skal samarbejdes mellem Kriminalforsorgens institutioner internt og mellem Kriminalforsorgens institutioner og kommunerne i forhold til en dømts afsoning, eventuelle tilsyn og løsladelse. Handleplanen er et gennemgående element i forhold til den dømte, som der bør samarbejdes om, både internt i Kriminalforsorgens institutioner og mellem Kriminalforsorgens institutioner og kommunerne, for at handleplanen kan få virkning.

28. Handleplansarbejdet i Kriminalforsorgen har til formål at sikre, at der i samarbejde mellem den dømte og Kriminalforsorgens institutioner og/eller kommunerne sker en systematisk sagsbehandling og planlægning i forhold til bl.a. den dømtes socioøkonomiske situation, uddannelsesniveaue og tilknytning til arbejdsmarkedet. Handleplanen er således omdrejningspunktet – det centrale redskab – der indeholder alle relevante oplysninger om den dømte, og som Kriminalforsorgen og kommunerne i forbindelse med den dømtes afsoning, eventuelle tilsyn og løsladelse tager udgangspunkt i.

29. Det fremgår af vejledning nr. 55 af 28. juni 2010 om udarbejdelse af handleplaner i Kriminalforsorgen (handleplansvejledningen): "Handleplaner er et vigtigt redskab i arbejdet med at sikre de dømtes mulighed for at kunne leve en kriminalitetsfri tilværelse og give de dømte medansvar for afsoningen/tilsynsperioden og deres tilværelse generelt. Handleplanen er derfor styrende for kontakten mellem den dømte og Kriminalforsorgen".

A. Udarbejdelse og kvalitet af handleplaner

30. Rigsrevisionens undersøgelse af, om handleplanerne udarbejdes rettidigt af Kriminalforsorgens institutioner, og om Kriminalforsorgens institutioner sikrer kvaliteten af handleplanerne, har vist følgende:

- Den selvevaluering, som Kriminalforsorgen gennemførte i 2010, viste, at fristerne for oprettelse og opfølgning af handleplaner i overvejende grad overholdes.
- Handleplansvejledningen indeholder en præcis beskrivelse af, hvad indholdet af en handleplan bør være, og hvem der har ansvaret for, at handleplanen udarbejdes. Rigsrevisionen finder, at handleplansskabelonen – herunder de krav, der stilles til indholdet i handleplaner – er god. Imidlertid har Rigsrevisionens gennemgang af handleplaner vist, at ca. 34 % af stikprøvens 82 handleplaner fremstår mangelfulde i forhold til *vurderinger* og beskrivelse af, hvilke *indsatser* der skal igangsættes for de dømte. Da handleplanerne udgør det centrale redskab i arbejdet med at sikre de dømtes mulighed for at leve en kriminalitetsfri tilværelse efter afsoningen, skal Rigsrevisionen anbefale, at Direktoratet for Kriminalforsorgen opruster arbejdet med handleplanerne. Rigsrevisionen finder, at det især er vigtigt, at der i handleplanerne er taget aktivt stilling til punkterne *vurderinger* og *indsatser*.

31. Handleplansarbejdet er reguleret i straffuldbyrdelsesloven, handleplanscirkulæret, bekendtgørelsen om begrænsning af pligt til at udarbejde handleplaner, handleplansvejledningen og i bekendtgørelsen om kommunernes pligt til at koordinere handleplaner.

Efter *straffuldbyrdelsesloven* (lovbekendtgørelse nr. 1162 af 5. oktober 2010) er Kriminalforsorgen forpligtet til i samarbejde med den dømte at udarbejde en plan (handleplan) for afsoningen/tilsynsperioden og tiden derefter. Handleplanen skal jævnligt sammenholdes med den dømtes forhold under strafudståelsen og om nødvendigt tilpasses ændringer. Endvidere skal tilsynsmyndigheden, dvs. KiF-afdelingerne, udarbejde tilsvarende planer for tilsynsklienter, dvs. prøveløsladte og betinget dømte med vilkår om tilsyn. Nærmere regler om udarbejdelse af handleplaner er fastsat i *handleplanscirkulæret* (nr. 53 af 28. juni 2010). I cirkulæret er der fastsat regler om ansvaret for udarbejdelse af handleplaner, frister for udarbejdelsen, opfølgning og evaluering samt koordinering med kommunerne.

Ifølge *bekendtgørelsen om begrænsning af pligt til at udarbejde handleplaner* (bekendtgørelse nr. 727 af 26. juni 2006) har Kriminalforsorgen kun en begrænset pligt til at udarbejde handleplaner. Det fremgår af bekendtgørelsen, at pligten for Kriminalforsorgens institutioner til at udarbejde en handleplan – som hovedregel – ikke gælder i forhold til dømte, der udstår fængselsstraf i 4 måneder eller derunder. Endvidere kan tilsynsmyndigheden undlade at udarbejde en handleplan for prøveløsladte og betinget dømte, der ikke skønnes at have behov for bistand i forhold til beskæftigelsesmæssige, sociale og personlige forhold. Uanset ovenstående bestemmelser kan der være tilfælde, hvor institutionen skal udarbejde en handleplan, selv om afsoningen fx er kortere end 4 måneder. Det vil fx være i de tilfælde, hvor den dømte er under 18 år, hvis den dømte ved løsladelsen skønnes at stå uden bolig eller passende forsørgelse, eller hvis særlige omstændigheder i øvrigt taler for, at der skal udarbejdes en handleplan.

Tilsynsklient

En tilsynsklient er en dømte, som enten er betinget dømt med vilkår om tilsyn, eller som er løsladt med vilkår om tilsyn. I begge tilfælde udføres tilsynet af Kriminalforsorgen i Frihed (KiF).

32. Direktoratet for Kriminalforsorgen har som nævnt udstedt en vejledning om udarbejdelse af handleplaner. *Handleplansvejledningen* indeholder de krav, der stilles til handleplansarbejdet, herunder ansvaret for udarbejdelsen af handleplaner, indholdet i handleplaner, frister for udarbejdelse af handleplaner samt opfølgning og koordinering af handleplaner mellem Kriminalforsorgen og kommunerne.

33. Handleplanerne udarbejdes på et standardskema i Kriminalforsorgens klientsystem (it-system), og handleplanerne har samme form, uanset om der er tale om en dømt, der afsoner i et fængsel, på en pension eller er tilsynsklient i en KiF-afdeling. Alle medarbejdere i Kriminalforsorgen har adgang til klientsystemet og kan i samarbejdsøjemed få adgang til relevante handleplaner. Handleplaner kan dog ikke udtrækkes elektronisk af systemet, fx i et wordformat, hvilket medfører, at handleplaner ved overdragelse til kommunerne alene kan fremsendes i papirformat eller i indskannet form.

Frist for udarbejdelse af handleplanen

34. Lovgivningen stiller krav om, at handleplansarbejdet – med enkelte undtagelser – igangsættes senest 4 uger efter påbegyndt afsoning, jf. handleplanscirkulærets § 5. Det betyder, at der senest 4 uger efter indsættelse på institutionen skal være afholdt en indsættelses-samtale og oprettet en handleplan i klientsystemet.

35. Direktoratet for Kriminalforsorgen har i 2010 iværksat en *selvevaluering* af handleplansarbejdet i de underliggende institutioner. Selvevalueringen blev gennemført ud fra 4 kriterier fastsat af direktoratet:

- rettidig oprettelse
- rettidig opfølgning
- stillingtagen til spørgsmålet om koordinering af handleplan med kommunen
- en samlet vurdering af, om handleplanen bruges som et aktivt redskab.

36. Direktoratet for Kriminalforsorgen har desuden i 2011 iværksat en *høring* omkring handleplansarbejdet i de underliggende institutioner, herunder også arresterne. Direktoratet har oplyst, at resultatet af høringen fremadrettet vil blive anvendt i dialogen med institutionerne om kvalitetsudvikling af handleplansarbejdet.

37. Direktoratet for Kriminalforsorgen har som led i selvevalueringen bedt de underliggende institutioner om at angive, hvor mange handleplaner der var oprettet rettidigt, dvs. inden for 4 uger efter indsættelsesdatoen. Der blev i selvevalueringen gennemgået 578 handleplaner. Hvorvidt handleplanerne blev oprettet rettidigt, er opgjort for 571 handleplaner. Evalueringerne viste, at 522 handleplaner blev oprettet rettidigt, hvilket svarer til 91 %.

38. I handleplanscirkulærets §§ 7-9 stilles der krav om, at der løbende skal ske en opfølgning på handleplanerne. Der skelnes her mellem afsoning over eller under 2 år. For afsoning over 2 år skal der følges op på handleplanen mindst hver 6. måned, mens der for afsoning under 2 år skal følges op på handleplanen mindst hver 3. måned. Det fremgår af handleplansvejledningens pkt. 51, at der bør ske en løbende opfølgning på de enkelte punkter i handleplanen. Dette inkluderer også en opfølgning på hidtidige indsatsområder, og det bør vurderes, om nye indsatser skal tilføjes, og om det i givet fald medfører en omprioritering i indsatserne. Det fremgår endvidere, at hvis der ikke er sket nyt, bør det anføres i handleplanen. Endelig fremgår det af handleplanscirkulærets § 8, at der skal udarbejdes en status på handleplanen, dels hvis der skiftes handleplansansvarlig, fx ved overførsel til en anden institution, dels når den indsatte løslades. Af handleplansvejledningens pkt. 53 fremgår det, at der ved status forstås, "at handleplanen er ajourført og indeholder alle relevante oplysninger".

39. I forbindelse med Kriminalforsorgens selvevaluering har Direktoratet for Kriminalforsorgen bedt Kriminalforsorgens institutioner om at vurdere, om der var fulgt rettidigt op på handleplanerne. Der er gennemgået i alt 578 handleplaner, jf. pkt. 37, hvoraf der er angivet svar for 567 handleplaner. Evalueringen viste, at der var fulgt rettidigt op på 380 handleplaner, hvilket svarer til 67 %.

Kvaliteten af handleplaner

40. Direktoratet for Kriminalforsorgen har i handleplansvejledningens afsnit III opstillet krav til indholdet af en handleplan, der beskriver, hvad der kan være vigtige oplysninger i forhold til en dømt.

Rigsrevisionen finder, at handleplansskabelonen indeholder relevante emner, som Kriminalforsorgens institutioner skal tage stilling til, fx økonomiske forhold, uddannelse og beskæftigelse, årsagen til kriminalitet og risikoen for recidiv, jf. i øvrigt bilag 2, hvor kravene til indholdet i handleplanerne er angivet. Endvidere finder Rigsrevisionen, at skabelonen i sammenhæng med de krav, der opstilles i handleplansvejledningen, udgør en god ramme for arbejdet med at sikre de dømtes mulighed for at leve en kriminalitetsfri tilværelse.

41. Rigsrevisionens gennemgang af 82 handleplaner har vist, at der ikke i alle tilfælde er foretaget *vurderinger* og beskrevet *indsatser* for de dømte, herunder fx foretaget vurderinger af, hvilke behandlingstilbud og uddannelsestilbud der skal gennemføres for de dømte. Tabel 3 viser resultaterne af Rigsrevisionens stikprøve vedrørende handleplanernes indhold – *vurderinger* og *indsatser* – fordelt på fængsler, pensioner og KiF-afdelinger.

Tabel 3. Resultaterne af Rigsrevisionens stikprøve vedrørende handleplanernes indhold – vurderinger og indsatser (Antal)

	Fængsler	Pensioner	KiF-afdelinger	I alt
Handleplaner, som indeholder vurderinger og indsatser	20	13	21	54
Handleplaner, som kun indeholder vurderinger	6	5	5	16
Handleplaner, som kun indeholder indsatser	3	3	1	7
Handleplaner, som hverken indeholder vurderinger eller indsatser	3	0	2	5
Handleplaner i alt	32	21	29	82
Handleplaner, som er mangelfulde	12	8	8	28
Handleplaner, som er mangelfulde (%)	38	38	28	34

Tabel 3 viser, at 5 ud af 82 handleplaner hverken indeholdt *vurderinger* af den dømte, herunder vurdering af risikoen for recidiv, eller en beskrivelse af konkrete *indsatser*, der bør gennemføres i forhold til den dømte. Lægges dertil de handleplaner, der kun indeholder *vurderinger* (16), og hvor der ikke er nogen beskrivelse af konkrete *indsatser* i forhold til vurderingerne, er det 21 ud af 82 gennemgåede handleplaner. Således indeholder godt ¼ af de gennemgåede handleplaner ikke en beskrivelse af, hvilke konkrete *indsatser* der skal foretages i forhold til den dømte, herunder også rolle- og ansvarsfordelingen, dvs. hvem gør hvad hvornår. Endelig kan de 7 handleplaner, der kun beskriver *indsatser*, lægges til, hvilket medfører, at i alt 28 handleplaner ud af de 82 fremstår mangelfulde. Rigsrevisionens gennemgang har således vist, at 34 % af de handleplaner, som indgik i stikprøven, var mangelfulde i forhold til en beskrivelse af *vurderinger* og *indsatser*. Det finder Rigsrevisionen uhensigtsmæssigt, da den handleplansansvarlige under punkterne *vurderinger* og *indsatser* netop skal forholde sig til, hvilken risiko der er for, at den dømte recidiverer, og hvilke indsatser der skal igangsættes, fx beskæftigelse, herunder undervisning, og/eller behandling. Det bør efter Rigsrevisionens opfattelse tydeligt fremgå af handleplanen, at der er taget aktivt stilling til *vurderinger* og *indsatser* for at undgå tvivlsituationer.

Handleplansvejledningen, afsnit I, pkt. 9

Handleplanen skal følge den dømte ved overflytning til anden kriminalforsorgsmyndighed, hvor handleplanen videreføres. Det er derfor vigtigt, at handleplanen hele tiden er opdateret, så den ved overdragelsen fungerer som en status på den dømtes situation, jf. cirkulærets § 8 (cirkulære nr. 53 af 28. juni 2010 om udarbejdelse af handleplaner efter straffuldbyrdesloven m.v. (handleplanscirkulæret)).

Handleplanscirkulærets § 8, stk. 1

Det fremgår, at: "handleplanen, når der skiftes handleplansansvarlig, skal være ajourført og indeholde alle relevante oplysninger. Der er ikke fastsat frist for, hvornår den nye institution eller afdeling skal følge op på handleplanen, men for at sikre kontinuiteten i planlægningen af den dømtes afsonings- eller tilsynsforløb påhviler det den nye handleplansansvarlige straks at gennemgå handleplanen, bl.a. med henblik på en vurdering af, om der er forhold, der umiddelbart skal tages hånd om, og om årsagen til, at der er skiftet handleplansansvarlig (fx disciplinær overførsel fra åbent til lukket fængsel), har af født behov for en ændret prioritering af indsatsområderne eller eventuelt behov for helt andre indsatsområder".

