

# Projekt God Løsladelse

Erfaringer – metode og anbefalinger



# Indholdsfortegnelse

Indledning.....	3
Bilag 1 Metoden - Køreplan for god løsladelse .....	5
Bilag 2 Overordnede anbefalinger .....	16
Bilag 3.....	18
Baggrund.....	18
Projekt God Løsladelse .....	20
Målgruppe og problemfelt.....	23
De mange hænder .....	24
Brændpunkter i samarbejdet .....	25
Kriminalforsorgen og kommunerne .....	28
Kriminalforsorgen.....	29
Krav og forventninger til kriminalforsorgen, som indvirker på mulighederne for god løsladelse. ....	29
Udefrakommende barrierer for god løsladelse .....	31
Interne forhold i kriminalforsorgen som indvirker på.....	33
mulighederne for god løsladelse .....	33
Uklare opgave- og rollefordelinger i fængslerne.....	35
Krav til handleplaner .....	40
Skønsmæssig og individuel social sagsbehandling .....	44
Inddragelse af indsatte - § 31 udgang eller løsladelsesmøde? .....	46
Fra indsættelse til løsladelse - en proces .....	48
Fængsler – KIF .....	50
Kriminalforsorgen i Frihed .....	51
Kommunerne .....	53
Den lukkede sag – hvem har sagen?.....	55
En indgang - men hvilken? .....	58
At møde personligt for at få hjælp .....	60
Perspektiver .....	64
Litteraturliste.....	68

## Indledning

Dette notat sammenfatter de væsentligste resultater fra Projekt God Løsladelse, som viser, at alle led, såvel politisk og administrativ ledelse, som faglig ledelse og medarbejdere må tage fat, når det gælder om at forbedre løsladelse fra fængsler i Danmark. Projekt God Løsladelse er et metodeudviklingsprojekt, og resultatmålet var at skabe et fundament af erfaring og viden om samarbejdet mellem kriminalforsorg og kommuner. Den viden og erfaring skal, som formuleret i projektbeskrivelsen, kunne fungere som afsæt for at etablere samarbejdsaftaler, der kan bidrage til at gøre den svære overgang fra fængsel til frihed, så lempelig som mulig for borgeren.

Notatet består af tre dele, hvor første del er en praksisorienteret metode: Køreplan for god løsladelse (bilag 1). Der er tale om en meget konkret metode, der er udviklet sammen med projektdeltagerne, som kan anvendes som afsæt for samarbejde fra en borger indsættes i fængsel til efter løsladelsen.

Anden del (bilag 2) er en række overordnede anbefalinger, som skal understrege, at det ikke bare er et spørgsmål om den enkelte sagsbehandlers gode vilje, kompetencer og personlige ansvar at bidrage til gode løsladelser. Det er heller ikke tilstrækkeligt, at der nu er udarbejdet en metode, men det kræver forandring, ansvarlighed og handling på alle niveauer at nå resultater på dette område.

I notatets tredje del (bilag 3) indrammes god løsladelse og de barrierer, Projekt God Løsladelse har identificeret sammen med de konkrete anbefalinger, projektet har affødt.

Med Projekt God Løsladelse har vi et solidt fundament for at pege på en metode, jævnfør Bilag 1, der kan bidrage til at sikre gode løsladelser, og *hvis* den anvendes, bidrage til resultater for borgerne. Men vi har samtidig fået mange erfaringer med, hvilke forudsætninger der *må* være til stede, hvis metoden skal virke efter hensigten. På den baggrund har vi fundet det nødvendigt, sammen med metoden, at formidle vores erfaringer og anbefalinger. Det kan være afsæt for beslutninger i styregruppen om, på hvilken måde metoden mest hensigtsmæssigt formidles og implementeres, når målet er:

- at skabe sammenhæng i indsatsen ved overgangen fra fængsel til frihed, og
- at bidrage til den faglige bæredygtighed i arbejdet med borgere, der løslades fra fængsel

Projektdeltagerne i Projekt God Løsladelse har været Statsfængslerne Østjylland, Kragsskovhede og Sdr. Omme. Kommunerne: Århus, Esbjerg, Horsens, Frederikshavn og København. KIF afdelingerne: Århus, Esbjerg, Horsens, Fre-

derikshavn og København. Disse aktører, som har medvirket ved udviklingen og afprøvningen af metoden, har netop anført, at det ikke er tilstrækkeligt, at der nu findes en metode.

Det har været den generelle opfattelse blandt projektdeltagerne, at der er behov for et øget centralt/ledelsesmæssigt fokus på god løsladelse, og en plan for implementering og forankring af metoden. Der er blandt praktikerne samtidig udtrykt et behov for ledelsesmæssig styring, hvis der skal ske forandringer. Dette understøttes af vores erfaring igennem hele projektperioden, som har vist, at organisatoriske og andre barrierer for at anvende metoden overskygger, blokerer og udkonkurrerer resultatfokus – altså det som egentlig bør være systemernes fokus: at skabe forandringer for borgeren.

Det konkrete resultatmål i Projekt God Løsladelse har været, *at de forpligtede myndigheder/instanser forud for løsladelsen har indledt et tværsektorielt (og fagligt) samarbejde, som er udmøntet i en koordineret handleplan, der beskriver og angiver aftaler om den løsladtes tilbagevenden til samfundet. "Ingen løslades til gaden"*.

Vores erfaring er, at det repræsenterer store organisatoriske udfordringer i et tværsektorielt felt at nå frem til gode løsladelser. Vi vil med vores samlede af-rapportering gerne bidrage til, at løsladelsesarbejdet flytter sig fra at være en appendiks til at være et *strategisk kerneområde*.

Vi sætter gennem anbefalingerne (Bilag 2) fokus på, hvad vi mener, der skal til for, at der kan opnås samspil – og et fælles fokus på resultater - mellem forskellige styresystemer, forskellige moderinstitutioner og forskellige fagprofessionelle med henblik på at lette overgangen fra fængsel til frihed, og reducere recidiv for en særlig udsat gruppe borgere.

Bilag 3 indledes med et afsnit, der beskriver baggrunden og historikken bagved den gode løsladelse, hvor det bliver tydeligt, at nogle af de problemer og barrierer der *var*, stadig *er*. Efterfølgende præsenteres kort den målgruppe, det handler om, og det problemfelt vi bevæger os indenfor.

Fjerde afsnit beskriver "Projekt God Løsladelse", som metoden og anbefalingerne udspringer af. De følgende afsnit beskriver og analyserer nogle af de barrierer, der har været for at afprøve og anvende metoden: Køreplan for god løsladelse, og som vores anbefalinger er funderet på.

## Bilag 1 Metoden - Køreplan for god løsladelse

### En samarbejdsmetode for kriminalforsorgen og kommunerne

#### Formål:

De overordnede formål med at lave gode løsladelser er:

- At forebygge recidiv
- At sikre borgerens rettigheder (ydelse og støtte)

#### Målgrupper:

Målgrupperne, som er omfattet af køreplanen og det koordinerede samarbejde mellem fængsler og kommuner, er alle indsatte over 18 år, der afsoner en straf på 4 måneder og derover samt indsatte med kortere straffe., hvis den indsatte forventes prøveløsladt med tilsyn, eller ikke skønnes at være sikret passende ophold eller underhold efter løsladelsen.

#### Målet:

Målet med køreplanen for god løsladelse er:

- At sikre helhed, sammenhæng og klarhed i løsladelsesindsatserne

#### Resultatet:

Resultatet af samarbejde efter køreplanen er:

- At de forpligtede myndigheder/instanser forud for løsladelsen har indledt et tværsektorielt (og tværfagligt) *samarbejde*, som er udmøntet i *en koordineret handleplan*, der beskriver og angiver aftaler om den løsladte borgers tilbagevenden (rehabilitering/reintegration) til samfundet. "Ingen løslades til gaden".

#### Definition - Hvad er god løsladelse?

- begynder ved den gode indsættelse
- problemer/ressourcer hos den indsatte er udredt
- opgaver er identificeret og placeret hos rette myndighed
- kompetent og ansvarlig sagsbehandler er identificeret og involveret
- indsatsen er planlagt og aftalt og udmøntet i en handleplan
- ingen myndighed slipper, før en anden har fat

## Metoden og forudsætninger for dens succes

Metoden og forudsætningerne for dens succes afspejler gennem aktiviteterne, dels lovgivningens krav til systemerne, dels definitionen af "god løsladelse", for eksempel, at en god løsladelse "begynder ved den gode indsættelse". De forudsætninger for samarbejdsprocessens succes, som fremhæves her, skal ikke ses som en udtømmende opstilling men som de mest centrale, vi er stødt på.

*Den overordnede forudsætning for den gode løsladelse og for, at køreplanen kan virke som metode er, at de ansvarlige i samarbejdet følger hvert enkelt trin i køreplanen - og at de ledelsesansvarlige i hvert system som minimum sikrer, at de nævnte forudsætninger er opfyldt.*

Metoden kan anvendes som afsæt for dokumentation, idet der i tilknytning til køreplanens forskellige aktiviteter udarbejdes en enkel tjekliste til fortløbende at dokumentere brugen af metoden og til efter løsladelsesforløbene at evaluere samarbejdsprocessen.

### Køreplanens aktiviteter:

- 1) Fængslet giver besked til kommunen, når en borger indsættes i arrest/fængsel.

Det forudsættes, at

- fængslet har procedurer for, hvem der med den indsatte samtykke skal meddele kommunen indsættelsen,
- kommunen har tydeliggjort, hvor (til hvilken afdeling og adresse, evt. kontaktperson) meddelelse om indsættelse skal gives
- meddelelsen formidles videre til andre relevante afdelinger i kommunen.

- 2) Der udpeges en handleplansansvarlig medarbejder i fængslet

Det forudsættes, at

- fængslet har procedurer for hurtig udpeging af en handleplansansvarlig medarbejder

- 3) *Umiddelbart* efter indsættelsen afholdes en samtale med den indsatte, hvor han bliver vejledt om sine rettigheder, pligter og øvrige forhold under straf-fuldbyrdelsen.