42. De evalueringer, som Direktoratet for Kriminalforsorgen har udarbejdet (selvevalueringen og høringen), forholder sig ikke systematisk til, om der mangler oplysninger vedrørende *vurderinger* og *indsatser* i handleplanerne. Enkelte underliggende institutioner har på egen hånd undersøgt spørgsmålet omkring kvaliteten af handleplanernes *vurderinger* og beskrivelse af *indsatser*. Disse enkelte undersøgelser viser tilsvarende, at det er et område med udviklingspotentiale. Direktoratet har tilkendegivet, at der bør arbejdes målrettet med kvaliteten af handleplanerne. Arbejdet er påbegyndt med den decentrale selvevaluering, men direktoratet finder, at der er behov for en mere styret proces. Dette kan Rigsrevisionen tilslutte sig, idet de mangelfulde handleplaner, som indgik i Rigsrevisionens stikprøvekontrol, ikke vurderes at udgøre det centrale redskab – som det var tiltænkt af direktoratet – i arbejdet med at sikre de dømtes mulighed for at leve en kriminalitetsfri tilværelse efter afsoningen.

B. Samarbejdet internt i Kriminalforsorgen

43. Rigsrevisionens undersøgelse af, om der er tiltækket et tilfredsstillende samarbejde internt i Kriminalforsorgen, har vist følgende:

- Projekt God Løsladelse viste, at handleplanerne skifter hænder rigtig mange gange, og at der derved kan gå viden tabt, og kontinuiteten kan brydes. Det kan betyde, at nødvendige initiativer ikke tages. Kriminalforsorgens egen høring fra 2011 af underliggende institutioner viste endvidere, at nogle institutioner fandt, at handleplanerne var for omfattende, og at overblikket let kunne mistes ved overdragelse fra én institution til en anden. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der er potentiale for forbedringer i samarbejdet mellem Kriminalforsorgens institutioner i relation til samarbejdet på ledelsesniveauerne og samarbejdet mellem faggrupperne i Kriminalforsorgen. Fx afholdes ledelsesmøder centralt i Direktoratet for Kriminalforsorgen adskilt for de 5 institutionstyper (åbne fængsler, lukkede fængsler, pensioner, arresthuse og KiF-afdelinger), og der er tvivl om, hvordan relevante oplysninger indhentet på tværs af faggrupperne reflekteres i handleplanerne. Rigsrevisionen finder, at der netop på dette område er et særligt behov for, at direktoratet sætter fokus på samarbejdet mellem de forskellige institutionstyper, så der sikres et sammenhængende forløb for de dømte og en gensidig forståelse for arbejdsopgaverne institutionerne imellem.

Samarbejdet om handleplaner internt i Kriminalforsorgen

44. Retningslinjerne for overdragelse af sagsbehandlingen vedrørende dømte fra én institution til en anden i Kriminalforsorgen fremgår af handleplansvejledningen og af handleplanscirkulæret.

45. Det fremgår af Kriminalforsorgens høring fra 2011 vedrørende handleplansarbejdet, at nogle underliggende institutioner har oplyst, at handleplanerne ofte bliver for omfattende, og at overblikket derfor let kan mistes i overdragelsen til andre kolleger eller samarbejdspartnere. Endvidere fremgår det af resultaterne af høringen, at det skal være tydeligt, at handleplanerne anvendes som et aktivt arbejdsredskab, og at de ikke fremstår som en journal. Desuden skal det klart fremgå, hvem der gør hvad hvornår.

46. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der er plads til forbedringer i samarbejdet på tværs af faggrupperne – selv inden for den samme institution. Enkelte af de fængselsfunktionærer, som Rigsrevisionen har været i kontakt med, har oplyst, at de er i tvivl om, hvordan alle relevante oplysninger reflekteres i handleplanen. Ofte er det fængselsfunktionærerne, som opretter handleplanerne i fængslerne, herunder indarbejder baggrundsinformationer om de dømte. Efter den såkaldte indsættelsessamtale overdrages handleplansarbejdet til en socialrådgiver i den samme institution. Fængselsfunktionærerne oplyste i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse, at de herefter ikke inddrages i handleplansarbejdet vedrørende de dømte, selv om mange relevante oplysninger kommer frem gennem uformelle "møder" mellem fængselsfunktionærerne og de dømte (fx i arbejdssituationer ved fodboldkampe og på gåture). Rigsrevisionen finder, at der er behov for at genoverveje, hvordan samarbejdet omkring handleplansarbejdet, både internt i og på tværs af Kriminalforsorgens institutioner, kan optimeres, så relevant viden om de dømte ikke går tabt.

Overdragelse af dømte fra én institution til en anden i Kriminalforsorgen

47. En dømt vil i løbet af sin afsoning oftest være i berøring med flere af Kriminalforsorgens institutioner. Ved overdragelse fra et lukket fængsel til et åbent fængsel eller en pension afholdes et såkaldt formøde på den institution, den dømte skal overføres til, for at afklare, om institutionen kan dække den dømts behov. Dette finder særligt sted i forbindelse med overdragelse til pensionerne, da hver pension har særlige kendetegn/funktionsvilkår.

Overdragelsen af dømte fra én institution til en anden i Kriminalforsorgen stiller store krav til, at den viden, der er omkring den dømte, registreres præcist og kortfattet, så viden ikke går tabt, og at relevante indsatser/initiativer tages på de rette tidspunkter. Erfaringerne, som blev præsenteret i Projekt God Løsladelse, var, "at disse sager 'skifter hænder' rigtigt mange gange. Det er samtidig vores [Servicestyrelsens] erfaring, at det præcist er ved disse skift og overgange, at viden går tabt, kontinuitet brydes, og nødvendige (også lovgivningsbestemte) initiativer enten ikke bliver taget eller bliver taget helt forfra og løsrevet fra konteksten. Samtidig er der ofte allerede indsamlet meget viden om disse borgere, fordi mange af dem har en lang historie bag sig i og sammen med systemerne".

48. Der er stor forskel på afsoningslængden for de dømte. Generelt er ophold på pensionerne af kortere varighed. Ligeledes kan ophold i de åbne fængsler være af kortere varighed, hvilket naturligt begrænser de muligheder, institutionerne har for at hjælpe de dømte, fx i forhold til bolig. De institutioner, som Rigsrevisionen har besøgt i forbindelse med undersøgelsen, har givet udtryk for, at de oplever, at forhold, der burde have været taget hånd om på den institution, som den dømte forlod, ofte ikke er adresseret. Det skaber et forholdsmejsigt stort tidspres på de modtagne institutioner i de tilfælde, hvor den resterende afsoningsperiode er meget kort. Ofte er der ikke taget hånd om forhold såsom bolig og beskæftigelse, når dømte overdrages fra én institution til en anden. Justitsministeriet har oplyst, at overførsler af dømte mellem institutionerne kan være af akut karakter, hvorfor en velplanlagt overdragelse ikke altid vil være mulig.

Opfyldelse af resultatkontrakterne

49. Kriminalforsorgen har i resultatkontrakterne mellem direktøren for Kriminalforsorgen og fængselsinspektørerne opstillet mål vedrørende løsladelsessituationen. Mål og resultatkrav for løsladelsessituationen i 2010 fremgår af tabel 4.

Tabel 4. Mål for løsladelsessituationen i 2010

Mål	Resultatkrav
Indsatsen for at støtte klienterne i at leve en kriminalitetsfri tilværelse ved at forbedre deres løsladelsessituation skal styrkes.	Der gælder nedenstående måltal for løsladelsessituationen for afsonere, der udstår fængselsstraf i mere end 4 måneder. Kravet gælder både prøveløsladelse og løsladelse på fuld tid: <ul style="list-style-type: none"> • Mindst xx %¹⁾ har bolig. • Mindst xx %¹⁾ har beskæftigelse.

¹⁾ Tallene varierer institutionerne imellem.

Kilde: Resultatkontrakter for 2010.

Det fremgår af tabel 4, at der er opstillet mål og resultatkrav vedrørende løsladelsessituationen. Rigsrevisionens gennemgang af målopfyldelsen vedrørende løsladelsessituationen har vist, at 8 ud af 13 fængsler (Københavns Fængsler og Institutionen for Frihedsberøvede Asylansøgere Ellebæk er ikke medtaget) har opfyldt kravet om bolig fastsat i de respektive resultatkontrakter for 2010. Dog har kun ét af de 13 fængsler opfyldt kravet om beskæftigelse fastsat i resultatkontrakterne for 2010. Der er således alene tale om en delvis målopfyldelse.

Pension Engelsborg

Pensionen fokuserer på familier og har et såkaldt familiehus, hvor indsatte kan bo med deres familier.

Familiehuset er indrettet med flere lejligheder af forskellig størrelse, og familierne deler køkken.

I familiehuset tilbydes forskellige services (fx terapi) til både den dømte, ægtefællen/samboen og børnene.

Typiske overdragelser internt i Kriminalforsorgen

Overdragelse fra et lukket fængsel til:

- åbent fængsel
- pension
- KiF-afdeling.

Overdragelse fra et åbent fængsel til:

- lukket fængsel
- pension
- KiF-afdeling.

50. Rigsrevisionen finder, at Direktoratet for Kriminalforsorgen bør støtte de underliggende institutioner, så der i højere grad kan ske en opfyldelse af de mål og resultatkrav, som er fastsat i resultatkontrakterne. Direktoratet har oplyst, at kravene om bolig og beskæftigelse i resultatkontrakterne stadig er under justering i forhold til at finde et niveau, der både er ambitiøst, og som kan gennemføres. I forhold til målet om beskæftigelse i forbindelse med løsladelsen tages der fx højde for, at den økonomiske krise for mange fængsler har gjort det sværere at finde godkendt beskæftigelse til de dømte på grund af den generelle stigning i arbejdsløsheden. Direktoratet vil overveje, om der kan igangsættes initiativer, som sikrer en bedre målopfyldelse af kontrakterne.

Organisering internt i Kriminalforsorgen

51. Opdelingen af Kriminalforsorgen i 5 institutionstyper – åbne fængsler, lukkede fængsler, pensioner, arresthuse og KiF-afdelinger – stiller store krav til, at der samarbejdes på tværs af institutionstyperne i forhold til en stor del af de dømte, så de dømte får et sammenhængende afsonings- og løsladelsesforløb. Samarbejdet skal ske på ledelsesniveau, på medarbejderniveau og imellem de enkelte faggrupper. Samarbejdet skal ske i forhold til handleplaner og generel videndeling, bl.a. om de dømte, om god praksis, som eksisterer i de enkelte institutioner, og om udfordringer, der kan opstå, når en dømt løslades, og der skal iværksættes indsatser til forebyggelse af den dømtes tilbagevenden til kriminalitet.

52. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der er plads til forbedringer i relation til samarbejdet på ledelsesniveauerne og de enkelte institutionstyper imellem. Fx afholdes ledelsesmøder centralt i Direktoratet for Kriminalforsorgen adskilt for de 5 institutionstyper. I 2011 er det fx ifølge resultatkontrakterne for KiF-afdelingerne (årshjul for styring af kontrakter i KiF) planlagt, at der afholdes 3 KiF-ledelsesmøder, men der er ikke planlagt møder, hvor både kriminalforsorgsledere (KiF), fængselsinspektører og pensionsforstandere deltager. Direktoratet har efterfølgende oplyst, at der afholdes koncernmøder 6 gange årligt med deltagelse af fængselsinspektører og inspektørerne for arresthusene. Kriminalforsorgslederne (KiF) og pensionsforstanderne deltager ikke, da antallet af deltagere i møderne ifølge direktoratet derved vil være for stort. Direktoratet har oplyst, at det først vil være muligt at holde samlede ledermøder for alle institutionstyper, når der kommer en ny struktur for KiF, som harmonerer med strukturen i den øvrige kriminalforsorg. En ny struktur for KiF skal drøftes i forbindelse med indgåelse af den nye flerårsaftale for Kriminalforsorgen. Hertil kommer, at enkelte institutioner i Kriminalforsorgen har påbegyndt arbejdet med at indgå interne samarbejdsaftaler. Fx har én KiF-afdeling igangsat arbejdet med at indgå en samarbejdsaftale med et fængsel. Rigsrevisionen finder det uhensigtsmæssigt, at ledere fra alle 5 institutionstyper ikke allerede nu deltager i koncernmøderne eller et andet lignende forum. Rigsrevisionen finder endvidere, at der fra central hånd bør tages stilling til, hvordan samarbejdet internt mellem Kriminalforsorgens institutioner bør fungere, så der ikke anvendes unødigt tid og unødige ressourcer på at udvikle og indgå individuelle samarbejdsaftaler på tværs af institutionstyperne.

53. Som det fremgår af flerårsaftalen for 2008-2011, jf. også pkt. 2, skal "hurtig indsættelse af dømte og en sikker og effektiv strafafsoning kombineres med gode muligheder for misbrugsbehandling, uddannelse og gradvis udslusning, så færrest mulige begår ny kriminalitet". Det er således Kriminalforsorgens opgave at sikre, at disse forhold etableres for de dømte, så muligheden for at leve en kriminalitetsfri tilværelse sikres. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der er potentiale for forbedringer i relation til Kriminalforsorgens etablering af en sikker og effektiv strafafsoning kombineret med gode muligheder for misbrugsbehandling, uddannelse og gradvis udslusning:

- I KiF-afdelingerne er tilsynsraten – dvs. antallet af tilsynsklienter pr. socialrådgiver – ca. 50-60 tilsynsklienter pr. socialrådgiver. Det medfører ofte, at socialrådgiverne i KiF-afdelingerne fx ikke kan afse tid til efter hver tilsynssamtale at få samlet op på, hvilke indsatser der eventuelt skal igangsættes, og om igangsatte indsatser har haft effekt. Ofte samler socialrådgiverne op ugentligt eller månedligt for alle tilsynsklienter. Det har ikke været muligt at sammenligne raten af klienter/indsatte på tværs af institutionstyperne, da Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst, at de ikke kan opgøre en tilsvarende rate for henholdsvis fængsler og pensioner.
- Direktoratet for Kriminalforsorgen følger ikke op på, om de tilsyn, som gennemføres i KiF-afdelingerne, har effekt. Direktoratet har påbegyndt et arbejde med at vurdere, om tilsynene har det rette indhold. Direktoratet har oplyst, at de i øjeblikket er ved at undersøge, om det vil være hensigtsmæssigt at anvende RNR-principperne (Risk, Need og Responsivity) inden for tilsynsvirksomheden i Danmark. Dette er der gode erfaringer med i fx Canada, og Sverige er i gang med et pilotprojekt. Direktoratet har nedsat en arbejdsgruppe, der i øjeblikket arbejder med at undersøge mulighederne og forudsætningerne for anvendelse af RNR-principperne i den danske tilsynsvirksomhed. Som et led i dette arbejde foretages en undersøgelse af systematik og indhold i tilsynssamtalen.
- Når en dømt overdrages fra én institution til en anden, opleves det af afgivende socialrådgivere, at handleplaner fra tidligere afsoninger i andre af Kriminalforsorgens institutioner ikke er taget i betragtning ved den nye afsoning. Ligeledes opleves det, at der er tilfælde, hvor en tilsynsklient skal afsone i tilsynsperioden på grund af dom for ny begået kriminalitet, og hvor der oprettes en ny handleplan i stedet for at tage udgangspunkt i den eksisterende handleplan.

Rigsrevisionen finder, at Direktoratet for Kriminalforsorgen bør etablere rammen for en god og konstruktiv dialog institutionerne og medarbejderne imellem, så der sker en videndeling, resurser optimeres, og det sikres, at direktoratet har en solid viden om henholdsvis god praksis og udfordringer i institutionernes arbejde med at forebygge dømtes tilbagefald til kriminalitet. Rigsrevisionen finder, at der netop på dette område er et særligt behov for at sætte fokus på samarbejdet, så der sikres et sammenhængende forløb for de dømte og en gensidig forståelse for arbejdsopgaverne institutionerne imellem.

C. Samarbejdet mellem Kriminalforsorgens institutioner og kommunerne

54. Rigsrevisionens undersøgelse af, om samarbejdet mellem Kriminalforsorgens institutioner og kommunerne fungerer, har vist følgende:

- Direktoratet for Kriminalforsorgen har pr. 22. juni 2011 indgået aftaler med 9 kommuner, og for 6 kommuner er samarbejdsaftaler under udarbejdelse. Målsætningen er, at direktoratet har indgået i alt 20 samarbejdsaftaler ved udgangen af 2011. Rigsrevisionen finder, at direktoratet bør overveje, hvordan processen med at indgå samarbejdsaftaler med de resterende kommuner kan forenkles og fremskyndes, og om skabelonen for samarbejdsaftaler er hensigtsmæssig. Direktoratet har oplyst, at de overvejer, hvordan processen vedrørende indgåelse af samarbejdsaftaler kan effektiviseres, og har oplyst, at de er ved at revidere skabelonen.
- Rigsrevisionens stikprøve af handleplaner har vist, at det for kun godt ¼ (29 %) af de gennemgåede handleplaner er reflekteret i handleplanen, at den er koordineret med kommunen, hvilket vil sige, at Kriminalforsorgens institutioner har taget kontakt til kommunen omkring løsladelsen af en dømt enten skriftligt eller telefonisk. Direktoratet for Kriminalforsorgen bør overveje, hvordan det kan sikres, at der i alle relevante sager tages kontakt til kommunen med henblik på at koordinere løsladelsen af den dømte.

RNR

RNR-tilgangen indeholder 3 grundprincipper: Risk, Need og Responsivity (RNR). Idéen er, at der systematisk fokuseres på afdækning af risikofaktorer i forhold til recidiv (hvem skal behandles?) fulgt af en behovsafdækning i forhold til selve indsatsen (hvad skal behandles?) og endelig en vurdering af, hvordan indsatsen bedst ydes i forhold til hver enkelt klient (hvordan skal der behandles?), da måden at indlære på er forskellig fra individ til individ.

- Rigsrevisionen finder, at Direktoratet for Kriminalforsorgen bør overveje, hvordan kommunikationen med kommunerne kan it-understøttes, så det undgås, at handleplaner fremsendes i papirformat eller i indskannet form, som kommunerne ikke umiddelbart kan arbejde videre med elektronisk.
- Rigsrevisionen er bekendt med, at det altid er forbundet med udfordringer at samarbejde på tværs af sektorer, institutioner og myndigheder. Rigsrevisionen finder, at en god og tæt dialog omkring løsladelse af dømte er vigtig, og at ansvaret herfor påhviler Kriminalforsorgen og kommunerne i fællesskab. KL har i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse tilkendegivet, at "forebyggelse af tilbagefald til kriminalitet efter endt afsoning er et fokusområde for kommunerne og tager bl.a. udgangspunkt i de anbefalinger, som Servicestyrelsens Projekt God Løsladelse er kommet med. Én af projektets anbefalinger er, at der er brug for et tættere samarbejde med Kriminalforsorgens institutioner, både omkring løsladelsen og i det videre forløb. Det kræver, at der udvikles gode samarbejdsprocesser mellem de kommunale forvaltninger og Kriminalforsorgen. KL vil indgå i dialog med de relevante parter, dels for at medvirke til udvikling af relevante metoder og redskaber, dels for at formidle og bakke op om implementeringen af de metoder og redskaber, der er udviklet. KL håber ad den vej at kunne bidrage til tilbagefaldsforebyggelse for kriminelle". Rigsrevisionen finder, at Direktoratet for Kriminalforsorgen sammen med KL og kommunerne bør identificere initiativer, der kan forbedre samarbejdet, og har noteret sig KL's positive tilbagemelding herom.

Projekt God Løsladelse

55. I 1998 kom "De vejledende retningslinjer for samarbejdet mellem de sociale myndigheder og Kriminalforsorgens institutioner og afdelinger". Formålet med retningslinjerne var at tydeliggøre de centrale myndigheders målsætninger om samarbejde på tværs af sektorerne med henblik på "at skabe et bedre samarbejde mellem de forskellige parter, så der så tidligt som muligt sættes samlet ind over for den enkelte kriminelle for at forhindre/forebygge yderligere udstødelse af samfundet".

56. I maj 2003 udgav Servicestyrelsen (tidligere Videns- og Formidlingscenter for Socialt Udsatte) under Socialministeriet rapporten "Kriminalforsorgens og de sociale myndigheders samarbejde – Om udmøntningen af de vejledende retningslinjer for samarbejdet mellem Kriminalforsorgens institutioner og afdelinger og de sociale myndigheder". Det fremgik af rapporten, at der var forbedringspotentialer i relation til organiseringen og koordineringen af indsatser ved overgangen fra fængsel til frihed, og at institutionerne (her især fængsler og kommuner) var tilbøjelige til gensidigt at bebrejde hinanden det manglende samarbejde. Hverken de sociale myndigheder i kommuner, fængsler/arresthuse eller KiF-afdelinger fandt ifølge rapporten samarbejdet ved løsladelse tilfredsstillende, og der blev udtrykt kritik af fængsler og arresthuse for manglende information og inddragelse af andre myndigheder i planlægningen af løsladelser, herunder i udarbejdelsen af handleplaner.

På trods af at "De vejledende retningslinjer for samarbejdet mellem de sociale myndigheder og Kriminalforsorgens institutioner og afdelinger" blev udsendt i 1998, viste Servicestyrelsens rapport fra 2003, at disse ikke var implementeret i en sådan grad, at der kunne konstateres en generel sammenhæng i indsatserne. I de sager, hvor der alligevel var en oplevelse af koordinerede og sammenhængende indsatser, byggede disse i høj grad på personlig kontakt (personafhængig kontakt) imellem de involverede fagpersoner.

57. I 2006 blev Projekt God Løsladelse påbegyndt. Projektet havde til formål at skabe viden om samarbejdet mellem Kriminalforsorgens institutioner og kommunerne. Løsladelsessituationer, hvor hverken bolig- eller forsørgelsessituation var afklaret for den løsladte borger, beskrev kommunerne ifølge rapporten om Projekt God Løsladelse som en hyppigt forekommende situation. Omvendt blev det fra fængslernes side fremført i rapporten, at det var vanskeligt at etablere dialog og samarbejde med kommunerne forud for dømtes løsladelse.

Projekt God Løsladelse dannede grundlag for en række anbefalinger til Kriminalforsorgen og kommunerne om god løsladelse. Det har i den forbindelse været et ønske fra såvel Socialministeriet som Justitsministeriet, at der med projektet kunne skabes grundlag for at formulere egentlige samarbejdsaftaler mellem myndighederne. Et væsentligt formål har også været at bidrage til "faglig bæredygtighed" i sagsbehandlingen i forbindelse med overgangen fra fængsel til frihed inden for de nye kommunale strukturer og at skabe sammenhæng i indsatsen, så den dømtes tilbagevenden til samfundet er aftalt og planlagt forud for løsladelsen.

I rapporten om Projekt God Løsladelse fra 2009 indgår en køreplan for god løsladelse. Køreplanen fremgår af bilag 1. Endvidere er der i forbindelse med Projekt God Løsladelse udarbejdet en tidslinje, som er vejledende for den gode løsladelse.

Køreplanen for god løsladelse og tidslinjen udgør 2 fundamentale redskaber i Kriminalforsorgens og kommunernes arbejde med dømte i forbindelse med løsladelsen. Begge redskaber guider de ansvarlige sagsbehandlere fra oprettelsen af en handleplan til løsladelsen af den dømte.

Samarbejdet om handleplaner med kommunerne

58. Samarbejdet vedrørende handleplaner er reguleret i straffuldbyrdelsesloven og i bekendtgørelse nr. 642 af 15. juni 2006. Ifølge bekendtgørelse nr. 642, § 3, har Kriminalforsorgen initiativpligten til koordinering af handleplaner. Imidlertid fremgår det vedrørende samarbejdet, at det er kommunen, der, jf. § 4, har ansvaret for at følge op på henvendelsen fra Kriminalforsorgens institutioner.

BOKS 3. BEKENDTGØRELSE NR. 642 AF 15. JUNI 2006

Kommunerne skal, jf. § 1, koordinere handleplaner med Kriminalforsorgen efter § 140, stk. 1 og 3, og § 141 i lov om social service med henblik på at understøtte en langsigtet indsats og sikre kontinuitet i samarbejdet over for fælles klienter. Bekendtgørelsen foreskriver følgende i § 3:

- "Stk. 2: Kriminalforsorgen tager kontakt til kommunen senest 1 år inden datoen for en eventuel prøveløsladelse.
- Stk. 3: Når der ved straffens iværksættelse er mindre end 1 år til datoen for en eventuel prøveløsladelse, tager Kriminalforsorgen kontakt til kommunen senest 28 dage efter, at afsoningen er begyndt.
- Stk. 4: Kriminalforsorgen tager kontakt til kommunen senest 28 dage efter, at en tilsynssag er modtaget.
- Stk. 5: For 15-17-årige, der udstår straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol, påhviler det tilsynsmyndigheden at tage kontakt til kommunen, inden afsoningen påbegyndes".

Endvidere følger af § 4, stk. 1: "Kommunen har ansvaret for at følge henvendelsen fra Kriminalforsorgen op", og stk. 2: "Kommunen har ansvaret for, at kommunens handleplaner koordineres med Kriminalforsorgen, og for løbende at sikre sig, at kommunens støtteforanstaltninger og indsatser i øvrigt koordineres med Kriminalforsorgens tiltag, og at eventuelle andre relevante samarbejdsparter inddrages i arbejdet".

Bekendtgørelsen foreskriver således:

- at kommunerne skal koordinere handleplanerne med Kriminalforsorgen
- at initiativpligten påhviler Kriminalforsorgen
- at kommunen har ansvaret for at følge henvendelsen fra Kriminalforsorgen op.

59. I handleplansvejledningens pkt. 13 er beskrevet, hvad den handleplansansvarlige i fængslet bør gøre ved første henvendelse til en samarbejdspartner. Af rapporten om Projekt God Løsladelse fremgår det imidlertid, at fængslerne oplever, at det ikke er præciseret i reglerne om det koordinerede samarbejde, på hvilken måde fængslerne skal initiere samarbejdet med kommunerne. Derfor varierer initiativerne fra fængsel til fængsel. Resultaterne af Projekt God Løsladelse pegede på behovet for klare rammer og en klar opgavefordeling, og det blev endvidere med Projekt God Løsladelse afdækket, at der ikke konsekvent rettes henvendelse til kommunerne om koordinering af handleplaner. Ligeledes fremgår det af rapporten om Projekt God Løsladelse, at kommunerne har peget på, at fængslernes henvendelser om koordinering af handleplaner oftest er meget generelt formulerede og ikke redegør for den dømtes ønsker og behov. Derudover angiver de ikke, hvilke forhold der ønskes samarbejde og koordinering om. Derfor er der i kommunerne ofte usikkerhed om den dømtes behov, herunder forventningerne til samarbejdet.

Hensigten fra Kriminalforsorgens side er, at kommunen orienteres, når en dømt påbegynder sin afsoning, og når der skal ske en koordinering af handleplanen mellem Kriminalforsorgens institutioner og kommunen. Kriminalforsorgens institutioner har oplyst, at initiativpligten udmøntes i, at de fremsender en *orientering om indsættelse* (indsættelsesbrev) til den dømtes hjemhørende kommune, når den dømte påbegynder afsoning af sin straf. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at orienteringen af kommunen sker ved hjælp af et standardbrev. De kommuner, som Rigsrevisionen har talt med i forbindelse med undersøgelsen, har oplyst, at orienteringerne om indsættelse af dømte modtages. Imidlertid registrerer kommunerne ikke, om der i relation til de dømte, der er modtaget orientering om, er fulgt op på, om de er løsladt, og om der fra kommunens side er ydet bistand i forbindelse hermed.

60. De institutioner, som Rigsrevisionen har talt med i forbindelse med undersøgelsen, har oplyst, at de fremsender breve mv. vedrørende *koordinering af handleplaner* til kommunerne. Kommunerne har i Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse imidlertid oplyst, at de ikke i alle tilfælde modtager disse orienteringer om koordinering af handleplaner. 38 % (26 ud af 68) af de kommuner, som har besvaret Rigsrevisionens spørgeskema, angiver således, at de kun nogle gange har modtaget sådanne orienteringer, og 6 % (4 ud af 68) af kommunerne angiver, at de aldrig har modtaget sådanne orienteringer, og de oplever derfor, at de dømte pludselig henvender sig til kommunen og ønsker hjælp uden forudgående varsel. Ifølge Direktoratet for Kriminalforsorgen kan der være situationer, hvor der er tale om arrester, som løslades med meget kort varsel, eller dømte, der har udstået hele straffen umiddelbart efter dom på grund af en lang varetægtsfængsling, og hvor Kriminalforsorgens institutioner ikke har mulighed for at orientere kommunen på grund af den korte tidsfrist. Rigsrevisionen har ikke kunnet fremskaffe dokumentation for de 2 modstridende udsagn – om koordinering af løsladelsen – fra henholdsvis kommunerne og Direktoratet for Kriminalforsorgen og kan alene konkludere, at der er modstridende opfattelser, og at der er en udfordring vedrørende koordinering i forbindelse med løsladelsen af dømte.

Kommunerne har i Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse oplyst, at de orienteringer (oftest pr. e-mail eller brev), som de modtager vedrørende koordinering af handleplaner, ikke er standardiserede, og at det ikke altid er klart, hvad det er, Kriminalforsorgens institutioner ønsker hjælp til i forhold til den dømte. Derved mindskes kommunens mulighed for at planlægge den dømtes forløb, fx i forhold til at få et job eller en bolig, og skabe forudsætningerne for en effektiv sagsbehandling.