Den handleplansansvarlige tager samtidig initiativ til en udredning af den indsatte situation på følgende områder: helbred (fysisk, psykisk), bolig, uddannelses- beskæftigelsesmæssig situation, økonomi, netværk, mis-

brug/igangværende misbrugsbehandling samt eventuelle andre relevante forhold.

Den handleplansansvarlige i fængslet søger den indsatte skriftlige tilladelse til at indhente sagsakter fra andre myndigheder (f.eks. KIF, kommune, misbrugscenter, psykiatri) til brug for udrednings- og handleplansarbejdet.

Det forudsættes, at

- fængslet har procedurer for, hvor hurtigt indsættelsessamtaler skal være afviklede og for indholdet af disse, herunder for iværksættelse af udredningsarbejdet,
  - den handleplansansvarlige som led i udredningen søger den indsatte samtykke til at kontakte andre myndigheder om relevant information og sagsakter fra tidligere,
  - den handleplansansvarlige ud over at give den indsatte vejledning om rettigheder, pligter og øvrige forhold under straffuldbyrdelsen, påbegynder udredningsarbejdet.
- 4) Den handleplansansvarlige indhenter sagsakter fra andre relevante myndigheder.

Det forudsættes, at

- der i fængslet er enighed om vigtigheden af at anvende andre instansers erfaring og viden,
  - fængslet ved, hvordan sagsakter indhentes fra andre myndigheder og har procedurer for det,
  - der hos andre myndigheder (f. eks. kommunen, herunder misbrugscenter og socialpsykiatrien) er klarhed om og procedurer for udlevering af sagsakter.
- 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.

Det forudsættes, at

- fængslet har procedurer/guidelines for arbejdet med udredning og handleplan og samarbejde med den indsatte.
  - at den handleplansansvarlige har de nødvendige kompetencer til at iværksætte udredningsarbejde samt udarbejdelse af handleplan
- 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 straf, kontakt til kommunen (kan være beskæftigelsesafd., socialafd., sygedagpengeafd.), for at koordinere samarbejdet om handleplanen. Fængslet skal beskrive formålet med henvendelsen, og fængslets forventninger til samarbejdspartneren samt redegøre for den indsatte/borgerens situation og ønsker til indsats.

Det forudsættes, at

- det er afklaret i kommunen og tydeligt for fængslet, hvor "indgangen" (afdeling, adresse og eventuel kontaktperson) til kommunen er med hensyn til koordineret samarbejde – og, at
- relevante sagsbehandlere fra social- og arbejdsmarkedsområdet tager sagen.

- 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 indsatte forhold under afsoningen og tilpasse ændringer i disse.

Det forudsættes, at

- der i fængslet er klarhed om, hvad opfølgning af handleplaner indebærer, og hvordan justeringer foretages.

- 8) Den handleplansansvarlige indkalder den indsatte og alle relevante samarbejdspartnere i KIF og kommunen til et løsladelsesmøde *senest 3 mdr. 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 f.eks. som et telefonmøde. Det afgørende er, at der er en dialog mellem indsatte, kriminalforsorgen og andre myndigheder, hvor løsladelsen planlægges og aftales.

På mødet skal så vidt muligt indgås aftaler om evt. indsatser i forhold til den indsatte helbred (fysisk, psykisk), bolig, uddannelses- beskæftigelsesmæssig situation, økonomi, netværk, misbrug/igangværende misbrugsbehandling samt eventuelle andre relevante forhold.

Der skal også indgås aftaler om, hvordan kommunen følger op på sagen, samt hvem der fremover er ansvarlig for handleplanen og har ansvaret for det koordinerede samarbejde.



Det forudsættes, at

- fængslet tager initiativ til et løsladelsesmøde,
- samarbejde om den gode løsladelse prioriteres i de enkelte systemer,
- relevante sagsbehandlere i KIF og kommunen møder op til løsladelsesmødet og indgår i planlægning og aftaler om en god løsladelse, herunder hvem, der skal tage initiativ til et opfølgende møde senest 4 uger efter løsladelsen,
- fængslet med kommunen (beskæftigelsesafd. og socialafd.) har tilrettelagt procedurer, så sagen i kommunen kan klargøres før løsladelsen og, at der i kommunen er udpeget en hovedansvarlig
- der kan ske tidsbestilling på løsladelsesdagen, så den løsladte borger kan få udbetalt et acountobeløb til datoen for første udbetaling af kontanthjælp eller anden ydelse, og evt. få kontakt til misbrugscentret.

- 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.

Det forudsættes, at

- fængslet har klare procedurer for kontakten til KIF om medvirken i beslutningen om prøveløsladelse, og
- fængslet og KIF har indgået samarbejdsaftaler om samarbejdets indhold, opgavefordeling, mm.

- 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 afd. i kommunen på løsladelsesdatoen.

Det forudsættes, at

- den indsatte selv under en § 31 udgang, eller den handleplansansvarlige har aftalt et møde i den/de relevante afdelinger i kommunen på løsladelsesdatoen, og
- den fornødne dokumentation og nødvendige skemaer samt borgere ns handleplan er klargjort.

- 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.

Det forudsættes, at

- KIF har procedurer for modtagelse af den løsladte og for overtagelse af sagen fra fængslet,
- evt. iværksatte foranstaltninger fra fængslet følges op,

- KIF i samarbejde med den løsladte udarbejder en handleplan for tilsynsperioden og tiden derefter.

11) *Senest 4 uger* efter prøveløsladelsen tager KIF kontakt til kommunen (beskæftigelsesafd. eller socialafd. og evt. misbrugscenter) om koordinering af handleplan for den løsladte borger. Her indgås aftaler for det videre forløb, herunder hvem der gør hvad.

Det forudsættes, at

- det er afklaret i kommunen og tydeligt for KIF, hvor "indgangen" (afdeling, adresse og evt. kontaktperson) til kommunen er med hensyn til koordineret samarbejde – og, at
- relevante sagsbehandlere fra social- og arbejdsmarkedsområdet tager sagen.

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,
- de ansvarlige sikrer, at de forudsætninger, der er nævnt ved hvert trin er opfyldt!

## **Samarbejdsprocessen**

### **Hvad er en handleplan – og hvad er meningen med den?**

Handleplanen er et *redskab* (ikke et middel til løsning af problemer), der rigtigt anvendt er med til at sikre:

- bedre afdækning og udredning af problemer
- identificering og placering af opgaver og ansvar hos myndigheder
- planlægning af en given indsats.

Handleplanen skal sikre en sammenhængende og langsigtet indsats samt være kendetegnet ved flow og kontinuitet i samarbejdet.

Handleplanen er tillige et redskab, der kan styrke en *systematisk* sagsbehandling, som tager hensyn til alle den indsatte/borgerens forhold, så der kan ske en sammenhængende planlægning ud fra et helhedssyn.

Ved systematisk sagsbehandling forstås en *løbende proces*, der indeholder:

- en beskrivelse af den indsatte/borgerens forhold generelt,
- en vurdering af dennes situation og mulige løsninger på eventuelle problemstillinger,
- en angivelse af hvem der skal handle, hvornår der skal handles og
- en evaluering.

Den fortløbende proces indebærer, at de enkelte faser ikke foregår uafhængigt af hinanden. En handleplan vil derfor forandre sig i løbet af den periode, den indsatte har kontakt med kriminalforsorgen, og efterhånden som man lærer den pågældende bedre at kende. Og det indebærer, at der i indsatserne hele tiden bygges ovenpå tidligere faser i modsætning til at begynde forfra, hver gang en ny foranstaltning iværksættes.

Den første handleplan vil som regel ikke omfatte alle en indsats forhold, men er afhængig af den pågældendes aktuelle situation. F. eks. vil en langtidsafsoners handleplan i begyndelsen oftest vedrøre afsoningsmæssige forhold, og først nogen tid inde i afsoningen gradvist komme til at omfatte forhold, der har betydning for tiden efter løsladelsen.

Handleplanen er et vigtigt redskab i arbejdet med at sikre den indsatte/borgerens mulighed for at kunne leve en kriminalitetsfri tilværelse og vil give denne indflydelse på og medansvar for afsoningen og tiden derefter. Handleplanen vil derfor være styrende for kontakten mellem den indsatte/borgeren og myndighederne. Arbejdet med handleplanen kan samtidig være med til at styrke motivationen hos den indsatte borger.

## **Den handleplansansvarliges opgaver**

Den handleplansansvarlige i fængslet har ansvar for:

- at etablere en tillidsfuld relation til den indsatte,
- at sikre fortløbende dialog med indsatte
- at der bliver indhentet bidrag til handleplanen fra andre faggrupper og myndigheder,
- at koordinere såvel internt som eksternt
- at følge op og evaluere indenfor fastsatte tidsrammer, samt for
- at inddrage relevante personer/myndigheder i opfølgning og evaluering.
- at handleplanen bliver videregivet til og modtaget af den rette myndighed

Den handleplansansvarlige "slipper ikke før en anden har fat" og sørger for, at der er udpeget en stedfortræder, der har ansvaret, når den handleplansansvarlige har ferie, afspadserer, er syg, etc.

## **Samarbejde og koordinering**

Såvel ved indsættelsen som løsladelsen er det vigtigt at sikre, at kommunens støtteforanstaltninger og øvrige indsatser bliver koordineret med kriminalforsorgens, herunder Kriminalforsorgen i Friheds (KIF) tiltag, og, at eventuelle andre relevante samarbejdsparter (f. eks. misbrugscenter eller socialpsykiatrien) også inddrages i arbejdet.

Ved koordinering af handleplaner er det afgørende, at henvendelsen til samarbejdspartnere sker, *før* en myndighed/instans træffer endelig beslutning om indsatser, som forudsætter den samarbejdende myndigheds involvering.

Ved den første henvendelse til en samarbejdspartner om koordinering skal den handleplansansvarlige:

- beskrive formålet med henvendelsen og fængslets forventninger til samarbejdspartneren
- redegøre for den indsatte/borgerens situation og ønsker til indsats
- have overblik over, hvilke handlemuligheder der er i den konkrete sag inden for Kriminalforsorgens, herunder KIFs, område (f. eks. udstationering, § 78-afsoning, frigang, behandlingsafdeling), så der overfor samarbejdspartnere kan redegøres for mulighederne i Kriminalforsorgens regi
- forhøre sig om, hvilke handlemuligheder samarbejdspartnere har i den konkrete sag
- tage initiativ til, at alle parter *eventuelt* kan mødes for at afklare det videre forløb i sagen, herunder aftale "tovholderfunktioner."

## **Forudsætninger for samarbejde**

Forudsætninger for et effektivt samarbejde om en god løsladelse er, at

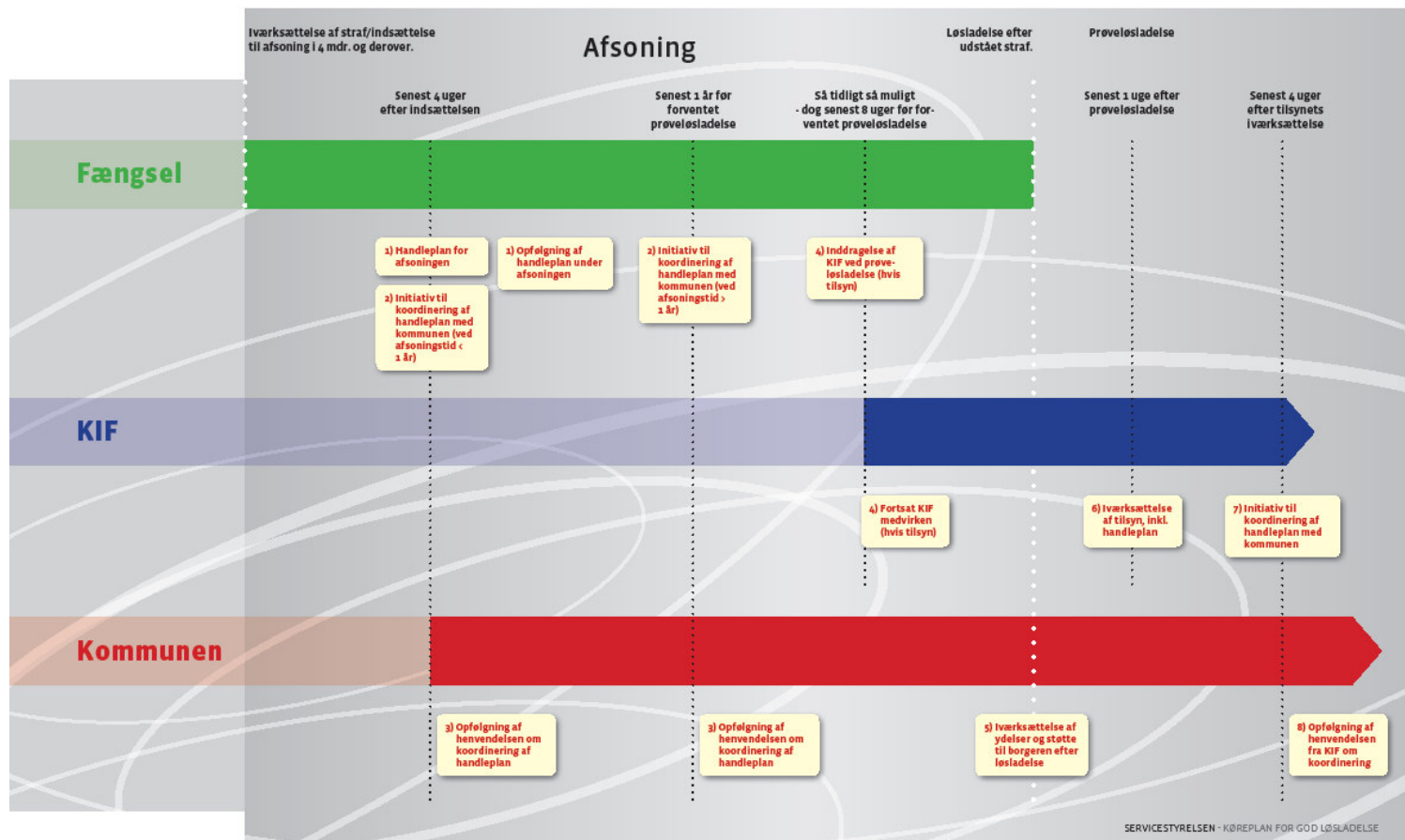
- de involverede myndigheder/instansers øger deres kendskab til hinanden,
- der både i og udenfor fængslet er fagligt fokus på den *gode* løsladelse og på positive resultater for borgeren,

- løsladelsesopgaven, som for nogle instanser er en kerneopgave og for andre en periferiopgave, bliver prioriteret af alle.

Det er samtidig forudsætninger, at

- der internt hos de forskellige myndigheder/instanser er en tydelig opgave-, ansvars- og kompetencefordeling, når det gælder indsatsen for den gode løsladelse og det koordinerede samarbejde, og at
- indgangen til de enkelte systemer er tydelig både for borgere og andre systemer
- der internt i de enkelte systemer og på tværs af disse er enighed om ansvar og forpligtelser i det koordinerede samarbejde og, at dette bliver udmøntet i handling.

# Tidslinje



# Forklaring til tidslinjen



## 1) Handleplan for afsoningen

### Hvad:

Fængslet skal i samarbejde med den Indsatte udarbejde en plan for afsoningen og tiden efter løsladelsen.

Handleplanen er et redskab til løbende at styrke systematisk sagsbehandling. Handleplan skal skrives på et handleplansskema og formål med og indhold af handleplanen skal være klart.

### Hvem er ansvarlig:

Den handleplansansvarlige i fængslet.

### Opgaver:

- udarbejde handleplan inden for de fastsatte tidsrammer
- Indhente bidrag til planen fra andre faggrupper og evt. myndigheder
- sikre koordinering af handleplanen internt i Kriminalforsorgen

*Straffuldbyrdelseslovens § 31 stk. 2. Cirkl. om udarbejdelse af handleplaner (Handleplanscirk.) af 27/2 2009, § 5 stk. 1 og 2.*

## 1) Opfølgning af handleplan under afsoningen

### Hvad:

Handleplanen skal jævnligt sammenholdes med den Indsattes forhold under afsoningen og om nødvendigt tilpasses ændringer.

Relevante personer/myndigheder inddrages i opfølgningen/evalueringen.

### Hvem er ansvarlig:

Den handleplansansvarlige i fængslet.

### Hvornår:

Dømt med en opholdstid på 2 år og derunder: Opfølgning mindst hver tredje måned.

Dømt med en opholdstid på mere end 2 år: Indtil 2 år for forventet løsladelse - opfølgning mindst hvert halve år.

Når forventet 2 år eller derunder til løsladelsen - opfølgning mindst hver tredje måned.

*Straffuldbyrdelsesloven § 31 stk. 2. Handleplanscirk. af 27/2 2009, § 7 stk. 1, 2 og 3.*

## 2) Initiativ til koordinering af handleplan med kommunen

### Hvad:

Fængslet skal tage initiativ til koordinering af handleplan med kommunen for de omfattede målgrupper og sikre, at kommunen får de nødvendige oplysninger.

### Hvem er ansvarlig:

Den handleplansansvarlige i fængslet.

### Hvornår:

Afsoningstid mindre end 1 år. Henvendelse til kommunen senest 4 uger efter straffens iværksættelse.

### Afsoningstid mere end 1 år.

Henvendelse til kommunen senest 1 år før datoen for eventuel prøveløsladelse.

*Straffuldbyrdelseslovens § 31 stk. 2, Bkg. nr. 727 af 26/6 om begrænsninger i kriminalforsorgens pligt til at udarbejde handleplaner-, § 1 stk. 1 og 2. Bkg. nr. 642 af 25/6 2006 om kommunernes pligt til at koordinere handleplaner-, § 1 og § 3 stk. 1, 2 og 3. Handleplanscirk. af 27/2 2009, § 5 stk. 1 og 2 og § 12 stk. 1, 2 og 3.*

## 3) Opfølgning af henvendelsen om koordinering af handleplan

### Hvad:

Kommunen skal koordinere handleplan med kriminalforsorgen og evt. andre samarbejdspartnere og herefter følge op på, og justere handleplanen efter behov.

### Hvem er ansvarlig:

Den Indsattes sagsbehandler.

### Hvornår:

Opfølgning så hurtigt som muligt og derefter løbende koordinering.

*Servicelovens § 141 stk. 2, Retssikkerhedslovens § 8 og bkg. om kommunernes pligt til at koordinere handleplaner-, § 4 stk. 1 og 2.*

## 4) Inddragelse af KIF ved prøveløsladelsen og fortsat medvirken (hvis tilsyn)

### Hvad:

Inddragelse af KIF i planlægningen af prøveløsladelsen og overgangen til tilsyn, når en Indsat skal prøveløslades med tilsyn.

### Hvem er ansvarlig:

Den handleplansansvarlige i fængslet.

### Hvornår:

Så tidligt som muligt, dog senest 8 uger før forventet prøveløsladelse, hvis det er muligt.

*Straffuldbyrdelseslovens § 82 stk. 2. Handleplanscirk. af 27/2 2009, § 9 stk. 1 og 2.*

## 5) Iværksættelse af ydelser og støtte til borgeren efter løsladelse

### Hvad:

Kontanthjælp eller andet forsørgelsesgrundlag og social bistand, incl. handleplan.

### Hvem er ansvarlig:

Kommunen, Jobcentret og socialforvaltningen.

### Hvornår:

På løsladelsesdagen.

*AktMoven og Serviceloven, evt. Syge-dagpenge- eller Pensionsloven.*

## 6) Iværksættelse af tilsyn, inkl. handleplan

### Hvad:

Tilsyn og støtte, inkl. udarbejdelse af en handleplan.

### Hvem er ansvarlig:

Den handleplansansvarlige sagsbehandler i KIF.

### Hvornår:

Senest 7 dage efter prøveløsladelsen.

*Straffuldbyrdelseslovens § 82 stk. 2, Bkg. nr. 726, Tilsynsbkg. af 26/06/2006, § 2 stk. 1. Bkg. om begrænsning af kriminalforsorgens pligt til at udarbejde handleplan -, § 4 stk. 1. Handleplanscirk. af 27/2 2009, § 9 stk. 1 og 2.*

## 7) Initiativ til koordinering af handleplan med kommunen

### Hvad:

Henvendelse til kommunen med henblik på koordinering af handleplan i tilsynsperioden.