Direktoratet har for nylig udarbejdet et standardbrev vedrørende koordinering af handleplaner, så det klart fremgår, hvad formålet er med brevet, herunder hvad der ønskes hjælp til af kommunen. Rigsrevisionen har gennemgået direktoratets brev til kommunerne og finder, at det nu er tydeligere, hvad der ønskes hjælp til af kommunerne, i og med at Kriminalforsorgens institutioner nu skal afkrydse de emner, som henvendelsen vedrører, fx bolig, økonomiske forhold, beskæftigelse og/eller afhængighed/misbrug.

61. Direktoratet for Kriminalforsorgens høring fra 2011 om handleplansarbejdet handler bl.a. om, i hvilket omfang de underliggende institutioner har implementeret en fast praksis for koordinering af handleplaner med kommunerne. Det fremgår af rapporten, som indeholder resultaterne af høringen, at en række af Kriminalforsorgens institutioner (primært fængsler) kun fremsender dele af handleplanen, da institutionerne finder, at handleplanen indeholder en del personfølsomme oplysninger, som ikke vurderes at være relevante for kommunerne. Et par fængsler har i høringen oplyst, at koordineringen generelt ikke fungerer, og at der ikke er etableret en fast praksis for samarbejdet, da kommunerne er organiseret forskelligt. I KiF-afdelingerne og i pensionerne er der ligeledes ikke etableret en praksis for koordinering af handleplaner med kommunerne. Henvendelser om koordinering af handleplaner foregår både mundtligt og skriftligt.

Direktoratet udsendte den 29. januar 2010 et brev til alle underliggende institutioner, der bl.a. indeholdt en afklaring af, hvornår der skal ske koordinering med kommunerne vedrørende handleplansarbejdet. Rigsrevisionens undersøgelse har imidlertid vist, at der i Kriminalforsorgens institutioner – på trods af det fremsendte brev – stadig er tvivl om, hvornår kommunen skal orienteres om koordinering af handleplanen. Flere af Kriminalforsorgens institutioner er i tvivl om, hvorvidt der kun skal rettes henvendelse til kommunen i de tilfælde, hvor den dømte har givet sit samtykke til at koordinere handleplanen, eller i alle tilfælde – også de tilfælde, hvor den dømte ikke har givet sit samtykke. I de tilfælde, hvor den dømte ikke har givet sit samtykke til koordinering med kommunen, skal Kriminalforsorgen efter en konkret vurdering skønne, om der er behov for koordinering med kommunen på trods af det manglende samtykke, men der skal i disse tilfælde være hjemmel hertil i persondataloven.

62. Rigsrevisionen har gennemgået de 82 handleplaner for at afdække, om handleplanerne er blevet koordineret med kommunerne. Gennemgangen har taget udgangspunkt i en registrering af, om der i handleplanen i feltet "Koordinering med kommunen" står, at handleplanen er koordineret med kommunen. Resultaterne af gennemgangen fremgår af tabel 5.

Orientering af kommunen

Der kan være tilfælde, hvor en dømt ikke ønsker, at kommunen underrettes – fx i de tilfælde, hvor der ikke ønskes hjælp til bolig og job mv. – og således ikke vil give samtykke til koordinering af handleplanen.

Imidlertid kan der være sager, der kræver, at kommunen underrettes. Dette kan relatere sig til familien, herunder børnenes tarv.

Tabel 5. Resultaterne af Rigsrevisionens stikprøve – koordinering af handleplaner med kommunerne (Antal)

	Fængsler	Pensioner	KiF-afdelinger	I alt
Koordineret med kommunen	7	3	14	24
Intet samtykke	6	2	7	15
Koordinering fremgår ikke af handleplanen	13	5	5	23
Øvrige	6	11	3	20
Handleplaner i alt	32	21	29	82

Tabel 5 viser, at af de handleplaner, som Rigsrevisionen har gennemgået, fremgår det kun af 24 handleplaner, dvs. godt ¼ (29 %), at de er koordineret med kommunerne. Af de institutioner, som indgik i stikprøven, er det oftest KiF-afdelingerne, der koordinerer handleplaner med kommunerne (14 handleplaner ud af 29, dvs. 48 %). For fængslerne viser stikprøven, at det kun er 7 ud af 32 handleplaner, svarende til 22 %, hvoraf det fremgår, at de er koordineret med kommunerne, og for pensionerne viser stikprøven, at det kun er 3 af de 21 gennemgåede handleplaner, svarende til 14 %, hvoraf det fremgår, at de er koordineret med kommunerne. Rigsrevisionen kan endvidere konstatere, at 23 af de handleplaner, som indgik i stikprøven, svarende til 28 %, ikke indeholder information om, hvorvidt handleplanerne er koordineret med kommunerne. Tabellen viser desuden, at det af de øvrige af stikprøvens handleplaner fremgår, at disse ikke er koordineret med kommunerne. Endelig viser tabellen, at det af 15 handleplaner fremgår, at den dømte ikke har givet samtykke til koordinering med kommunen.

Rigsrevisionen har bedt Direktoratet for Kriminalforsorgen om at dokumentere, hvilken koordinering der er foretaget med kommunerne i de 82 handleplaner, som var omfattet af stikprøven. Direktoratets fremsendte dokumentation varierer. Der er eksempler på koordineringsskrivelser, redegørelser fra institutionerne og uddrag fra personjournaler, der beskriver, hvordan der er koordineret med kommunen i den konkrete sag. Gennemgangen af den fremsendte dokumentation viser, at der i flere tilfælde tilsyneladende er foretaget koordinering med kommunen, uden at dette fremgår af handleplanen. Tages der udgangspunkt i den fremsendte dokumentation, foreligger der skriftlig dokumentation for koordinering med kommunerne i form af uddrag fra personjournaler eller skriftlig korrespondance med kommunerne for 30 af de 82 handleplaner. Herudover har direktoratet på baggrund af redegørelser fra de underliggende institutioner oplyst, at yderligere 8 handleplaner er koordineret med kommunerne, men der foreligger ikke egentlig dokumentation for denne koordinering. Således skulle der i 38 tilfælde, svarende til 46 %, være foretaget koordinering med kommunerne. Endvidere viser den fremsendte dokumentation, at 44 handleplaner ikke er koordineret med kommunerne, svarende til 54 %. Af disse 44 handleplaner er der ikke givet samtykke til koordinering med kommunen af den dømte i 23 tilfælde.

Handleplanerne kan således ikke alene udgøre grundlaget for at vurdere, om der er sket en koordinering med kommunerne i forhold til de dømte, og om den dømte har givet samtykke til koordineringen. Rigsrevisionen finder, at direktoratet bør sikre, at det er en fast praksis i alle underliggende institutioner, at der foretages koordinering af handleplaner for dømte med kommunerne, og at koordineringen er noteret i handleplanerne (i alle lovbestemte tilfælde, og hvor det skønnes relevant).

63. De kommuner, som har besvaret Rigsrevisionens spørgeskema, har oplyst, at der er stor variation i kvaliteten af de handleplaner, som fremsendes af Kriminalforsorgens institutioner. 21 ud af 65 kommuner angiver (kun 65 kommuner har besvaret dette spørgsmål), at de handleplaner, de modtager, aldrig eller kun nogle gange indeholder de oplysninger, som kommunen har brug for. Kommunen skal derfor oprette en handleplan på ny og bruge tid på at gennemgå emner, som tidligere har været drøftet med den dømte i Kriminalforsorgens institutioner. Hertil kommer hensynet til den dømte, der i løbet af afsoningen flere gange har fortalt om den begåede kriminalitet og efter endt afsoning måske ikke har behov for at tale om det igen. Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst, at Kriminalforsorgens institutioner ikke altid fremsender de komplette handleplaner, men i stedet konkret vurderer, hvad det er, den relevante forvaltning i kommunen skal hjælpe den dømte med, hvorefter informationen tilpasses hertil. Rigsrevisionen finder, at kommunerne og Kriminalforsorgen har sammenfaldende interesser i at få udvekslet de relevante informationer for bl.a. at undgå dobbeltarbejde.

For at effektivisere processen med at koordinere handleplaner for dømte finder Rigsrevisionen, at handleplanerne i Kriminalforsorgen i højere grad bør tilpasses den information, som også er relevant for kommunerne. Det fremgår af rapporten om Projekt God Løsladelse, at én af anbefalingerne er, at der udarbejdes procedurer for, hvordan handleplanen videregives til og modtages af kommunen. Rigsrevisionen finder, at direktoratet med fordel kan overveje en forenkling af handleplanerne, så relevant information kan sendes til kommunerne sammen med henvendelsen om koordinering af handleplaner. Brevet om koordinering af handleplaner bør reflektere dette. Rigsrevisionen finder videre, at direktoratet bør overveje, hvordan kommunikationen med kommunerne, herunder koordineringen af handleplaner, kan it-understøttes, så det undgås, at handleplanerne fremsendes i papirformat eller i indskannet form, som kommunerne ikke umiddelbart kan arbejde videre med elektronisk.

64. Efter Rigsrevisionens opfattelse er udgangspunktet for, at en handleplan kan få effekt – at den virker – følgende:

- at den indeholder de relevante oplysninger, herunder *vurderinger* og *indsatser*
- at den bruges aktivt i forbindelse med den dømtes afsoning, eventuelle tilsyn og løsladelse
- at den koordineres mellem Kriminalforsorgens institutioner, når en dømt overdrages, og at den koordineres mellem Kriminalforsorgens institutioner og kommunen i forbindelse med løsladelsessituationen.

Omend udarbejdelsen af en handleplan kan synes omstændelig og bureaukratisk, er udarbejdelsen og indholdet i den af afgørende betydning i arbejdet med at sikre, at så få dømte som muligt vender tilbage til ny kriminalitet. Indholdet i en handleplan udgør nemlig forudsætningen for, at den kan anvendes aktivt af aktørerne, der har med den dømte at gøre, og handleplanen virker først, når den anvendes.

65. På trods af at der er udviklet en handleplansvejledning og en handleplansskabelon, som vurderes at være god, har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at mange af de undersøgte handleplaner var mangelfulde. Hertil kommer, at Rigsrevisionens undersøgelse har indikeret, at handleplanerne ikke altid er opdaterede og komplette, når de overdrages fra én institution til en anden i Kriminalforsorgen, og at kun 24 af de 82 handleplaner, som Rigsrevisionen har gennemgået, klart tilkendegiver, at de er koordineret med kommunerne. Direktoratet for Kriminalforsorgen har ikke undersøgt handleplanernes effekt. Rigsrevisionen finder, at handleplanerne kunne fungere langt mere optimalt, dels i forhold til indholdet, dels i forhold til selve anvendelsen af dem, herunder koordineringen ved overdragelsen af dømte og i løsladelsessituationen.

Direktoratet for Kriminalforsorgen og Justitsministeriet har i deres høringssvar spurgt om, hvornår en handleplan efter Rigsrevisionens vurdering virker. Rigsrevisionen finder, at direktoratet og Justitsministeriet selv har de bedste forudsætninger for at opstille meningsfulde, styringsrelevante og målbare kriterier for, hvornår en handleplan virker. Rigsrevisionen vil dog efter anmodning foreslå, at direktoratet kan søge viden om, hvorvidt handleplansarbejdet virker, ved stikprøvevis gennemgang af handleplaner for dømte, som har recidiveret, for at afklare, om handleplanerne kunne have været anvendt anderledes. Direktoratet kan ligeledes søge viden om, hvad der var årsag til recidiv, og om der er nogen erfaringer, som kan opsamles og anvendes fremadrettet.

Samarbejdsaftaler med kommunerne

66. Efter ikrafttræden af kommunalreformen den 1. januar 2007 er indgangen for en dømt den kommune, som den dømte er hjemhørende i. Imidlertid er det ikke i alle tilfælde enkelt for Kriminalforsorgens institutioner at afgøre, hvilken kommune der skal rettes henvendelse til. En dømt kan ved påbegyndt afsoning have boet i én kommune, men efter afsoning ønske at flytte til en anden kommune. I afsoningsperioden "tilhører" den dømte afsoningskommunen, hvis den dømte ikke har en bolig uden for fængslet eller pensionen. I flere tilfælde er det ifølge de socialrådgivere i Kriminalforsorgens institutioner, som Rigsrevisionen har talt med, en udfordring at finde ud af, hvilken kommune der skal rettes henvendelse til. Efter ikrafttræden af kommunalreformen er der nu 98 kommuner, som Kriminalforsorgens institutioner samarbejder med. Ifølge de nye regler i lov om social service, der trådte i kraft den 1. august 2010, forbliver den oprindelige opholdskommune fremover handlekommune.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at organiseringen af forvaltningen af området i kommunerne varierer. I nogle kommuner er der etableret såkaldte projektteam bestående af de forskellige enheder i kommunen, som samarbejder omkring de dømte. I andre kommuner modtages alle henvendelser vedrørende dømte i én enhed, som så sørger for at delegere opgaverne videre til andre relevante enheder. I flere kommuner er der imidlertid ikke etableret en enstregig indgang i forhold til at hjælpe dømte i forbindelse med deres løsladelse. I de tilfælde, hvor en dømt har behov for hjælp i forbindelse med fx både bolig og beskæftigelse, kan det være vanskeligt for Kriminalforsorgens institutioner at vurdere, hvilken enhed i kommunen der skal rettes henvendelse til først, og det fremgår ikke altid af kommunernes hjemmesider, hvem der er kontaktpersoner på de enkelte områder.

Kredsråd

Består af politidirektøren i den pågældende politikreds og borgmestrene i de kommuner som, politikredsen omfatter.

SSP-samarbejdet

Kriminalitetsforebyggende samarbejde mellem skole, sociale myndigheder og politi.

KSP-samarbejdet

Samarbejde mellem Kriminalforsorgen, sociale myndigheder og politi, bl.a. om udveksling af oplysninger om løsladte.

67. Komplexiteten i relation til samarbejdet med kommunerne bevirkede, at det i forbindelse med Projekt God Løsladelse blev anbefalet at afklare roller og ansvar i samarbejdet mellem Kriminalforsorgens institutioner og kommunerne. Direktoratet for Kriminalforsorgen besluttede at tage kontakt til kredsrådene. Direktoratet tog skriftlig kontakt til alle kredsråd den 19. januar 2011 med henblik på at invitere kommunerne til at indgå samarbejdsaftaler. Kontakten fandt således sted ca. 1½ år efter, at Projekt God Løsladelse var afsluttet, og rapporten afgivet. Årsagen til, at direktoratet tog kontakt til kredsrådene, var, at direktoratet fandt det vigtigt, at kommunernes øverste politiske niveau kendte til Projekt God Løsladelse. Ligeledes var det vigtigt, at politiet på et tidligt tidspunkt var involveret i processen. Endelig indgår Kriminalforsorgen i både SSP- og KSP-samarbejdet, som også skulle drøftes i kredsrådene. Direktoratet har pr. 22. juni 2011 indgået aftale med 9 kommuner, og for 6 kommuner er samarbejdsaftaler under udarbejdelse. Direktoratet har endnu ikke lagt en plan for indgåelse af samarbejdsaftaler med de resterende kommuner, men har oplyst, at der er fastsat en målsætning om, at der ved udgangen af 2011 skal være indgået i alt 20 samarbejdsaftaler. Udarbejdelsen af aftaleskabelonen er ifølge direktoratet sket i et samarbejde mellem Servicestyrelsen og Kriminalforsorgen.