### Hvem er ansvarlig:

Den handleplansansvarlige sagsbehandler i KIF.

### Hvornår:

Senest 28 dage (4 uger) efter sagens modtagelse.

*Retssikkerhedslovens § 8 og bkg. om kommunernes pligt til at koordinere handleplaner-, § 3 stk. 4 og Handleplanscirk. af 27/2 2009, § 11 stk. 4.*

## 8) Opfølgning af henvendelsen fra KIF om koordinering

### Hvad:

Opfølgning på henvendelsen fra KIF om koordinering af handleplanen med kommunen og eventuelle andre samarbejdspartnere. Løbende opfølgning af handleplanen i kommunen.

### Hvem er ansvarlig:

Borgerens sagsbehandler.

### Hvornår:

Så hurtigt som muligt og derefter løbende opfølgning og justering.

*Aktivloven, Serviceloven, etc., Retssikkerhedslovens § 8 og bkg. om kommunernes pligt til at koordinere handleplaner-, § 4 stk. 2.*

## Bilag 2 Overordnede anbefalinger

**”Når målet er gode løsladelser”:**

**Overordnede anbefalinger til Kriminalforsorgen, Indenrigs- og Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet og kommunerne.**

- Der bør skabes et klart lovgrundlag for, at den kommune, hvor borgeren senest har haft folkeregisteradresse, forbliver handlekommune under fængselsophold, indtil borgeren har opnået folkeregisteradresse i en anden kommune
- Der bør skabes et klart lovgrundlag for integrering af jobcentrene i samarbejdet mellem Kriminalforsorgen og kommuner om koordinerede handleplaner
- Kriminalforsorgen bør - hvis ikke forsorgsudgang (§ 31 udgang) til planlægning af løsladelse kan gøres til et retskrav – arbejde for, at § 31 udgang bliver mulig og realiseret. Dette skal give mulighed for, at en indsat – trods eventuel disciplinær forseelse - kan mødes med KIF om planlægning af tilsyn og senest en måned før løsladelsen kan mødes med beskæftigelses-/ socialforvaltning og evt. misbrugscenter om planlægningen af løsladelsen
- Kriminalforsorgen skal sikre, at fængsler og Kriminalforsorgen i Frihed (KIF) har en fælles forståelse af Kriminalforsorgens opgaver og mål og får et øget kendskab til hinandens opgaver og procedurer med henblik på at styrke og udvikle samarbejdet mellem de to dele af organisationen
- Kriminalforsorgen skal på alle ledelsesniveauer intensivere styringen og øge dokumentationen af sin indsats i forbindelse med udarbejdelse af handleplaner og løsladelse
- Ledelser i fængsler, arresthuse og KIF bør sikre og holdes ansvarlige for, at lovgivning og administrative bestemmelser om udarbejdelse og koordinering af handleplaner overholdes
- Kriminalforsorgen skal på alle ledelsesniveauer sikre, at der arbejdes systematisk med udredning og handleplan efter samarbejdsmetoden: Køreplan for god løsladelse
- Såvel arrester, som fængsler, skal arbejde resultatorienteret frem imod god løsladelse fra første indsættelsesdag, og ledelse og kompetencer i så henseende bør sikres



- Fængselsledelsen skal sikre tydeliggørelse og synliggørelse af kompetence-, ansvars- og opgavefordeling mellem forskellige faggrupper i fængslet
- Kommuner anbefales i deres udsattepolitik specifikt at forholde sig til det tværsektorielle samarbejde om borgere i fængsel og sikre, løsladte borgers mulighed for at blive reintegreret i samfundet
- Kommuner og Kriminalforsorgen skal opfordres til at indgå – og sikre overholdelse af - samarbejdsaftaler, herunder om at anvende samarbejdsmetoden: Køreplan for god løsladelse
- Det skal tydeliggøres for såvel borgere som samarbejdspartnere, hvilke afdelinger i kommunen der har ansvar for hvilke opgaver, når det gælder indsatte borgere. Organiseringen på tværs af indsats-, ydelses- og beskæftigelsesafdelinger bør således præciseres, og fremgå af kommunernes hjemmesider
- Kommuner skal helt konkret afklare og synliggøre, hvilken afdeling og sagsbehandler, der har ansvaret for at samarbejde med fængsler om løsladelser
- Kommuner skal sikre, at indsatte borgers sag holdes åben under afsoning for så vidt angår forhold, som vedrører forberedelsen af løsladelsen, samarbejdet om handleplaner og den konkrete planlægning af den gode løsladelse

## Bilag 3

### Baggrund

Igennem flere år har der været fokus på samarbejdet mellem Kriminalforsorgen og de sociale myndigheder i Danmark. Som et resultat heraf kom i 1998 "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, således, at der så tidligt som muligt sættes samlet ind overfor den enkelte kriminelle for at forhindre/forebygge yderligere udstødelse af samfundet."*<sup>1</sup>

I maj 2003 afsluttede Videns- og Formidlingscenter for Socialt Udsatte (nu Servicestyrelsen) en undersøgelse, der skulle kortlægge udviklingen i samarbejdet.

Resultaterne fremgår 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."<sup>2</sup>

Resultaterne viste, at det kneb med organiseringen og koordineringen af indsatser ved overgangen fra fængsel til frihed. Og undersøgelsen viste endvidere, at systemerne (her især fængsler og kommuner) var tilbøjelige til gensidigt at gøre hinanden ansvarlige for det manglende samarbejde.

Hverken de sociale myndigheder i kommuner, fængsler/arresthuse eller kriminalforsorgen i Frihed (KIF) fandt iflg. undersøgelsen samarbejdet ved løsladelse tilfredsstillende, og der blev udtrykt kritik mod fængsler og arresthuse for manglende information og inddragelse af andre myndigheder i planlægningen af løsladelser, herunder i udarbejdelsen af planer. Løsladelse til gaden, hvor hverken bolig- eller forsørgelsessituation var på plads for den løsladte borger, beskrev kommunerne som en hyppigt forekommende situation. En kommunal repræsentant beskrev det således:

*"Kriminalforsorgen ved jo, hvornår folk bliver løsladt, og der skal jo laves en afsoningsplan, men vi oplever den ene gang efter den anden, at hvis vi ikke er kommet ind af bagdøren, og har fået noget information andre steder fra, så sker det, at folk bare bliver løsladt til ingenting. De står her, og vi aner ikke, at de er blevet løsladt."*

---

<sup>1</sup> Vejl. nr. 68 af 21/04/1998 senere ændring, der er indarbejdet i teksten - Vejledning nr. 142 af 26/07/2001

<sup>2</sup> Kriminalforsorgens og de sociale myndigheders samarbejde, Formidlingscentret for socialt arbejde, 2003

Omvendt blev der fra fængslernes side fremført kritik af, at det var vanskeligt at fastholde kommunerne på deres handle- og betalingsforpligtelser, og, at det var vanskeligt at etablere dialog og samarbejde med dem forud for løsladelse.

Også dømte eller tidligere dømte udtrykte utilfredshed med, at der ikke blev arbejdet mere målrettet med overgangen fra fængsel til frihed:

*"Jeg har været fængslet ni til ti gange, men har endnu til gode at opleve, at en løsladelse er blevet forberedt. Hver gang har jeg stået på gaden henvist til forsorghjem."*

Respondenterne i undersøgelsen var generelt enige om, at det manglende samarbejde, og den deraf følgende manglende sammenhæng i indsatsen overordnet, medfører en øget risiko for recidiv, blandt andet, fordi en række borgere blev løsladt til gaden uden forsørgelsesgrundlag og uden beskæftigelsesmæssig tilknytning til arbejdsmarkedet.

På trods af, at der i 1998 blev udsendt "Vejledende Retningslinjer for samarbejdet mellem de sociale myndigheder og Kriminalforsorgens institutioner og afdelinger", viste undersøgelsen altså, at disse ikke var implementeret i en sådan grad, at der kunne konstateres en generel sammenhæng i indsatser. I de sager, hvor der alligevel var en oplevelse af koordinerede og sammenhængende indsatser, byggede disse i høj grad på personlig kontakt imellem de involverede fagpersoner. Den form for samarbejde er sårbart, kommer i alt for høj grad til at bero på tilfældigheder, og får den konsekvens, at der er store forskelle på, hvilke vilkår og hvilken sagsbehandling borgerne får.<sup>3</sup>

Sideløbende med den praksis har politiske diskurser - når der tales om indsatser over for socialt udsatte - tilbagevendende påpeget behovet for: *koordinering, sammenhæng og helhedsorienteret indsats*.<sup>4</sup> Regeringen pegede f.eks. i sit handlingsprogram i 2005 på en række forandringer, der vurderedes nødvendige i den fremtidige indsats, og gav således retningslinjer for kursen for faglig bæredygtighed i relation til det sociale område.

Også Danmarks nationale handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse 2003/2005 fremhævede behovet for samspil mellem de offentlige systemer:

---

<sup>3</sup> Andre undersøgelser (f. eks. HMS undersøgelsen) har vist, at myndighederne også på andre felter indenfor området 'de socialt udsatte' kun i ringe grad lever op til servicelovens krav om udarbejdelse af handleplaner. HMS-undersøgelsen (2003) består af en rapportserie på 4 rapporter, der handler om tilbuddene til mennesker med hjemløshed, misbrug eller sindslidende. Rapporterne henvender sig til praktikere, koordinatore, konsulenter og beslutningstagere inden for området. AKF Forlaget. Evalueringprojekt om offentlige tilbud til hjemløse, misbrugere og sindslidende.

<sup>4</sup> Se fx 'Aftale om strukturreform', juni 2004, kap. 15, hvoraf det fremgår "at eksisterende barrierer for en sammenhængende opgaveløsning fjernes".

*"med henblik på at styrke helheden i indsatsen for de mest udsatte vil regeringen derfor styrke samarbejdet på tværs af sektorer og organisationer", ligesom der var et mål om: "at beskrive god praksis, når det gælder et koordineret samarbejde."*

Rådet for Socialt Udsatte fremsatte i sin Årsrapport 2005 følgende pointe med fokus på borgeres rettigheder og deres oplevelse af respektfuld behandling *"Manglen på helhedsopfattelse og lokale forskelle i tilbud og rutiner spiller sammen, og skaber resultater, brugeren oplever som forskelsbehandling"*.