SKABELON FOR SAMARBEJDSAFTALER

Aftalerne beskriver:

- det overordnede formål med aftalerne, nemlig at forebygge recidiv hos borgeren
- formålet med samarbejdet, nemlig at sikre helhed, sammenhæng og klarhed i indsatser over for borgere, der har begået kriminalitet
- resultatet af samarbejdet, nemlig at forpligtede myndigheder over for borgere har indledt et samarbejde, som er udmøntet i en koordineret handleplan, der beskriver og angiver aftaler om, hvordan det sikres, at der ikke sker tilbagefald til kriminalitet, herunder aftaler om borgerens tilbagevenden til samfundet efter fængslingen.

Herudover beskriver aftalerne målgruppen af dømte, lovgrundlag og metode samt arbejdsbeskrivelser inden for hver af de enkelte målgrupper.

Skabelonen blev udarbejdet på Kriminalforsorgens initiativ for at have et konkret udgangspunkt for dialogen med kommunerne. Direktoratet har oplyst, at den intensiverede indsats, hvor Kriminalforsorgen har initieret processen i forhold til kommunerne, først har kunnet iværksættes pr. 1. januar 2011. Der er pr. denne dato bevilget midler fra satspuljen (1,5 mio. kr. i 2011) til i en tidsbegrænset periode at arbejde ekstra intensivt med samarbejdsaftalerne. Ifølge direktoratet er det en meget resursekrævende opgave at skulle kontakte, motivere og indgå samarbejdsaftaler med alle 98 kommuner, hvorfor indsatsen først kunne intensiveres med bevillingen fra satspuljen. Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse har vist, at 7 ud af 68 kommuner ifølge eget udsagn er motiverede i forhold til at indgå et tættere samarbejde med Kriminalforsorgen. Rigsrevisionen finder, at direktoratet bør overveje, om processen med at indgå samarbejdsaftaler med kommunerne kan forenkles og fremskyndes.

Tilbage meldingen fra de kommuner, som Rigsrevisionen har været i kontakt med, er, at samarbejdsaftalerne er komplekse, og at socialrådgivernes personlige netværk ofte er den bedste indgang i henholdsvis kommune og institution i Kriminalforsorgen. Kommunerne, som Rigsrevisionen har været i kontakt med, har oplyst, at de er bekymrede for anvendeligheden af samarbejdsaftalerne. De finder, at aftalerne er for omfattende, særligt i de tilfælde, hvor en socialrådgiver i en institution i Kriminalforsorgen samarbejder med flere kommuner. Direktoratet har oplyst, at skabelonen for samarbejdsaftalerne mellem Kriminalforsorgens institutioner og kommunerne er ved at blive revideret.

Det fremgik af rapporten "Kriminalforsorgens og de sociale myndigheders samarbejde – Om udmøntningen af de vejledende retningslinjer for samarbejdet mellem Kriminalforsorgens institutioner og afdelinger og de sociale myndigheder" fra 2003: "Det generelle billede er, at der ikke på det konkrete plan udveksles handleplaner sektorerne imellem, ligesom der heller ikke udarbejdes fælles, koordinerede handleplaner. Undersøgelsen viser, at den sædvanlige praksis er, at der indgås aftaler borgerne og myndighederne imellem og udarbejdes handleplaner hos de respektive myndigheder". Endvidere nævnes det i rapporten, at samarbejdet om prøveløsladelse generelt ikke opleves "at fungere optimalt af nogen af respondenterne. KiF vil gerne høres tidligere i forbindelse med prøveløsladelse og inddrages tidligere i det forarbejde, der udføres i fængslerne. De sociale myndigheder vil gerne informeres mere omfattende og i god tid før løsladelse samt inddrages i udarbejdelse af planer. Borgerne oplever det vanskeligt at blive løsladt, når helt basale sociale forhold såsom boligforhold ikke er i orden". Ligeledes nævnes det i rapporten, at faktorer, der er hæmmende for et godt samarbejde, er manglende resurser hos kommunerne, strukturelle ændringer, som bevirker, at de dømte ofte skifter sagsbehandler, og manglende klarhed om, hvad der skal samarbejdes om. I rapporten nævnes følgende faktorer, som er fremmede for samarbejdet: personligt kendskab, tydelige roller og viden om hinandens muligheder og begrænsninger. De kommuner, som Rigsrevisionen har talt med i forbindelse med undersøgelsen, har givet udtryk for de samme hæmmende og fremmede faktorer for et godt samarbejde med Kriminalforsorgen. Rigsrevisionens undersøgelse har således vist, at der fortsat er plads til forbedringer i samarbejdet mellem Kriminalforsorgens institutioner og kommunerne.

Løsladelsesmøder

68. I flere af de kommuner, som Rigsrevisionen har haft kontakt med i forbindelse med undersøgelsen, og i de kommuner, der er indgået samarbejdsaftaler med, er det hensigten, at sagsbehandlerne i kommunerne og socialrådgiverne i Kriminalforsorgens institutioner forsøger at etablere et samarbejde, så de dømte enten kan få udgang efter udgangsbekendtgørelsens § 31 til at gå på kommunen og få udfyldt de relevante papirer eller få fremsendt papirerne til Kriminalforsorgens institutioner, så sagsbehandlingen i kommunen kan påbegyndes forud for løsladelsen. Ligeledes er det hensigten i de kommuner, som har indgået samarbejdsaftaler, at køreplanen for god løsladelse følges. I ganske få af de kommuner, som har besvaret Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse, er der etableret en procedure for at afholde såkaldte løsladelsesmøder, hvor både den dømte, Kriminalforsorgens institution, den pågældende kommune og eventuelle behandlingsinstitutioner er repræsenteret på samme tid. Det er kun 2 ud af 68 kommuner, der altid deltager i løsladelsesmøder, mens 51 ud af 68 kommuner oplyser, at de aldrig eller kun nogle gange deltager i løsladelsesmøder. Ifølge kommunerne er den største udfordring i relation til at afholde løsladelsesmøder manglende resurser. Kommunerne finder fx, at det er vanskeligt at afse resurser til at deltage i et løsladelsesmøde i Jylland, når kommunen er beliggende på Sjælland. Imidlertid fastslår køreplanen for god løsladelse, pkt. 8, at der er flere måder at afholde løsladelsesmøder på, fx pr. telefon, hvilket kan overvinde i hvert fald de geografiske udfordringer, som kommunerne påpeger.

Forbud mod at møde på kommunen

En dømt, der har fået forbud mod at møde på kommunen, er nødsaget til at få kontakt til sin sagsbehandler på anden vis. I disse tilfælde er det en forudsætning, at der enten afholdes løsladelsesmøder eller telefonmøder med deltagelse af Kriminalforsorgens institutioner, kommunen, den dømte og eventuelle behandlingsinstitutioner.

69. Endvidere er der stor variation i de enkelte kommuner i, hvor hurtigt en sag kan ekspederes, fx når det drejer sig om udbetaling af kontanthjælp. Nogle kommuner har mulighed for at indsætte penge på den dømtes konto den dag, den dømte løslades, mens der i andre kommuner kan gå flere dage, inden der er penge på den dømtes konto. Det almindelige er i dag, at der kan gå ca. 3 dage, inden der er penge på den dømtes konto. Ud over udfordringerne i forbindelse med udbetaling af kontanthjælp har dømte ofte også en forholdsvis stor gæld. Det kan fx nævnes, at dømte skal betale eventuelle sagsomkostninger, som kan beløbe sig til flere hundrede tusinde kroner. I de tilfælde, hvor en dømt har en gæld ved løsladelsen, som bl.a. skyldes sagsomkostninger, kan incitamentet for den løsladte til at påbegynde et fuldtidsjob være begrænset, da sagsomkostningerne skal afdrages, og den dømte derved kan ende med at få udbetalt månedligt, hvad der svarer til en kontanthjælp, trods fuldtidsarbejdet.

70. Køreplanen for god løsladelse er som allerede nævnt ikke implementeret i alle kommuner. Det fremgår af rapporten, der opsummerer resultaterne af Kriminalforsorgens høring fra 2011, at årsagen til den manglende implementering af køreplanen for god løsladelse skal findes i samarbejds- og koordineringsvanskeligheder med eksterne instanser, heriblandt kommunerne. Rigsrevisionen finder, at Direktoratet for Kriminalforsorgen med fordel kan overveje, hvordan der skabes præcedens for, at der – under hensyntagen til den dømtes behov og resurser – som minimum afholdes løsladelsesmøder i form af telefonmøder, hvor den dømte, den pågældende institution fra Kriminalforsorgen, kommunen og eventuelt en behandlingsinstitution deltager.

71. Der er fortsat plads til forbedringer i relation til samarbejdet mellem Kriminalforsorgens institutioner og kommunerne – særligt i relation til koordineringen af løsladelsessituationen. Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst, at de særligt vil arbejde med dette punkt i forbindelse med samarbejdsaftalerne. KL, som var repræsenteret i Rigsrevisionens fokusgruppe, har i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse tilkendegivet, at ”forebyggelse af tilbagefald til kriminalitet efter endt afsoning er et fokusområde for kommunerne og tager bl.a. udgangspunkt i de anbefalinger, som Servicestyrelsens Projekt God Løsladelse er kommet med. Én af projektets anbefalinger er, at der er brug for et tættere samarbejde med Kriminalforsorgens institutioner, både omkring løsladelsen og i det videre forløb. Det kræver, at der udvikles gode samarbejdsprocesser mellem de kommunale forvaltninger og Kriminalforsorgen. KL vil indgå i dialog med de relevante parter, dels for at medvirke til udvikling af relevante metoder og redskaber, dels for at formidle og bakke op om implementeringen af de metoder og redskaber, der er udviklet. KL håber ad den vej at kunne bidrage til tilbagefaldsforebyggelse for kriminelle”. Rigsrevisionen skal henlede opmærksomheden på vigtigheden af en god og tæt dialog omkring løsladelse af dømte, og at ansvaret herfor påhviler Kriminalforsorgen og kommunerne i fællesskab. Rigsrevisionen finder, at direktoratet sammen med KL og kommunerne bør identificere initiativer, der kan forbedre samarbejdet, og har noteret sig KL's positive tilbagemelding herom.

IV. Effekten af indsatser

Rigsrevisionen skal anbefale, at Direktoratet for Kriminalforsorgen i større omfang søger at opnå viden om effekten af igangsatte indsatser vedrørende beskæftigelse – herunder uddannelse – behandling samt kontrol og sikkerhed. Endvidere bør direktoratet fastholde den nyligt etablerede praksis vedrørende programvirksomheden for at sikre sig viden om effekten af igangsatte programmer.

72. Af finanslovene for 2010 og 2011 fremgår følgende: ”Gennem målrettede, effektive og meningsfulde aktiviteter skal Kriminalforsorgen medvirke til at begrænse kriminalitet. Dette sker tillige gennem støtte og motivation af den dømte med henblik på at leve en tilværelse uden kriminalitet. De indsatte skal i så vidt omfang som muligt tilbydes en kombination af arbejde, undervisning og eventuel behandling og tilbydes meningsfulde aktiviteter med henblik på bedst mulig resocialisering. Kriminalforsorgen vil fremme dette ved fortsat at udvikle, tilpasse og målrette indsatsen af det forsorgsmæssige arbejde ved opstilling af mål for effekten og gennem kvalitetssikring af igangværende og fremadrettede tiltag”.

73. Rigsrevisionen har undersøgt, om Direktoratet for Kriminalforsorgen søger at opnå viden om effekten af igangsatte indsatser. Efter Rigsrevisionens opfattelse begynder arbejdet med effektmåling allerede ved opstillingen af styringsrelevante og målbare mål og succeskriterier, der kan danne grundlag for både styringen af indsatsen på kort sigt, samt den løbende overvågning af indsatsens udvikling og den endelige vurdering af, om indsatsen samlet set har været en succes. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om der er opstillet effektmål, og om direktoratet søger at opnå viden om effekten af igangsatte indsatser, herunder har gennemført vurderinger eller har planlagt at foretage vurderinger af effekten af indsatsområderne beskæftigelsesvirksomhed – herunder uddannelses- og programvirksomhed – behandlingsvirksomhed samt kontrol- og sikkerhedsvirksomhed.

A. Mål og resultatkrav

74. Rigsrevisionens undersøgelse af, om Direktoratet for Kriminalforsorgen opstiller mål inkl. effektmål for igangsatte indsatser vedrørende beskæftigelsesvirksomhed – herunder uddannelses- og programvirksomhed – behandlingsvirksomhed samt kontrol- og sikkerhedsvirksomhed i de årlige resultatkontrakter, har vist følgende:

- Direktoratet for Kriminalforsorgen opstiller mål og resultatkrav for indsatsområderne i de årlige resultatkontrakter. Direktoratet har imidlertid ikke opstillet mål og resultatkrav for alle institutionstyper dækkende alle indsatsområder. De mål, der opstilles, vurderes endvidere ikke at være effektmål. Rigsrevisionen finder, at direktoratet med fordel kan overveje at opstille effektmål for alle indsatsområder.

75. Kriminalforsorgens institutioner opstiller mål og resultatkrav i resultatkontrakterne vedrørende en række af institutionernes indsatsområder: beskæftigelsesvirksomhed – herunder uddannelses- og programvirksomhed – behandlingsvirksomhed samt kontrol- og sikkerhedsvirksomhed. Omfanget af fastsatte mål og resultatkrav i resultatkontrakterne for fængslerne og pensionerne for 2010 på udvalgte indsatsområder fremgår af tabel 6.