Problemstillingen og udfordringen med at skabe sammenhæng i indsatser er altså på ingen måde ny, og den er blevet beskrevet og påpeget rigtig mange gange i mange forskellige sammenhænge!

## **Projekt God Løsladelse**

Projekt God Løsladelse blev igangsat på grundlag af de nævnte undersøgelsesresultater og i forlængelse af en skærpelse af pligten til at koordinere handleplaner. Projektet, der har løbet i perioden 2006 til udgangen af 2008, var finansieret af Indenrigs- og Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Direktoratet for Kriminalforsorgen, og Servicestyrelsen har forestået projektledelsen. Et lukket og to åbne fængsler har deltaget i projektet sammen med fem samarbejdskommuner og fem KIF afdelinger. Fem projektgrupper med aktører fra de forskellige systemer har implementeret projektet. Erfaringsopsamling er sket på kvartalsvise møder med projektledelsen i hele projektperioden. Ud over et spørgeskema, udfyldt af fængslerne for de sager, der i løbet af projektperioden blev samarbejdet om, er der ved indledningen og afslutningen af projektperioden gennemført et antal interviews med indsatte. Disse har givet indblik i de indsattes forventninger til, og oplevelser af, deres møde med systemerne, og har dels kvalificeret definitionen af "god løsladelse", dels spejlet vore anbefalinger ud fra projektet.

Projektets overordnede formål har været at støtte implementeringen af den lovgivningsmæssige forpligtelse for fængsler og kommuner til at samarbejde om og koordinere handleplaner, med henblik på at skabe sammenhæng i indsatsen ved overgangen fra fængsel til frihed.<sup>5</sup> Projektet har bygget på den opfattelse og forståelse, at det lovgivningsmæssige grundlag for at udarbejde og samarbejde om handleplaner for de involverede myndigheder, for så vidt er til stede; men, at opgaverne og tilgangen til opgaverne er/kan være forskellig i de respek-

---

<sup>5</sup> Bkg. nr. 1337 af 3/12 2007 af lov om straffuldbyrdelse, m.v. (straffuldbyrdelsesloven) § 31 stk. 2 og bkg. nr. 979 af 1/10 2008 af lov om social service, (serviceloven), § 141.

tive systemer. Men også, at forskellighederne i vilkår og opgaveløsning til tider fører til, at systemerne lukker sig om sig selv og 'kører deres eget løb', i stedet for gensidigt at udforske hinandens virkeligheder, for at optimere samarbejdet om den fælles opgave. Hensigten var, således at sætte fokus på samarbejdet mellem de involverede myndigheder, og at udvikle, afprøve, optimere og formidle metoder i sagsbehandlingen ved overgangen fra fængsel til frihed.

Projektet danner grundlag for en række anbefalinger til kriminalforsorgen og kommuner om god løsladelse, og det har været et ønske fra ministerierne, at der med projektet kan 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 indenfor de nye kommunale strukturer, og at skabe sammenhæng i indsatsen med det resultat, at den indsatte borgers tilbagevenden til samfundet er aftalt og planlagt forud for løsladelsen.

For at skabe forudsætninger for, at de forskellige systemer kunne nå frem til en *fælles kommunikation* om god løsladelse, var det nødvendigt, at de enkelte systemer ikke så alle hindringer i deres indsats for god løsladelse som omverdensbestemte, og, at de ikke lukkede sig om sig selv i kommunikationen med de andre systemer. I hvert af de tre projektområder blev der derfor indledningsvis afholdt "tingmøder"<sup>6</sup> med deltagelse af ledelsesrepræsentanter og medarbejdere fra fængsler, KIF og kommunen (socialafdeling, jobcenter og misbrugscenter). Tingmøderne skulle bidrage til at identificere de væsentligste barrierer for samarbejde. De enkelte systemer blev derfor bedt om at reflektere over de barrierer, de så i kommunikationen og samarbejdet med de øvrige systemer. Dernæst blev de bedt om at reflektere over barrierer i deres eget system, som hæmmede samarbejdet. Samtlige barrierer blev systematiseret og præsenteret som et grundlag for fælles viden og forståelse af kompleksiteten i samarbejdet. Processen udfordrede kritiske antagelser for projektet, og var nødvendig, før vi kunne lægge os fast på aktiviteter og metoder til at nå målet.

Nogle af barriererne viste sig at ligge uden for det lokale samarbejde mellem fængslerne, KIF afdelingerne og kommunerne, idet de vedrørte de lovgivningsmæssige rammer, eller myndighedernes interne regulering, som kun kan ændres på centralt plan. Desuden var der geografiske barrierer, idet der ofte er langt mellem fængslerne og de indsattes bopælskommuner, de skal samarbejde med. De fleste barrierer i kommunikationen mellem myndighederne viste sig imidlertid at forekomme på lokalt plan – i de lokale strukturer, forskrifter og procedurer og i lokal kultur og praksis.<sup>7</sup> Identifikationen af disse barrierer var både

---

<sup>6</sup> Tingmødet og Arvefølgen. Fra ghetto til parlament: Organisationsudvikling i psykiatrien (side 278-297) af Vibe Strøier.

<sup>7</sup> I nogle tilfælde var barriererne også at finde i den enkelte medarbejders holdning og personlige praksis.

erkendelsesskabende og nødvendig for nå til fælles refleksioner om mulighederne for at overkomme dem.

Efter, sammen med systemerne, at have identificeret de barrierer, de selv så, for at opnå resultater i arbejdet for god løsladelse, og efter at have udarbejdet en fælles definition af "god løsladelse", udviklede vi en *køreplan for god løsladelse*. Afprøvningen af metoden har været udgangspunktet for erfaringsopsamlingen i projektet. Metode defineres her som en systematisk, struktureret og problemløsende tilgang, som konkretiseres i en indsats, hvor fokus er på forandringer for borgeren.

Metoden omsætter lovgivnings- og interne myndighedskrav om handling og frister til en simpel tidslinje. Køreplan og tidslinje tydeliggør, hvilke systemer, der hhv. ved indsættelsen, under afsoningen og i forbindelse med og efter løsladelsen, er forpligtede til at varetage de nødvendige opgaver, herunder at sikre forsørgelse/beskæftigelse, bolig og evt. misbrugsbehandling. Køreplanen/metoden tager desuden højde for de beskrevne barrierer, det er muligt at tage højde for. Eksempelvis blev det præsenteret som en stor barriere for fængslerne at "finde vej" til den rette sagsbehandler i kommunen ved henvendelse om koordinering af handleplaner. Dette gjaldt ikke mindst i de store kommuner. Det var derfor blandt andet væsentligt i køreplanen at tydeliggøre "indgangen" til kommunerne (hvilken forvaltning), og hvem, der er den ansvarlige sagsbehandler, som fængslet skal initiere et samarbejde med.

Ligesom det var vigtigt meget konkret at beskrive metoden i samarbejdet, fandt vi det væsentligt at synliggøre de forudsætninger, vi så for at opnå succes i samarbejdet. Og det viste sig i praksis, at netop forudsætningerne eller de kritiske antagelser, har optaget meget af tiden på projektmøderne med henblik på at afklare, reflektere over, og om muligt finde udveje for disse. Forløbet har desuden vist, at det ikke er tilstrækkeligt med en metode eller et koncept. Gennemsigthed og tilgængelighed må sammen med systemernes oplevelse af gensidig afhængighed, og ikke mindst organisatorisk forankring, også være til stede. Ud for hvert trin i køreplan for god løsladelse er derfor beskrevet grundlæggende forudsætninger for, at brugen af metoden kan føre til resultater for borgeren.

I Projekt God Løsladelse har forskellige aktører i samarbejdsnetværk skullet arbejde hen imod et fælles mål om en sammenhængende indsats og et resultat, hvor der forud for løsladelsen er indgået aftaler og foreligger planer for den løsladtes sociale situation. En gevinst ved at arbejde i sådanne netværk har overordnet været, at den gensidige afhængighed er blevet tydelig. På det grundlag har der kunnet etableres en tillid og et samarbejde, som har erstattet ukendskab til hinanden og i flere tilfælde også mangel på tillid – og mangel på fælles fokus på resultater for borgeren.

Samarbejdet og dialogen har vist, at tidligere oplevede barrierer for god løsladelse, i vid udstrækning er blevet overkommet inden for projektet. Permanente og bæredygtige løsninger for god løsladelse kræver imidlertid flere ting, for eksempel, at de barrierer, der knytter sig til relations- og fagkulturer, som er på spil i og på tværs af systemer, tages alvorligt. Derfor er god ledelse på alle niveauer, både politisk og administrativt, nødvendig for at kunne implementere metoden, en pointe som for nylig er beskrevet sådan: *Effekter skal ledes frem, de kan ikke budgetteres eller købes, citat: Peter Gorm Hansen, direktør for kommunernes landsforening (MM08 23. februar 2009).*

## Målgruppe og problemfelt

I lovgivningen (serviceloven) beskrives målgruppen, der skal samarbejdes om som personer med alvorlige sociale problemer, der har behov for betydelig støtte for at forbedre deres personlige udviklingsmuligheder.

Der findes ikke nogen enkel måde at beskrive denne målgruppe, som rummer personer med meget forskellige ressourcer og behov, og der er ikke nogen enkel sammenhæng mellem kriminalitet og sociale forhold. Men de sammenhænge, der kan findes, er generelt forbundet med underskud og knappe ressourcer, økonomisk såvel som socialt. Hertil kommer svigt, spinkle netværk og skrøbelig tilknytning til centrale systemer samt andre faktorer, der traditionelt forbindes med udsathed.<sup>8</sup> Misbrug, sindslidelse og hjemløshed er risikofaktorer i forhold til at begå kriminalitet, og de mennesker, der i overvejende grad begår kriminalitet, er således socialt udsatte før kriminaliseringen.

Fra medier og undersøgelser ved vi, at et fængselsophold desuden ofte har en række negative konsekvenser, blandt andet i forhold til selvopfattelse, relationsevne, relationer til familie, risiko for at miste bolig mm., og i særlig grad hvis disse forhold er ustabile i forvejen. Kriminalitet er en marginaliserende faktor, der yderligere føjes til udsatte menneskers farebiografi.