Tabel 6. Mål og resultatkrav på udvalgte indsatsområder for 2010 fordelt på fængsler og pensioner

Indsatsområde	Mål ¹⁾	Antal institutioner, der har opstillet mål	Resultatkrav ¹⁾	Antal institutioner, der har opstillet resultatkrav
Fængsler:				
Behandling	1) Indsatte misbrugere af narkotika og alkohol, der er egnede og motiverede hertil, skal sikres behandling.	14 ud af 15	1) Der er iværksat behandling så vidt muligt senest 14 dage efter, en indsat har fremsat anmodning derom.	14 ud af 15
Beskæftigelse, herunder undervisning og programvirksomhed		0 ud af 15	1) Beskæftigelsesgraden skal min. udgøre xx % ²⁾ .	15 ud af 15
			2) Undervisningsgraden skal min. udgøre xx % ²⁾ .	14 ud af 15
			3) Fængslet skal gennemføre min. xx programvirksomhedstimer ²⁾ som udgangspunkt fordelt på xx hold ²⁾ .	13 ud af 15
Kontrol og sikkerhed	1) Som led i regeringens politik om nultolerance skal indsatsen mod narkotika fortsat være markant.	15 ud af 15	1) Fængslet skal gennemføre urinprøvekontroller, således at der gennemføres xx urinprøvekontroller ²⁾ i fængslet. Mindst xx urinprøvekontroller ²⁾ udtages som tilfældige stikprøver.	15 ud af 15
	2) For at styrke sikkerheden skal anstalterne/arresthusene arbejde for, at der sker så få undvigelses som muligt.	15 ud af 15	2) Ingen undvigelses – hverken "over muren" eller "undvigelses i øvrigt".	15 ud af 15
Pensioner:				
Behandling	Ikke relevant.		Ikke relevant.	
Beskæftigelse, herunder undervisning og programvirksomhed	1) Kriminalforsorgen skal medvirke til at begrænse kriminaliteten gennem målrettede, effektive og meningsfulde aktiviteter for de dømte (lokalt mål).	5 ud af 8		0 ud af 8
Kontrol og sikkerhed	1) Som led i regeringens politik om nultolerance skal indsatsen mod narkotika fortsat være markant.	8 ud af 8	1) Pensionen skal gennemføre urinprøvekontroller, således at der gennemføres xx urinprøvekontroller ²⁾ på pensionen.	8 ud af 8

¹⁾ Som det fremgår, kan der være flere mål og resultatkrav knyttet til det enkelte indsatsområde.

²⁾ Tallene varierer institutionerne imellem.

Tabel 6 viser, at der for fængslerne er opstillet mål for 2 ud af 3 indsatsområder, og at der er opstillet resultatkrav for alle 3 indsatsområder. Der er således ikke opstillet mål for beskæftigelse i resultatkontrakterne for 2010. Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst, at der normalt indgår mål for beskæftigelse i resultatkontrakterne for fængslerne. Dette har været tilfældet for 2007, 2008 og 2009, men ved en beklagelig fejl optræder disse ikke i resultatkontrakterne for 2010. Direktoratet har endvidere oplyst, at i indgåede kontrakter for 2011 lyder målformuleringen: "At flest muligt indsatte er beskæftiget i dagtimerne med relevante aktiviteter". På baggrund af denne målsætning er resultatkravene defineret for hvert enkelt fængsel. Endvidere viser tabellen, at der for pensionerne opstilles mål for alle indsatsområder (dog ikke behandling), og at der opstilles resultatkrav for ét af de 2 indsatsområder. Tabellen viser endelig, at der ikke i alle tilfælde er opstillet mål for beskæftigelse i pensionerne, og at der ikke er opstillet resultatkrav for beskæftigelse. Der opstilles ikke mål og resultatkrav for behandlingsvirksomheden, da behandlingsvirksomhed typisk ikke udbydes på pensioner. Der opstilles endvidere ikke mål og resultatkrav i forhold til de udvalgte indsatsområder for KiF-afdelingerne, da beskæftigelsesvirksomhed – herunder uddannelses- og programvirksomhed – og behandlingsvirksomhed ikke udføres i KiF-afdelingerne. Derfor er KiF-afdelingerne udeladt i tabellen.

Rigsrevisionen kan, jf. tabel 6, konstatere, at der ikke er opstillet mål for alle indsatsområder, og at målene ikke er gældende for alle institutioner. Fx er der kun opstillet mål for behandling for 14 ud af 15 fængsler inkl. Københavns Fængsler og Institutionen for Frihedsberøvede Asylansøgere Ellebæk. Ligeledes kan Rigsrevisionen konstatere, at ikke alle mål er konkretiseret i resultatkrav. Det betyder, at det kan være vanskeligt at opgøre målopfyldelsen og bruge målene som styringsredskab.

76. Rigsrevisionen finder ikke, at de opstillede mål er effektmål, dvs. at de ikke umiddelbart kan anvendes til at måle effekten af de indsatser, der iværksættes. Rigsrevisionen finder, at Direktoratet for Kriminalforsorgen med fordel kan overveje, om der kan opstilles effektmål for nogle af indsatsområderne, særligt da det af finanslovene for 2010 og 2011 fremgår, at Kriminalforsorgen netop ville opstille mål for effekten af det kriminalforsorgsmæssige arbejde. Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst, at direktoratet er opmærksom på muligheden for at kunne måle effekten i forhold til målene for uddannelse. Endvidere har direktoratet oplyst, at der i resultatkontrakterne for 2011 på uddannelsesområdet indgår nogle mere specifikke mål for uddannelsesaktiviteten. Rigsrevisionen finder, at direktoratet også bør overveje muligheden for at opstille effektmål vedrørende de øvrige områder – behandlingsvirksomhed og programvirksomhed. Direktoratet og Justitsministeriet har i deres høringsvar efterspurgt, hvad Rigsrevisionen forstår ved effektmål. Rigsrevisionen finder imidlertid, at det er direktoratet og ministeriet, der selv har de bedste forudsætninger for at opstille meningsfulde, styringsrelevante og målbare mål og succeskriterier for en given indsats og dermed, hvad det er, direktoratet vil opnå med indsatsen. Hertil kommer, at direktoratet med tilkendegivelsen i finanslovene for 2010 og 2011 om "at udvikle, tilpasse og målrette indsatsen af det forsorgsmæssige arbejde ved opstilling af mål for effekten" må forventes at have gjort sig overvejelser om, hvilke mål der kan opstilles for effekten af indsatserne.

Akkreditering

Akkreditering er en metode, hvor et akkrediteringspanel bedømmer, om et behandlingsprogram har udviklet – eller er i stand til at udvikle – de bedst mulige processer og rammer for at skabe kvalitet i behandlingen. Panelet består af eksperter, der er udvalgt af Direktoratet for Kriminalforsorgen. Ekspertene er udvalgt på baggrund af deres viden om og erfaring med misbrugsbehandling, socialt udsatte, straf og resocialisering.

Akkrediteringen er en formel anerkendelse af, at behandlingsstedet er kompetent til at praktisere fx misbrugsbehandling i et fængsel, og at behandlingen kan forventes at bidrage positivt til den indsatstes resocialiseringsproces.

Panelets vurdering af behandlingsstedet sker med afsæt i den viden, behandlingsforskningen har om, hvad der virker og ikke virker i fængselsmiljøet.

Akkreditering er ifølge Direktoratet for Kriminalforsorgen en evalueringsform, som bygger på selvevaluerings-tanken, dvs. at behandlingsudbyderen vurderes på baggrund af en selvevaluering af, om og hvordan der arbejdes med de enkelte standarder.

B. Beskæftigelsesvirksomheden, herunder uddannelses- og programvirksomheden

77. Rigsrevisionens undersøgelse af, i hvilket omfang Direktoratet for Kriminalforsorgen søger at opnå viden om effekten af beskæftigelsesvirksomheden, herunder uddannelses- og programvirksomheden, har vist følgende:

- Direktoratet for Kriminalforsorgen bør i større omfang søge at opnå viden om effekten af beskæftigelsesindsatser. Direktoratet har gennemført flere forsknings- og evalueringsprojekter af uddannelsesvirksomheden i Kriminalforsorgen og læner sig i øvrigt op ad udenlandske forskningsresultater. Rigsrevisionen finder dog, at direktoratet i større omfang bør søge at opnå viden om, hvilken effekt igangsatte initiativer på uddannelsesområdet har. Endvidere finder Rigsrevisionen, at direktoratet burde have igangsat en opfølgingspraksis tidligere og bør fastholde den nyligt etablerede opfølgingspraksis for at sikre sig viden om effekten af igangsatte programmer.

78. Der er mange former for beskæftigelsestilbud, herunder uddannelses- og programtilbud, i Kriminalforsorgens institutioner. Det er vigtigt, at flest mulige indsatte er beskæftiget i dagtimerne med relevante aktiviteter. Der stilles dog ikke særlige krav til de faglige kompetencer for at bestride beskæftigelsestilbuddene. Kriminalforsorgens institutioner tilbyder bl.a. ADL-træning, som står for almindelig dagligdags livsførelse, undervisning på folkeskoleniveau og gymnasialt niveau mv. Endvidere tilbyder Kriminalforsorgens institutioner programmer såsom "Anger Management" og misbrugsbehandling. Endelig tilbydes beskæftigelse i produktionsvirksomheder (bl.a. smedjevirksomhed, landbrug, køkkenservice og tømrervirksomhed), gartnerivirksomhed, rengøring eller almindelig vedligeholdelse af Kriminalforsorgens institutioner.

Programvirksomhed

79. Programvirksomheden omfatter bl.a. "Det Kognitive Færdighedsprogram", "Booster", "Anger Management", "Voldsforebyggelse" og "Nye Veje". Alle programmer skal akkrediteres. Akkrediteringen er det første led i Direktoratet for Kriminalforsorgens vurdering af behandlingsvirksomhed, der gennemføres i Kriminalforsorgens institutioner. Akkrediteringen bliver efterfulgt af en opfølgning.

Akkreditering

80. Kriminalforsorgen har siden 2005 benyttet akkreditering som metode til at vurdere, om behandlingstilbuddene (programmerne) lever op til standarderne for god behandling. Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst, at 12 ud af 15 primære behandlingstilbud var fuldt akkrediteret pr. 22. juni 2011.

Akkreditering er en fortløbende proces, og selv om et behandlingstilbud (program) opnår at blive fuldt akkrediteret, er behandlingsudbyderen forpligtet til løbende at dokumentere, om behandlingen udføres som beskrevet i ansøgningen. Direktoratet har opstillet kriterier for akkreditering og udarbejdet en akkrediteringsmanual til internt brug, en akkrediteringsvejledning til de ansøgende institutioner og en vejledning til opfølgning af akkreditering.

Opfølgning

81. Direktoratet for Kriminalforsorgen har i akkrediteringsmanualen tilkendegivet, at direktoratet vil gennemføre opfølgningsbesøg på et akkrediteret program ca. 1 år efter, at akkrediteringen er opnået. Opfølgningen skal være med til at sikre, at direktoratet får viden om behandlingen i det udførende led og dermed kan bedømme, hvor god overensstemmelse der er mellem det, der er beskrevet i ansøgningen, og den daglige praksis.

Direktoratet har oplyst, at der pr. 22. juni 2011 er fulgt op på 3 ud af de 12 fuldt akkrediterede behandlingsprogrammer, og det fremgår af planen, at direktoratet har planlagt opfølgning for de resterende 9 fuldt akkrediterede programmer.

Direktoratet har videre oplyst, at direktoratets opfølgningsplan blev udviklet og implementeret ultimo 2010/primus 2011. Nogle akkrediterede programmer vil som følge heraf først modtage opfølgningsbesøg mere end 1 år efter akkrediteringen. Direktoratet har tilkendegivet, at der burde have været udviklet en opfølgningsplan fra start, så akkrediterede programmer kunne modtage opfølgningsbesøg 1 år efter akkrediteringen. På grund af begrænsede resurser valgte direktoratet imidlertid at fokusere på at få alle programmer akkrediteret. Ved akkrediteringens start i 2005 til 2009 havde direktoratet kun ét årsværk til rådighed til denne opgave. Først ved etableringen af en evaluerings- og statistikenhed i 2009 kunne direktoratet fokusere på udviklingen af en opfølgningspraksis. Rigsrevisionen er enig i, at der burde have været etableret en opfølgningspraksis på et tidligere tidspunkt, men kan samtidig konstatere, at direktoratet efter etableringen af opfølgningspraksissen har efterlevet retningslinjerne om at følge op på akkrediterede tilbud senest 1 år efter, akkrediteringen har fundet sted.

Når direktoratet har gennemført opfølgningsbesøget hos en behandlingsinstitution, giver direktoratet en tilbagemelding til institutionen. Det vil fremgå af tilbagemeldingen, hvis der er områder i behandlingen, der vurderes utilfredsstillende i forhold til de kvalitetskrav, som institutionen opfyldte eller lovede at opfylde ved den endelige akkreditering. I disse tilfælde vil direktoratet tage stilling til, om der skal stilles krav om udarbejdelse af en konkret plan for at imødekomme de utilfredsstillende forhold. Behandlingsinstitutionen skal herefter årligt indsende dokumentation for behandlingen (målopfyldelse og frafaldsanalyse). Direktoratet har oplyst, at der ikke er stillet krav om at iværksætte særskilte planer i forhold til de 3 gennemførte opfølgningsbesøg, da de 3 akkrediterede programmer af direktoratet blev vurderet som tilfredsstillende, og der derfor ikke stilles krav om udvikling af en plan.

Uddannelse

82. Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst, at de uddannelses- og beskæftigelsesaktiviteter, der finder sted i Kriminalforsorgens institutioner, registreres i Kriminalforsorgens registreringsprogram KØLS (Klient-, Økonomi- og LønSystem), hvor hver enkelt institution registrerer omfanget og arten af de aktiviteter, der gennemføres for de indsatte. Alle afholdte timer skal registreres, da de danner udgangspunkt for udbetaling af beskæftigelsesvederlag til de indsatte. Omfanget og arten af undervisnings- og beskæftigelsesaktiviteter monitoreres kvartalsvist, bl.a. via ledelsesinformationssystemet LIS. Direktoratet har oplyst, at aktiviteterne derudover bliver monitoreret løbende gennem KØLS.

83. Direktoratet for Kriminalforsorgen foretager ad hoc-høringer for løbende at vurdere undervisningen i institutionerne, hvor bl.a. omfanget af læreresurser og eventuelle ventelister til undervisning afdækkes. I 2005 indgik direktoratet et samarbejde med Danmarks Pædagogiske Universitet for at undersøge uddannelsesområdet, da dette ikke havde været systematisk undersøgt i ca. 25 år. Det resulterede i 2007 i en evaluering: "Indsatte i danske fængsler – Uddannelse og uddannelsesønsker". Evalueringen omfattede en spørgeskemaundersøgelse, hvor 3.461 personer indsat i fængsler eller pensioner blev spurgt, og 2.405 personer besvarede spørgeskemaet, dvs. en svarprocent på ca. 70. Evalueringen viste bl.a.:

- Generelt havde de yngste indsatte det ringeste uddannelsesniveau.
- 20 % af de indsatte deltog i undervisning/uddannelse under afsoning.
- 630 indsatte (38,8 %), der ikke tog uddannelse under afsoning, angav, at det skyldtes, at de ikke havde fået information om uddannelsesmulighederne. (Godt 50 % heraf var dog varetægtsfængslede).
- 600 indsatte (svarende til 36,6 % af de indsatte), der ikke tog uddannelse under afsoning, angav, at det skyldtes, at fængslet ikke havde uddannelses tilbud, der passede dem. (Ca. 35 % var varetægtsfængslede).

- 5,4 % af de indsatte rapporterede, at de havde store læse- og skrivevanskeligheder. 6,9 % havde store vanskeligheder med regning/matematik.
- 47,9 % af de indsatte havde ikke vanskeligheder med læsning/skrivning eller regning/matematik.
- 60 % af de indsatte, der tog uddannelse under afsoning, var helt eller delvist enige i udsagnet: "Jeg er tilfreds med undervisningen".

Evalueringen konkluderede, at det tydede på, at der var store forskelle på undervisningen fængslerne imellem, og at de indsatte tilfredshed med uddannelse varierede betydeligt fra fængsel til fængsel. Det blev bl.a. anbefalet, at Kriminalforsorgen undersøgte:

- hvorfor indsatte, der ikke tog uddannelse, som begrundelse angav, at det skyldtes, at de ikke var blevet informeret om mulighederne for at uddanne sig under afsoning
- de tilsyneladende forskellige praksisser med henblik på at sikre alle indsatte de samme optimale muligheder i forhold til uddannelse
- på hvilken måde fængselsundervisningen bidrager til, at de indsatte på langt sigt kan leve en kriminalitetsfri tilværelse efter endt afsoning.

Direktoratet har oplyst, at rapportens resultater og anbefalinger blev drøftet internt i Kriminalforsorgen, bl.a. i beskæftigelsesledergruppen og inspektørkredsen, med det formål at sætte fokus på uddannelsesindsatsen i lyset af rapportens konklusioner. Kriminalforsorgen har bl.a. fokuseret på, at informationen, der gives til den indsatte ved indsættelsen og under afsoningsforløbet, systematiseres.

84. Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst, at der ikke er konkrete planer om at igangsætte en undersøgelse af fængslernes praksis i forhold til uddannelse, som det anbefales i rapporten. Endvidere har direktoratet ikke planlagt at undersøge, hvordan fængselsundervisningen bidrager til, at de indsatte kan leve en kriminalitetsfri tilværelse efter endt afsoning. Direktoratet henviser til udenlandske undersøgelser, der peger på en positiv effekt af uddannelse af indsatte, hvorfor direktoratet finder, at der foreligger dokumentation for, at uddannelse i forbindelse med afsoning af straf har en gavnlig effekt i forhold til resocialisering. Direktoratet har derfor ingen konkrete planer om at igangsætte forskning af, hvordan fængselsundervisningen bidrager til, at de indsatte kan leve en kriminalitetsfri tilværelse efter endt afsoning.

85. Direktoratet for Kriminalforsorgen har i 2009 gennemført endnu en evaluering i samarbejde med Danmarks Pædagogiske Universitet: "Uddannelse i fængslerne – Hvad siger de indsatte?". Denne undersøgelse baserer sig dels på spørgeskemaundersøgelsen gennemført i forbindelse med evalueringen "Indsatte i danske fængsler – Uddannelse og uddannelsesønsker", dels på interviews med 52 indsatte. I denne evaluering genfindes anbefalingen om, at direktoratet bør undersøge, hvilken betydning deltagelse i undervisnings- og uddannelsesaktiviteter under afsoning har for de indsatte efter deres løsladelse.

86. Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst, at de i de kommende år vil evaluere udvalgte indsatser og aktiviteter, heriblandt udrulningen af et sikret pc-netværk. Direktoratet har gennem de senere år gennemført flere forsknings- og evalueringsprojekter af uddannelsesvirksomheden i Kriminalforsorgen, ligesom direktoratet fx gennemfører institutionsbesøg, afholder halvårslige møder med alle beskæftigelsesledere og et årligt møde med lærergruppen for at evaluere kvaliteten af undervisningen i institutionerne.

87. Rigsrevisionen kan konstatere, at Direktoratet for Kriminalforsorgen ikke har adresseret alle bemærkninger i de 2 omtalte evalueringer. Rigsrevisionen finder, at direktoratet særligt bør overveje anbefalingen om at undersøge, hvilken betydning deltagelse i undervisning og uddannelsesaktiviteter under afsoning har for de dømte. Direktoratet bør søge at opnå viden om effekten af beskæftigelsesindsatser. Direktoratet har gennemført flere forsknings- og evalueringsprojekter af uddannelsesvirksomheden i Kriminalforsorgen og læner sig i øvrigt op ad udenlandske forskningsresultater. Rigsrevisionen finder dog, at direktoratet i større omfang bør søge at opnå viden om, hvilken effekt igangsatte initiativer på uddannelsesområdet har. Endvidere finder Rigsrevisionen, at direktoratet på et tidligere tidspunkt burde have etableret en opfølgingspraksis i forhold til akkreditering og bør fastholde den nyligt etablerede opfølgingspraksis af akkrediterede programmer for at sikre sig viden om effekten af igangsatte programmer.

C. Behandlingsvirksomheden

88. Rigsrevisionens undersøgelse af, om Direktoratet for Kriminalforsorgen søger at opnå viden om effekten af behandlingsvirksomheden, dvs. misbrugsbehandling i forhold til alkohol og narkotika, har vist følgende:

- Rigsrevisionen finder, at Direktoratet for Kriminalforsorgen fremadrettet bør sikre implementeringen af igangsatte initiativer og i højere grad sikre sig viden om effekten af igangsatte indsatser på behandlingsområdet.

89. Direktoratet for Kriminalforsorgen har iværksat 5 forskningsprojekter/evalueringer vedrørende behandlingsvirksomheden i perioden 2003-2010. Rapporten "Evaluering af indsatsen på fem kontraktafdelinger" fra 2007 konkluderer i relation til, hvordan den højeste effekt opnås, at "...hvis der virkelig skal sættes på den overordnede målsætning – et stof- og kriminalitetsfrit liv – skal der generelt arbejdes mere systematisk med denne målsætning gennem et specifikt behandlingsarbejde, der er rettet mod den enkeltes behov. Dette gøres ikke mindst ved en målrettet behandlingsmæssig uddannelse af medarbejderne, en systematisk anvendelse af metoder, der kan identificere risikogrupper, brug af evidensbaserede behandlingsmetoder, en løbende selvevaluering på baggrund af erfaringer og monitorering (hvad lykkes/mislykkes, hvem afbryder/gennemfører m.m.) og et stærkt fokus på et sammenhængende forløb".

Direktoratet har oplyst, at rapporten blev offentliggjort på et tidspunkt, hvor der skete en massiv udvidelse af det samlede stofbehandlingstilbud som følge af indførelsen af behandlingsgarantien for stofmisbrugere i fængslerne den 1. januar 2007. Direktoratet har oplyst, at anbefalingerne fra rapporten blev differentieret og tilpasset de enkelte tilbud.

90. En anden rapport, "Fængselsbetjentes erfaringer med stofbehandling, narkotikakontrol og indsattes brug af rusmidler" fra 2009, anbefalede bl.a.:

- "Mere viden til fængselsbetjente om stofbehandling og stofrelaterede problematikker, herunder de enkelte stoffers effekt, og viden om de institutioner, der tilbyder behandling i fængslerne.
- Mere viden til behandlere om fængselsbetjentenes arbejde og roller.
- Tilvejebringelse af fora, hvor erfaringer og oplysninger mellem behandlere og fængselsbetjente kan udveksles kontinuerligt.
- At ovennævnte [punkter] anses som primært en ledelsesmæssig opgave at få implementeret, så viden og et godt samarbejde ikke kun hviler på konkrete personer, men er forankret i organisationen.
- Tydeliggørelse af, hvad målene er med de forskellige typer af stofbehandlingsindsatser i fængslerne, herunder målet om at mindske fængslets negative indvirkninger på den indsatte.

- At man klarere formulerer over for betjentene, hvad målene er med narkotikakontrollen, herunder om man ønsker at ramme sælgere og brugere af rusmidler på samme måde, og om man ønsker at ramme rekreative brugere og stærkt afhængige brugere på samme måde.
- At man på det kraftigste overvejer og iværksætter foranstaltninger, der tager hånd om problemet med, at narkotikakontrollen og de disciplinære reaktioner ser ud til at ramme de svageste indsatte hårdest og på det nærmeste indfører en straf i straffen”.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst, at justitsministeren i april 2010 blev orienteret om rapportens anbefalinger og direktoratets bemærkninger til nogle af anbefalingerne. Direktoratet tilkendegav i orienteringen til ministeren, at de på baggrund af anbefalingerne ville opprioritere undervisningen vedrørende behandling på grunduddannelsen for fængselsfunktionærer. Endvidere orienterede direktoratet ministeren om, at de havde besluttet at gennemføre en kompetenceudvikling af de fængselsfunktionærer, der arbejder med særligt krævende indsatte. Ifølge direktoratet er opprioriteringen af undervisningen om behandling og kompetenceudviklingen af fængselsfunktionærer gennemført.

Endvidere har direktoratet oplyst, at det var hensigten at gennemføre undervisning for personalet i fængslerne, dels gennem undervisning fra det lokale behandlerpersonale, dels gennem udbud af kurser på Kriminalforsorgens Uddannelsescenter. Denne indsats indeholdt imidlertid ifølge direktoratet en resurse-mæssig udfordring, hvorfor indsatsen har bestået i, at behandlere og afdelingspersonale på behandlingsafdelingerne har afholdt orienteringsmøder, så eventuelt nyt personale er bekendt med behandlingskoncept mv. Kriminalforsorgen har dog ikke kunnet afsætte resurser til orienteringsmøder for den brede gruppe af fængselsfunktionærer, som ikke gør tjeneste på behandlingsafdelingerne.

91. Direktoratet for Kriminalforsorgen har overvejet, hvordan det teknisk kan lade sig gøre, at behandlerpersonale kan få begrænset adgang til klientsystemet, som fængselsfunktionærerne anvender. Direktoratet orienterede i april 2010 justitsministeren om, at de forventede at finde en teknisk løsning ultimo 2010. Direktoratet har dog oplyst, at de fortsat arbejder på at finde en it-teknisk løsning. Arbejdet forventes nu afsluttet i efteråret 2011.

92. Direktoratet for Kriminalforsorgen orienterede justitsministeren om, at direktoratet havde nedsat en arbejdsgruppe, som skulle kortlægge problemstillingen vedrørende de svage stofmisbrugere, der ikke magter at indgå i et struktureret behandlingsforløb. Arbejdsgruppen skulle herudover vurdere kontrolindsatsen med henblik på at foretage eventuelle justeringer, og arbejdet forventedes færdiggjort ultimo 2010. Direktoratet har oplyst, at arbejdsgruppen beklageligvis ikke blev endeligt nedsat, idet der alene havde været tale om uformelle drøftelser internt i direktoratet. Der er nu nedsat en arbejdsgruppe, som forventer at have en indstilling færdig i 3. kvartal 2011.

93. I forhold til målene for narkotikakontrollen har Direktoratet for Kriminalforsorgen oplyst, at de på baggrund af rapportens anbefaling har indskærpet retningslinjerne for narkotikakontrollen over for institutionerne.

94. Direktoratet for Kriminalforsorgen har planlagt at gennemføre et større forskningsprojekt i 2011 vedrørende den danske behandlingsmodel – også kaldet importmodellen – i en nordisk komparativ sammenhæng i samarbejde med Center for Rusmiddelforskning ved Aarhus Universitet.

95. Direktoratet for Kriminalforsorgen har således iværksat flere forskningsprojekter/evalueringer af behandlingsindsatsen, som har resulteret i konkrete anbefalinger vedrørende behandling. Direktoratet har i et vist omfang adresseret anbefalingerne og planlagt forskellige tiltag i forhold til behandlingsindsatsen. Rigsrevisionen kan konstatere, at Kriminalforsorgen har haft fokus på misbrugsbehandling, og at direktoratet har planlagt – i samarbejde med en ekstern partner i 2011 – at gennemføre et større forskningsprojekt vedrørende den danske behandlingsmodel. Rigsrevisionen finder dog generelt, at direktoratet fremadrettet bør sikre implementeringen af igangsatte initiativer og i højere grad sikre viden om effekten af igangsatte indsatser.

D. Kontrol- og sikkerhedsvirksomheden

96. Rigsrevisionens undersøgelse af, i hvilket omfang Direktoratet for Kriminalforsorgen søger at opnå viden om effekten af kontrol- og sikkerhedsvirksomheden, har vist følgende:

- Af de mange felter, der vedrører kontrol- og sikkerhedsvirksomheden, har Direktoratet for Kriminalforsorgen foretaget en evaluering af urinprøvekontrollen i 2006 og i 2010, og endvidere er der gennemført en analyse af Kriminalforsorgens fremtidige kapacitets- og sikkerhedsbehov i februar 2011. Direktoratet monitorerer løbende udviklingen i udvalgte nøgletal i forhold til fx undvigelser samt vold og trusler. Direktoratet søger ikke herudover at opnå viden om effekten af igangsatte indsatser i forhold til kontrol- og sikkerhedsvirksomheden.

97. Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst, at kontrol- og sikkerhedsvirksomheden monitoreres månedligt ved hjælp af de statistiske nøgletal, der produceres af Evaluerings- og Statistikenheden i direktoratet. De nøgletal, der bl.a. måles på, er: 1) undvigelser fordelt på lukkede fængsler og arresthuse, åbne fængsler samt Institutionen for Frihedsberøvede Asylansøgere Ellebæk og 2) urinprøver målt på gennemførte test. Der foretages ikke målinger på undvigelser i forhold til pensionerne.

98. Direktoratet for Kriminalforsorgen har videre oplyst, at der i de statistiske årsberetninger fra Kriminalforsorgen føres statistik over udviklingen inden for sikkerhed og kontrol, heriblandt udviklingen i undvigelser, magtanvendelser, disciplinære straffe, vold og trusler mod ind- og ansatte, antal urinprøvetest m.m.

99. Det fremgår af den statistiske årsberetning for 2009, at undvigelser defineres forskelligt, afhængigt af om det er fra lukkede fængsler, arrester og Institutionen for Frihedsberøvede Asylansøgere Ellebæk eller fra åbne fængsler.

100. For de *lukkede fængsler*, *arresthuse* og *Institutionen for Frihedsberøvede Asylansøgere Ellebæk* gælder det, at undvigelser opdeles i "undvigelser over muren" og "undvigelser i øvrigt". For de *åbne fængsler* er undvigelser inddelt i "undvigelser fra fængslet" og "undvigelser i øvrigt".

Ifølge Kriminalforsorgens årsrapport for 2010 var der i 2010 i alt 96 undvigelser, hvoraf 8 undvigelser var fra ét lukket fængsel og arresthuse, og 88 undvigelser var fra de åbne fængsler.

101. Der er sket et fald i undvigelseerne fra de lukkede fængsler og arresthuse. Det samlede antal undvigelser af dømte placeret i de åbne fængsler har i perioden 2006-2010 ligget på mellem 79 og 98 tilfælde årligt. Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst, at perioden har været kendetegnet ved et nogenlunde stabilt undvigelsesantal, efter at antallet af undvigelser i perioden 1998-2006 blev reduceret markant i åbne fængsler – fra 402 i 1998 til 79 i 2006, hvilket bl.a. skyldtes en bedre fysisk sikring i de åbne fængsler. I de lukkede fængsler og arresthusene er antallet af undvigelser faldet fra 42 i 1998 til 17 i 2006, hvilket bl.a. skyldes øgede fysiske sikkerhedsforanstaltninger og stort fokus fra direktoratets sikkerhedsenheds side på de enkelte undvigelser.