Ifølge en tværministeriel rapport fra 2006 ser det for eksempel ud til, at sindslidelser er forbundet med højere kriminalitet, særligt voldskriminalitet. Måske mere centralt er det dog, at denne gruppe på en lang række sociale parametre er dårligere stillet end andre dømte og således særdeles udsatte.<sup>9</sup> Misbrugsproblematikken er desuden markant indenfor kriminalforsorgen. Ifølge Rusmiddeundersøgelsen fra 2003 karakteriseres 56 % af kriminalforsorgens klientel, omfattende både indsatte og tilsynsklienter, ved at have et stof- eller alkoholmis-

---

<sup>8</sup> Fx S. Clausen, M. Djurhuus & B. Kyvsgaard (2008): Udredning til brug for Kommissionen vedrørende ungdomskriminalitet. Justitsministeriets Forskningsenhed.

<sup>9</sup> Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006): Psykisk sygdom og kriminalitet.

brug. Samtidig medfører særligt stofafhængighed ofte kriminalitet.<sup>10</sup> Ligeledes har undersøgelser af hjemløse vist, at en stor del har fået domme for kriminalitet.<sup>11</sup> Sammenhængen mellem kriminalitet, misbrug, sindslidelser og hjemløshed er et komplekst område, men problemstillingerne optræder ofte i en form for kombination, dels med et af de øvrige aspekter og dels med andre f.eks. sundhedsmæssige problemer.

Det er således nogle komplekse problematikker, der her er i spil for de socialt udsatte og de sociale indsatser, hvor flere systemer skal spille sammen.

Anja Leavens, som er psykolog og har arbejdet med afsonere igennem mange år, beskrev på en konference, vi afholdte, nogle af de konsekvenser, der følger af afsoning på følgende måde:

Den indsatte borger er karakteriseret ved:

- Tillært hjælpeløshed og mistillid
- Nedsat evne til at indgå i normale sociale sammenhænge
- Tendens til at hænge fast i subkulturen fra fængslet, som afspejles i adfærd, reaktionsmønstre, sprog og attitude
- Nedsat evne til at afkode folk uden for subkulturen
- Kontinuerlig forsvarsposition
- "Paranoid" grundholdning og tilgang
- Nedsat forventningsniveau
- Manglende viden om muligheder og metoder

Anja Leavens' karakteristik falder altså godt i tråd med Servicelovens beskrivelse af en målgruppe med behov for betydelig støtte. Målgruppebeskrivelsen tilsiger et behov for målrettede og sammenhængende indsatser ved den svære overgang fra fængsel til frihed.

## De mange hænder

Et ikke usædvanligt forløb, i forbindelse med indsættelse i fængsler, er, at en borger gennem længere tid først er varetægtsfængslet ét sted, hvorefter han afsoner en dom, i ofte flere forskellige fængsler, i løbet af sin afsoningsperiode. Undervejs i sit møde med kriminalforsorgen er han afhængig af kontakt til forskellige professionelle, herunder først og fremmest fængselsfunktionærer, som er kontaktpersoner for de indsatte. Men også socialrådgivere, som typisk har kontakten til kommunen og måske KIF, som skal høres forud for prøveløsladelse og eventuelt føre tilsyn med borgeren efter afsoningen.

---

<sup>10</sup> P. Kramp m.fl.: Rusmiddelundersøgelsen. Misbrug blandt Kriminalforsorgens klientel (2003). Kriminalforsorgen.

<sup>11</sup> Fx S. Benjaminsen m.fl (2003): Hjemløse i Fyns Amt 1990-2002. Amtsgården Odense.



Den indsattes flow igennem systemet og hans velforberedte løsladelse afhænger i første omgang af, om de forskellige fagfolk indenfor kriminalforsorgen tager de initiativer, de skal i henhold til lovgivningen. Det er vores erfaring i Projekt God Løsladelse, at dette sker i alt for ringe grad, og, at indsatser i fængsler i meget høj grad beror på tilfældigheder, og på den enkelte frontmedarbejders egne valg, egne prioriteringer og egne måder at udføre sin funktion på. En af de mest anvendte begrundelser for ikke at følge lovgivningen og de tilhørende vejledninger, når det gælder løsladelsesarbejde, er, at de fleste indsatte har mange, kortvarige afsoningsforløb mange forskellige steder. Og, at udredning, handleplansarbejde og samarbejde med andre relevante systemer eller faggrupper i egne systemer derfor simpelthen ikke nås. Når fokus her indledningsvist rettes mod indsatsen i fængsler, skal det ses i lyset af, at den første forudsætning for en god løsladelse netop er en god indsættelse og en systematisk tilgang til afsoningen og løsladelsen. Hertil kommer, at det lovgivningsmæssigt er fængslet, der har initiativpligten, når det gælder samarbejdet om god løsladelse.

Borgere, som på grund af ovenfor nævnte problemstillinger skal have kontakt til forskellige systemer og forskellige professionelle indenfor og udenfor kriminalforsorgen, er dybt afhængige af deres sags "flow" igennem systemerne.

Vores erfaringer fra Projekt God Løsladelse viser, at disse sager "skifter hænder" rigtig mange gange. Det er samtidig vores 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.

## Brændpunkter i samarbejdet

Brændpunkter defineres her som kritiske, tilbagevendende samarbejdsproblemer. Det kan også være problemer ved nye ordninger, hvor det ser ud til, at det er svært at finde rimeligt holdbare løsninger. Brændpunkter vil typisk forekomme, hvor der er for eksempel uenighed eller uklarhed om mål, succeskriterier og metoder, eller forskelle i interne strukturer, kulturer og processer samt ønsker til samarbejdsform.<sup>12</sup>

De brændpunkter i samarbejdet om god løsladelse, som er blevet mest tydelige via afprøvningen af metoden og igennem hele projektperioden, vælger vi i det følgende at fremstille med udgangspunkt i tidslinjen. Tidslinjen er et supplement

---

<sup>12</sup> Benson, 1975, Gustafsson og Seemann, 1985

til køreplan for god løsladelse, og illustrerer hvilke systemer, der på hvilke tidspunkter lovgivningsmæssigt har hvilke opgaver. Tidslinjen omfatter perioden fra en borger indsættes til fire uger efter løsladelsen. Vi er opmærksomme på, at der kan være andre brændpunkter, for eksempel i de tilfælde, hvor indsatte har børn, og hvor koordinering og samarbejde får en helt særlig betydning. De situationer har vi ikke igennem projektet fået viden nok til nærmere at kunne belyse.

### **Ved indsættelsen**

Det er et brændpunkt i samarbejdet, at fængslet skal huske at give meddelelse til kommunen, når en borger indsættes i arrest/fængsel, og, at beskeden adresseres til rette vedkommende (folkeregistret)<sup>13</sup>. Og det er et brændpunkt, at meddelelsen derfra gives videre til den eller de sagsbehandlere i kommunen, der har sagen.

Når målet er sammenhæng i indsatsen og, når intentionen er, at alle systemer ikke skal begynde forfra med udredning og handleplansarbejde, men bygge videre på eventuel eksisterende viden om borgeren, er det også et brændpunkt, hvorvidt fængslet får indhentet sagsakter fra kommunale myndigheder og eventuelle andre relevante samarbejdspartnere. Og det er et brændpunkt i samarbejdet, om den viden, der er til stede i de respektive systemer, anvendes. Hvis der mangler viden til handleplansarbejdet, er det et brændpunkt, hvorvidt nødvendig udredning iværksættes.

Da vi sammen med kommuner og kriminalforsorg skulle lave en fælles definition af god løsladelse, var der enighed om, at udredning af den indsatte borgers forhold, herunder ressourcer og problemer, er væsentlig for at lave en realistisk og god handleplan, og dermed en god løsladelse. Der var også enighed om, at alle systemer ikke skal begynde forfra med at indhente viden om borgeren, hvis der allerede er viden i andre systemer. Viden bør udveksles, og måske reflekteres på ny, og viden bør bygge ovenpå viden, der allerede eksisterer. At indhente oplysninger fra andre systemer (selvfølgelig med borgerens accept), og at anvende disse i udrednings- og handleplansarbejde, blev derfor et led i metoden: Køreplan for god løsladelse på samme måde, som udveksling af handleplaner skulle være en del af det koordinerede samarbejde. På trods af konsensus herom i den fælles udarbejdelse af Køreplan for god løsladelse, viser vores erfaringer, at det har været meget svært at implementere indhentelse af oplysninger og iværksættelse af udredning i fængslerne, så det sker systematisk. Det har været den enkelte frontmedarbejders egen etik, moral og vurdering, der har styret forløbene, og dermed også fastsat niveauet for det videre udrednings- og handleplansarbejde, for samarbejdet og i sidste ende for den gode løsladelse.

---

<sup>13</sup> Jf. Lovbkg. nr. 1134 af 20/11 2006 om Det Centrale Personregister, § 15 og bkg. nr. 1153 af 23/11 2006 om folkeregistrering m.v.

### **Under afsoningen**

Et meget konkret brændpunkt i samarbejdet handler om usikkerhed overfor, hvor i kommunen, fængsler skal henvende sig, når de skal initiere et (koordineret) samarbejde. Hertil kommer usikkerhed overfor hvad der videre sker med henvendelsen, hvis den ikke kommer det rigtige sted hen. Initiativet til det koordinerede samarbejde sker oftest gennem en standardskrivelse fra fængslet til kommunen, som ikke anviser noget om formålet med henvendelsen, eller forventningen til kommunen. Det giver en usikkerhed i kommunen, og den ikke særlig konkrete invitation til samarbejde kan nemt på den baggrund blive nedprioriteret. Det kan også være svært at give henvendelsen videre til andre relevante afdelinger i kommunen, hvis det ikke er specificeret, om det f.eks. er misbrugscentret eller jobcentret, der i den konkrete sag er behov for et samarbejde med.

Et andet brændpunkt er, hvorvidt den kommune, som i henhold til Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (eller retssikkerhedsloven) har handleforpligtelsen, påtager sig den, eller umiddelbart afslår under henvisning til, at det for eksempel er usikkert, om den indsatte borger reelt ønsker at bosætte sig i kommunen. Fængslerne har oplyst, at de tilbagevendende oplever diskussioner med kommunerne om deres handleforpligtelse og om refusion. Såvel hos socialrådgiverne i fængslerne som i kommunerne har der, trods den relativt klare lovgivning, i praksis været tvivl om spørgsmålet om handle- og opholdskommuner.

Når en relevant sagsbehandler i kommunen er identificeret, er det et brændpunkt i samarbejdet, hvorvidt procedurer og administrativ praksis i kommunen giver mulighed for at rådighedsvurdere den indsatte borger forud for løsladelse. Formålet med rådighedsvurderingen er, at forsørgelsesgrundlaget kan afklares, og beskæftigelse og/eller udbetaling af kontanthjælp således være på plads på løsladelsesdagen. Det er desuden et brændpunkt, hvorvidt der kan skaffes en løsning på pågældendes bosituation, så han ikke løslades til gaden. I forhold til misbrugs- eller anden behandling er det et brændpunkt, hvorvidt eventuelle behandlingsindsatser i fængslet er koordineret med øvrige tiltag i fængslet, og tilrettelagt, så de kan indgå i en samlet koordineret handleplan til løsladelsen.

### **Forud for løsladelsen**

På trods af fastlagte frister for fængslernes høring af KIF forud for prøveløsladelser, er det erfaringen fra projektet, dels, at disse frister kun sjældent overholdes, dels, at KIF ofte slet ikke inddrages i vurderingen af en prøveløsladelse. Der er enighed om på tværs af KIF og fængsler, at der ofte er stor viden og erfaring om den indsatte borger i begge systemer, men, at viden som regel forbliver indlejret enten i KIF eller i fængslet. Der er ikke en oplevelse af gensidig afhængighed på tværs af KIF og fængsler, eller en praksis, hvor viden bygger ovenpå viden, eller som minimum udveksles. Det er et brændpunkt, om fængs-

let husker/vælger at inddrage KIF rettidigt, og kan se meningen med at indhente og anvende eventuel viden fra tidligere, som KIF ofte har.

Løsladelsesmøde indgår som en aktivitet i Køreplan for god løsladelse, fordi alle aktører på tværs af systemer har været enige om, at det er optimalt at mødes med hinanden og med den indsatte borger, med henblik på konkret at planlægge overgangen fra fængsel til frihed. Dialogen kan være med til at sikre, at intet system slipper, før et andet har fat. Erfaringer har vist, at selvom det opleves betydningsfuldt af alle, har fængslerne kun taget initiativ til få løsladelsesmøder. Som alternativ har fængslerne ofte nævnt, at anvendelse af § 31 udgang, hvor den indsatte sammen med sin kontaktperson møder på kommunen, kunne opprioriteres. Dette har også kun i mindre grad været afprøvet indenfor projektet. Det er et brændpunkt, hvorvidt systemerne prioriterer at afsætte ressourcer til at afholde løsladelsesmøde under en eller anden form, på trods af, at alle er enige om, at det har stor betydning at mødes med indsatte forud for løsladelse og sikre, at alle aftaler er på plads. Samtlige indsatte, vi har interviewet, har desuden givet udtryk for, at løsladelsesmødet kan være en stor hjælp som forberedelse af løsladelsen.

### **Løsladelsen**

Det er et brændpunkt i samarbejdet, hvorvidt det forud for løsladelsen er sikret, at den løsladte borger, hvor det er nødvendigt, har en aftale med kommunen umiddelbart efter løsladelsen. Det er desuden et brændpunkt i tilsynssager, hvorvidt KIF rettidigt får iværksat et tilsyn og efterfølgende får taget kontakt til kommunen med henblik på koordinering af indsatser.

I det følgende vil vi gå tættere på de to systemer og på de barrierer, som vi på forskellige niveauer har set for gode løsladelser, og som spiller en rolle i forhold til brændpunkter i samarbejdet. Afsnittet om kriminalforsorgen er mest omfattende, fordi det er i kriminalforsorgen, at initiativet til god løsladelse og til samarbejde skal tages. Og det er her, de fleste opgaver forud for og i forbindelse med løsladelse ligger. Derfor er det også kriminalforsorgen, vi har opnået dybest viden om i projektperioden, og vi har således også mulighed for at fremkomme med flest og mest konkrete anbefalinger på dette område.

## **Kriminalforsorgen og kommunerne**

Både kriminalforsorgen og kommunerne er komplekse systemer, der skal agere på tværs af institutions- og professionsgrænser og på tværs af funktioner og sektorer. Det betyder, at systemerne internt (og i forhold til samarbejdspartnere) må søge at opnå og sikre en fælles viden i alle dele af systemerne om opgaverne, og prøve at opnå en fælles forståelse og beslutning om opgaveløsningen gennem en gensidig fortolkningsproces. Det sidste har i Projekt God Løsladelse

været meget synligt i kommunerne efter strukturreformen, hvor det har vist sig nødvendigt på tværs af job-, ydelses- og socialcentre, dels at identificere snitfladerne i opgaveløsningen, dels helt konkret at aftale, hvem gør hvad i samarbejdet med kriminalforsorgen. Og internt i kriminalforsorgen er der for eksempel på tværs af KIF og fængsler stort ukendskab til hinandens opgaver og opgaveløsninger. Det samme gør sig gældende internt i fængsler på tværs af faggrupper. Både kriminalforsorgen og kommunerne er desuden bureaukratiske organisationer og er præget af bureaukratiske strukturer, der får indvirkning på den daglige praksis. Ikke mindst kriminalforsorgens virksomhed er bundet til formelle regler, standarder og procedurer.

## **Kriminalforsorgen**

### **Organisation og opgaver**

Kriminalforsorgen er et system med en central ledelse i Direktoratet for Kriminalforsorgen, som internt har ansvaret for ledelsen og styringen af alle de tre delsystemer både på centralt og lokalt plan. Ledelsen er udadtil ansvarlig i forhold til Justitsministeren og -ministeriet, Folketinget (flerårsaftaler) samt til andre myndigheder og systemer, som kriminalforsorgen samarbejder med. Men også ansvarlig i forhold til offentligheden, og for at implementere de lovgivningsmæssige og politiske krav, som stilles til systemet.

Kriminalforsorgens tre overordnede opgaver afspejler også det forløb, en borger meget ofte gennemløber, når vedkommende bliver idømt en fængselsstraf:

- Varetægtsfængsling i arresthusene, herunder Københavns Fængsler.
- Fuldbordelse af straffe, som domstolene har fastsat. Det gælder både frihedsstraffe i åbne og lukkede fængsler og andre straffe, f.eks. betingede domme og domme til samfundstjeneste.
- Varetagelse af tilsyn ved prøveløsladelse fra fængsel, m.m. af Kriminalforsorgen i Frihed (KIF).

### **Krav og forventninger til kriminalforsorgen, som indvirker på mulighederne for god løsladelse.**

#### **Kontrol og sikkerhed/resocialisering**

Kriminalforsorgen bliver af sin omverden mødt med en række konfliktende krav og forventninger, som stiller systemet i en række dilemmaer, både vertikale og horisontale dilemmaer, der opstår, drejer sig hovedsageligt om forholdet mellem på den ene side det "brugerorienterede" aspekt og på den anden det politiske aspekt, der vedrører kriminalforsorgens mål, eksistensberettigelse og legitimitet.

Kriminalforsorgen skal iflg. sine mål bl.a. fuldbyrde straffe i de åbne og lukkede fængsler. Dette skal ske med den nødvendige *kontrol og sikkerhed*, men skal samtidig *støtte og motivere de dømte til gennem personlig og social udvikling* at leve en kriminalitetsfri tilværelse. *De to led i hovedopgaven er sidestillede og lige vigtige* (kriminalforsorgens hjemmeside). Den politiske flerårsaftale 2008 – 2011 stiller krav om styrkelse af begge hovedopgaver i form af hhv. styrkelse af sikkerheden i fængslerne og forbedret uddannelse og udslusning af indsatte. I flerårsaftalen vægtes rehabilitering tilsyneladende højere end tidligere. Det nævnes, at Projekt God Løsladelse forventes at komme med anbefalinger på gode samarbejdsmetoder og ideer, samt, at kriminalforsorgen på baggrund heraf vil iværksætte et udredningsarbejde med inddragelse af alle relevante aktører. Dette skal kortlægge de væsentligste barrierer i det nuværende samarbejde med kommunerne og komme med forslag til, hvordan disse kan fjernes.

Hvor kontrol og sikkerhed og resocialisering af den indsatte i kriminalforsorgens mål er sidestillede, har der for projektdeltagerne ikke været tvivl om, at kontrollen og sikkerheden i praksis i fængslerne og i forbindelse med udgang og orlov er det væsentligste mål, (selv om man også synes resocialiseringen er væsentlig). Selv om kriminalforsorgens ledelse taler om balance mellem ”hårde” og ”bløde” værdier, har der været bred enighed blandt projektdeltagerne fra fængslerne om, at opretholdelse af kontrol og sikkerhed er de dominerende mål i dagligdagen, som varetages af fængselsfunktionærerne. Måske også derfor har ledelsen kun i et fængsel fra starten inddraget en repræsentant for fængselsfunktionærerne (en afdelingsleder) i møderne i Projekt God Løsladelse.

I statusnotat om Projekt God Løsladelse fra december 2007 opsummerede vi, at ”i forhold til kriminalforsorgen er det afgørende for projektets succes, at det ikke kun er nogle få engagerede medarbejdere, der kender projektet, og oplever, at det giver så meget mening at arbejde efter køreplanen, at de rent faktisk også gør det. For som en repræsentant fra kriminalforsorgen sagde: *”Det er der, hvor køreplanen starter – altså i fængslet -, at det bare skal virke, for hvis det går galt her, så halter det hele vejen igennem.”*

Projektlederen har i hele projektforløbet over for fængslerne tilkendegivet, at vi var til rådighed for møder med fængselspersonalet for at udbrede kendskabet til projektet, hvilket ikke har ført til henvendelser. Efter Direktoratets og projektlederens besøgsrunde til fængslerne i foråret 2008 var der bl.a. enighed om, at det var vigtigt at opprioritere en bredere implementering af projektet i fængslerne i den resterende projektperiode. Det blev besluttet, at projektet skulle formidles til gruppen af fængselsfunktionærer, både i det enkelte fængsel og via kriminalforsorgens blad. Repræsentanter for fængselsfunktionærerne i ét fængsel deltog på den baggrund i de sidste to projektmøder og gav udtryk for, at de fandt det nyttigt at vide, hvordan sagerne blev drøftet på møderne og hvad der var væsentligt. De fandt det lettere at kommunikere intentionerne med projektet

videre til basispersonalet på dette grundlag. Det tredje fængsel havde valgt slet ikke at inddrage fængselsfunktionærerne. Heller ingen af de 10 indsatte i to fængsler, som blev interviewet ved projektets afslutning, havde hørt om projektet under afsoningen.