102. Det fremgår af rapporten "Kriminalforsorgens fremtidige kapacitets- og sikkerhedsbehov", at det er "Direktoratet for Kriminalforsorgens vurdering, at Kriminalforsorgen aktuelt står over for en række sikkerhedsudfordringer [bl.a. bandekonflikter], som direktoratet vil følge i den resterende del af 2011. Såfremt der ikke sker ændringer i den sikkerhedsmæssige situation, vil det efter direktoratets vurdering være nødvendigt at iværksætte yderligere sikkerhedsmæssige tiltag".

103. I 2006 og i 2010 gennemførte Direktoratet for Kriminalforsorgen en evaluering af den skærpede urinprøvekontrol. Af evalueringen fra 2010 fremgår det, at andelen af positive test er faldet væsentligt fra 2005 til 2007. I 2005 blev ca. 16 % af alle foretagne test konstateret positive for stoffer indtaget i Kriminalforsorgens institutioner. I 2007 var andelen af positive test ca. 10 %, og fra 2008 til 1. kvartal 2010 har andelen været relativt konstant omkring 8 %. Endvidere fremgår det af den statistiske årsberetning for 2009, at antallet af gennemførte urinprøver har været nogenlunde konstant i perioden 2006-2009.

104. Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst, at de løbende monitorerer udviklingen i udvalgte nøgletal i forhold til fx undvigelse samt vold og trusler og har gennemført en evaluering af urinprøvekontrollen i 2006 og 2010 og en analyse af Kriminalforsorgens fremtidige kapacitets- og sikkerhedsbehov i februar 2011. Direktoratet søger ikke herudover at opnå viden om effekten af igangsatte indsatser i forhold til kontrol- og sikkerhedsvirksomheden.

Rigsrevisionen, den 17. august 2011

Henrik Otbo

/Peder Juhl Madsen

Bilag 1. Køreplan for god løsladelse

- 1) Fængslet giver besked til kommunen, når en borger indsættes i arrest/fængsel.
- 2) Der udpeges en handleplansansvarlig medarbejder i fængslet.
- 3) Umiddelbart efter indsættelsen afholdes en samtale med den indsatte, hvor den indsatte bliver vejledt om sine rettigheder, pligter og øvrige forhold under straffuldbyrdelsen. Den handleplansansvarlige tager samtidig initiativ til en udredning af den indsattes situation på følgende områder: helbred (fysisk og psykisk), bolig, uddannelses- og beskæftigelsesmæssig situation, økonomi, netværk, misbrug/igangværende misbrugsbehandling og eventuelle andre relevante forhold. Den handleplansansvarlige i fængslet søger den indsattes skriftlige tilladelse til at indhente sagsakter fra andre myndigheder (fx KiF, kommune, misbrugscenter og psykiatri) til brug for udrednings- og handleplansarbejdet.
- 4) Den handleplansansvarlige indhenter sagsakter fra andre relevante myndigheder.
- 5) Senest 4 uger efter indsættelsesdatoen udarbejder den handleplansansvarlige på grundlag af udredningen en handleplan for strafudståelsen og tiden efter løsladelsen i samarbejde med den indsatte.
- 6) For indsatte med længere afsoningstid end 1 år til eventuel prøveløsladelse tager den handleplansansvarlige kontakt til kommunen for at koordinere samarbejdet senest 1 år før datoen for en eventuel prøveløsladelse. Er der ved straffens iværksættelse mindre end 1 år til en eventuel prøveløsladelse, tager den handleplansansvarlige i fængslet også senest 4 uger efter iværksat strafkontakt til kommunen (kan være beskæftigelsesafdeling, socialafdeling og sygedagpengeafdeling) for at koordinere samarbejdet om handleplanen. Fængslet skal beskrive formålet med henvendelsen og fængslets forventninger til samarbejdspartneren samt redegøre for den indsattes/borgerens situation og ønsker til indsats.
- 7) Den handleplansansvarlige skal jævnligt og mindst hver 3. måned (for indsatte med en opholdstid i fængslet på mere end 2 år mindst hvert halve år) følge op og sammenholde handleplanen med den indsattes forhold under afsoningen og tilpasse ændringer i disse.
- 8) Den handleplansansvarlige indkalder den indsatte og alle relevante samarbejdspartnere i KiF og kommunen til et løsladelsesmøde senest 3 måneder før løsladelsestidspunktet med henblik på at planlægge og aftale den gode løsladelse. Løsladelsesmødet afholdes så vidt muligt altid snarest muligt efter, at det er afklaret, at den indsatte skal løslades efter endt straf. Løsladelsesmødet kan foregå på flere måder, fx som et telefonmøde. Det afgørende er, at der er en dialog mellem den indsatte, Kriminalforsorgen og andre myndigheder, hvor løsladelsen planlægges og aftales. På mødet skal så vidt muligt indgås aftaler om eventuelle indsatser i forhold til den indsattes helbred (fysisk og psykisk), bolig, uddannelses- og beskæftigelsesmæssig situation, økonomi, netværk, misbrug/igangværende misbrugsbehandling og eventuelle andre relevante forhold. Der skal også indgås aftaler om, hvordan kommunen følger op på sagen, og hvem der fremover er ansvarlig for handleplanen og har ansvaret for det koordinerede samarbejde.
- 9) Senest 8 uger før forventet prøveløsladelse inddrager fængslet KiF (igen) i den konkrete planlægning af prøveløsladelsen, og der indgås aftaler om det videre arbejde med handleplanen og overdragelse af handleplansansvaret til KiF.
- 9A) Senest 4 uger før løsladelsen af en indsat efter endt straf sikrer den handleplansansvarlige i fængslet, at der er aftalt møde(r) for borgeren med de relevante afdelinger i kommunen på løsladelsesdatoen.
- 10) Senest 1 uge efter prøveløsladelsen mødes den løsladte med den handleplansansvarlige hos KiF eller modtager besøg af KiF for at blive vejledt om sine rettigheder og pligter i forbindelse med tilsynet.
- 11) Senest 4 uger efter prøveløsladelsen tager KiF kontakt til kommunen (beskæftigelsesafdeling eller socialafdeling og eventuelt misbrugscenter) om koordinering af handleplan for den løsladte borger. Her indgås aftaler for det videre forløb, herunder hvem der gør hvad.
- 12) KiF følger op på planen med den løsladte borger mindst hver 3. måned i tilsynsperioden. For indsatte med korte straffe, eller hvor der af andre grunde ikke skal udarbejdes en handleplan, er de overordnede forudsætninger for den gode løsladelse også, at de ansvarlige rent faktisk følger de enkelte trin i køreplanen – uanset tidsrammer.

Kilde: Servicestyrelsen, Projekt God Løsladelse, september 2009.

Bilag 2. Indholdet i handleplanerne

1. En forside med personlige oplysninger vedrørende de dømte inkl. begået kriminalitet, dom og statsborgerskab mv.
2. Beskrivelse:
 - bolig
 - økonomiske forhold
 - uddannelse
 - beskæftigelse
 - interesser/fritid/social kompetencer
 - familie og andet netværk
 - somatisk helbredstilstand
 - psykisk helbredstilstand
 - afhængighed/misbrug.
3. Årsager til kriminalitet, herunder udløsende faktorer, bagvedliggende årsager og adfærdsmønstre.
4. Vurderinger og indsatser, herunder resurser, barrierer, recidivrisiko, sammenhæng mellem kriminalitet og indsatser (fx beskæftigelse og/eller behandling).
5. Samarbejdspartnere.

Bilag 3. Rigsrevisionens spørgeskema til kommunerne

Rigsrevisionen har igangsat en undersøgelse af Kriminalforsorgens initiativer til forebyggelse af dømtes tilbagefald til kriminalitet, der forventes afrapporteret i en beretning til Statsrevisorerne i sensommeren 2011. I forbindelse med undersøgelsen har Rigsrevisionen udarbejdet et spørgeskema. Spørgeskemaet fokuserer på samarbejdet mellem Kriminalforsorgens institutioner og kommunerne, herunder bl.a. handleplaner i forbindelse med løsladelse af dømte.

1. Angiv venligst navnet på den kommune, du er ansat i: _____

2. Angiv venligst din kontakinfo (e-mail-adresse og tlf.nr.): _____

3. Angiv venligst, ca. hvor mange dømte under afsoningen eller netop løsladte der har henvendt sig til kommunen inden for det seneste år (2010): _____

4. Modtager kommunen orientering (pr. brev, e-mail eller telefonisk) fra Kriminalforsorgens institutioner om koordinering af handleplan for dømte, der er omfattet af handleplansforpligtelsen? (Kun ét svar)

- Ja, altid
- I de fleste tilfælde
- Nogle gange
- Nej
- Ved ikke

5. Hvis du i spørgsmål 4 har svaret "I de fleste tilfælde" eller "Nogle gange", angiv venligst, ca. hvor mange orienteringer der er modtaget inden for det seneste år (2010) – ellers gå til spørgsmål 6: _____

6. Henvender Kriminalforsorgens institutioner sig til kommunen om koordinering af handleplan senest 1 år inden datoen for en eventuel prøveløsladelse? (Kun ét svar)

- Ja, altid
- I de fleste tilfælde
- Nogle gange
- Nej
- Ved ikke

7. Henvender Kriminalforsorgens institutioner sig til kommunen senest 4 uger efter, at afsoningen er begyndt, når der er mindre end 1 år til en eventuel prøveløsladelse? (Kun ét svar)

- Ja, altid
- I de fleste tilfælde
- Nogle gange
- Nej
- Ved ikke

8. Deltager kommunen i løsladelsesmøder med de dømte sammen med Kriminalforsorgens institutioner og eventuelle misbrugscentre? (Kun ét svar)

- Ja, altid
- I de fleste tilfælde
- Nogle gange
- Nej
- Ved ikke

9. Hvis du har svaret "Nej" i spørgsmål 8, angiv venligst, hvorfor – ellers gå til spørgsmål 10:

10. Hvis du har svaret "I de fleste tilfælde" eller "Nogle gange" i spørgsmål 8, angiv venligst, ca. hvor stor en del af de potentielle løsladelsesmøder kommunen har deltaget i inden for det seneste år (2010) – ellers gå til spørgsmål 11: _____

11. Modtager kommunen handleplaner eller relevante uddrag af handleplaner vedrørende dømtte? (Kun ét svar)

- Ja, altid
- I de fleste tilfælde
- Nogle gange
- Nej
- Ved ikke

12. Indeholder handleplanerne (eller de eventuelt relevante uddrag af handleplaner, som fremsendes fra Kriminalforsorgens institutioner) de oplysninger, som kommunen har brug for? (Kun ét svar)

- Ja, altid
- I de fleste tilfælde
- Nogle gange
- Nej
- Ved ikke

13. Hvis du har svaret "Nej", "Nogle gange" eller "I de fleste tilfælde", angiv venligst, hvad handleplanerne mangler af oplysninger – ellers gå til spørgsmål 14: _____

14. Eventuelle yderligere kommentarer: _____

Tak for din besvarelse.

Bilag 4. Ordliste

Akkreditering	En formel anerkendelse af, at behandlingsstedet er kompetent til at praktisere fx misbrugsbehandling i et fængsel, og at behandlingen kan forventes at bidrage positivt til den indsattes resocialiseringsproces.
Behandlingsgaranti	Siden 2007 har der været garanti for, at indsatte med stof- og alkoholproblemer kan få behandling for deres misbrug. Det kræver dog, at de selv ønsker det, at personalet skønner dem egnede til behandling, og at der er mindst 3 måneder tilbage af deres afsoning. Garantien går ud på, at alle indsatte i målgruppen sikres at være påbegyndt behandling senest 14 dage efter, at de har bedt om at komme i behandling.
Effektvurdering	Bruges som grundlag for en vurdering af, om målene for en indsats er realiseret, og til at skabe et overblik over de samlede effekter af en indsats.
EXIT	Et tilbud til eksindsatte og indsatte, som under fængselsopholdet beslutter sig for at ville "starte på en frisk", når afsoningen er overstået. EXITs tilbud spænder fra uformelt, hyggeligt samvær over beskæftigelsesprojekt og juridisk rådgivning til samtaler med terapeut og psykolog. Målet er at skabe nye netværk og hjælpe indsatte og eksindsatte til at leve som aktive mennesker uden kriminalitet.
Fokusgruppe	En gruppe af personer, der forholder sig til et bestemt emne eller en særlig problemstilling. I fokusgruppen får deltagerne mulighed for at diskutere emnet og fremkomme med deres synspunkter og erfaringer.
FORSETE	En retspolitisk/kriminalpolitisk tænketank.
Handleplan	Et centralt redskab i Kriminalforsorgens arbejde med den dømte. Oprettet typisk ved indsættelse for dømte med en dom på over 4 måneder. Med hensyn til indhold i handleplanerne henvises til bilag 2.
KiF	Kriminalforsorgen i Frihed, som bl.a. har ansvaret for at føre tilsyn med dømte efter løsladelse.
Kriminalforsorgens institutioner	Fængsler, arrester, pensioner og KiF-afdelinger.
KSP-samarbejdet	Samarbejde mellem Kriminalforsorgen, sociale myndigheder og politi, bl.a. om udveksling af oplysninger om løsladte.
KØLS	Klient-, Økonomi- og LønSystem – Kriminalforsorgens registreringsprogram, hvor hver enkelt institution registrerer omfanget og arten af de aktiviteter, der gennemføres for de indsatte.
Mentorordning	Et tilbud til unge, som har fået en dom, og som har brug for støtte og vejledning fra en positiv rollemodel til at strukturere deres hverdag.
Pension	Her bor især klienter under tilsyn og strafafsonere, der er udstationeret fra et fængsel. Opholdet på Kriminalforsorgens pensioner vil ofte være en del af udslusningen til samfundet i den sidste del af en afsoning. Alle pensioner modtager såvel mænd som kvinder, og på 4 af pensionerne kan beboerne under særlige omstændigheder medbringe børn. Det er frivilligt at være på en pension. Hvis man ikke ønsker at bo der, kan man vende tilbage til fængslet.
Recidiv	Den andel af Kriminalforsorgens indsatte og klienter, der inden for en periode på op til 2 år fra deres løsladelse eller deres tilsynsdom bliver idømt en ny ubetinget dom eller en ny tilsynsdom, som igen gør dem til indsatte eller klienter i Kriminalforsorgen.
SSP-samarbejdet	Kriminalitetsforebyggende samarbejde mellem skole, sociale myndigheder og politi.
Tilsynsklient	En dømt, som enten er betinget dømt med vilkår om tilsyn, eller som er løsladt med vilkår om tilsyn. I begge tilfælde udføres tilsynet af Kriminalforsorgen i Frihed (KiF).
Tilsynsrate	Antallet af tilsynsklienter pr. socialrådgiver.