Det må således konstateres, at selv om der måtte være lokal ledelsesopbakning til Projekt God Løsladelse i fængslerne, er der ikke taget særlige skridt til at fremme en forankring af projektets mål og metoder som led i fængslets overordnede opfyldelse af sine mål.

### **Anbefaling**

- Kriminalforsorgen bør som led i implementeringen af flerårsplanen 2008 – 2011 sikre, at god løsladelse ikke blot er et mål på lige fod med sikkerhed og orden, men er et resultatmål, som skal implementeres af fængselsledelser og alle personalegrupper i fængslet, og som skal dokumenteres og evalueres.

## **Udefrakommende barrierer for god løsladelse**

### **0-tolerance**

Det politiske krav i flerårsaftalen 2004 - 2007 om "0-tolerance" overfor besiddelse og brug af illegale stoffer, herunder hash i fængslerne, er af alle fængslerne blevet beskrevet som et centralt element i fokuset på kontrol og sikkerhed både i kriminalforsorgen som system og i fængslerne.

0-tolerancepolitikken bevirker efter fængslernes opfattelse, at indsatte i en del tilfælde bliver afskåret fra "§ 31 udgang" (forsorgs-udgang)<sup>14</sup> til at tilrettelægge f. eks. møder med Kriminalforsorgen i Frihed (KIF) og kommunen i forbindelse med løsladelsen. (Der peges naturligvis også på forekomsten af andre "alvorligere" former for misbrug af udgangstilladelse som begrundelse for udgangskarantæne også med hensyn til § 31 udgang).

Vi skal i Projekt God Løsladelse ikke forholde os til kriminalforsorgens disciplinærforanstaltninger. På baggrund af de massive tilkendegivelser, vi har hørt fra fængslerne om 0-tolerance-politikkenes negative effekter, kan vi dog ikke undlade at pege på dem i forhold til planlægning og gennemførelse af en god løsladelse. Ud over de politiske kravs normative kraft synes brug af udgangskarantæne – med hensyn til § 31 udgange - som reaktion på hashbrug udelukkende at tjene til at opretholde fængslets interne autoritet. Fra et borgerperspektiv er det vanskeligt rationelt at begrunde, at en indsat, f. eks. en måned før sin løsladelse, nægtes uledsaget eller ledsaget udgang til et aftalt møde med KIF, jobcenter, socialforvaltning eller evt. misbrugscenter om nødvendige foranstaltninger.

---

<sup>14</sup> Bkg. nr. 1081 af 13/9 2007, Udgangsbekendtgørelsen, § 31 stk. 2.

ger ved løsladelsen. Det er en klar prioritering af ordens- og sikkerhedshensyn over hensynet til den løsladtes rehabilitering og reintegration i samfundet.

### **Anbefaling**

- Kriminalforsorgen bør arbejde for, at det – hvis ikke § 31 udgang til planlægning af løsladelse kan gøres til et retskrav – bliver muligt (og realiseret), at en indsat – trods eventuel disciplinær forseelse - får § 31-udgang til evt. møde med KIF om planlægning af tilsyn. Og senest en måned før løsladelsen får udgang til møde med beskæftigelses-/ socialforvaltning og evt. misbrugscenter.

### **Udredning og arbejdsprøvning**

Fængslerne har generelt peget på, at det er en barriere for god løsladelse, at kommunerne ikke er opmærksomme på de muligheder, fængslerne har for at udføre forskellige former for udredning og behandling under afsoningen. Fængslerne er imidlertid også opmærksomme på, at både kriminalforsorgen og de i højere grad kunne gøre en indsats for at informere samarbejdspartnere om, hvilke muligheder der er, for at iværksætte udredning etc. under afsoningen. Eksempelvis kan fængslet medvirke til at gennemføre psykiatrisk udredning af en indsat under afsoningen med henblik på en førtidspensionssag, hvis kommunen kan betale for udredningen. Dette kan være en fordel, hvor det både af fængsel og kommune forudses, at en løsladt sandsynligvis skal have førtidspension. Kommunerne udtrykte ønske om, at fængslerne kunne varetage disse funktioner. Og kommunerne har set det som en barriere for at skabe en sammenhæng i indsatsen, at det ikke er muligt at foretage arbejdsprøvning med henblik på revalidering eller førtidspension i fængslerne. Det til trods for, at fængslerne har gode og velfungerende arbejdspladser med dygtige faglige ledere. Der har været enighed blandt kommuner og fængsler om, at det ville være meget nyttigt både for den indsatte og kommunen, hvis afsoningen kunne anvendes til sådanne opgaver, så afsoningen i et længere perspektiv ikke blot ses som "spildtid". Samtidig ville det fremme sagsbehandlingen og forkorte den efterfølgende sagsbehandlingstid i kommunen.

### **Anbefaling**

- Direktoratet for Kriminalforsorgen, Beskæftigelsesministeriet og Indenrigs- og Socialministeriet bør samarbejde om at fjerne barrierer og udvikle muligheder for at iværksætte udredninger og arbejdsprøvning, behandling m.m. under afsoning af fængselsstraf, så afsoningen ikke kommer til at afbryde planlagte sociale indsatser i kommunen, og så behandlingen af borgerens sag ikke skal starte forfra ved løsladelsen.
- Kriminalforsorgen, Beskæftigelses- og Indenrigs- og Socialministeriet bør i samme sammenhæng beskrive og informere kommunerne om, hvilke udrednings-, afprøvnings- og behandlingsopgaver fængslerne kan varetage under en afsoning og betingelser og procedurer herfor.



## **Interne forhold i kriminalforsorgen som indvirker på mulighederne for god løsladelse**

### **Regelstyring og praksis**

Kriminalforsorgens opgavevaretagelse er af retssikkerhedsmæssige grunde særdeles regelstyret, såvel i henseende til indsattes rettigheder og pligter som til sagsbehandlingen i fængslerne, og til disses samarbejde med andre myndigheder. Den udbyggede regulering af arbejdet med handleplaner straffuldbyrdesloven og via bekendtgørelse, cirkulære og vejledning udgør en klar illustration af den udbyggede regelstyring.

Udefra set kan opgaven med at udarbejde handleplan synes særdeles velbeskrevet og relativ let at gennemføre, hvis man følger reglerne og vejledningen. Det ligger implicit i reglerne, at hvis de følges, er den handleplansansvarlige langt på vej mod en god løsladelse. Og reguleringens karakter (lovgivning, bekendtgørelse og cirkulære) forudsætter, at de følges.

Fra fængslernes side gives imidlertid udtryk for, at der er forskel på Direktoratets "systemviden" som reguleringen er udtryk for og "erfaringsbaseret viden" (som man har i fængslet). Systemviden er bl.a. de styringsredskaber - frist- og indholdskrav m.m. - som Direktoratet i København udsteder som krav til den sociale praksis i fængslerne. Erfaringsbaseret viden afspejler den kompleksitet i fængslet, der afdækkes over tid gennem konkrete erfaringer med praksis. Det er "vores virkelighed".

På baggrund af de oplevede forskelle kan der opstå forskellige former for tilpasning af systemets viden til egen praksisviden; hvis eksempelvis en indsat ønskes placeret i behandling eller på en institution efter straffuldbyrdeslovens § 78, og der er længere end seks måneder tilbage af afsoningstiden. Direktoratet har kompetencen til at træffe beslutning i disse sager, og den lokale ledelse kan på grundlag af sit kendskab til Direktoratets praksis være tilbageholdende med at bakke op om socialrådgiverens ønske på den indsattes vegne. I disse sager kan tilpasningen f. eks. ske ved, at socialrådgiverne undlader at søge om overførsel af den indsatte til behandling eller institution, før der er 3 måneder tilbage af afsoningen, hvor fængslet selv har kompetencen til at træffe beslutning i sagen. Derved undgår man at skulle skrive en mere formelt begrundet og argumenteret ansøgning til Direktoratet.

I den udstrækning arbejdet og samarbejdet i fængslet i hverdagen defineres med udgangspunkt i "vores virkelighed", vil der opstå en (eller flere) lokal (e) kultur(er), som vil præge implementeringen, herunder den lokale tilpasning af lovgivning og centrale regler. Om "praksisviden" imidlertid får mulighed for at herske frem for "systemviden", er afhængig af, at den er en stærk forankret og central kultur i fængslet. Det er den sociale praksis kun til dels. Derfor udtrykte

socialrådgiverne i fængslerne ønske om mere og klarere fælles regelstyring for alle fængslerne fra centralt hånd, så man ved, hvad man skal rette sig efter. I en sådan sammenhæng vil ændringer af forholdene afhænge af såvel central som lokale ledelses-, herunder mellemlidelses- opmærksomhed og styring.

### **Den lokale ledelse**

Projekt God Løsladelse blev igangsat sommeren/efteråret 2006, hvor der blev afholdt møder med de fængsler, som blev udvalgt til at indgå i projektet. Fængslerne var af Direktoratet informeret om projektet og forventningerne til det, og ved det første møde om præsentationen af projektet deltog fængsels- eller vicefængselsinspektøren for fængslerne. Siden prioriterede et enkelt fængsel, at viceinspektøren deltog i både de indledende følgegruppe- og projektmøderne i projektførelsen, og for et fængsel deltog viceinspektøren i alle møder. I øvrigt viste fængselsledelserne (med undtagelse af en fængselsfuldmægtig) ingen synlig opmærksomhed overfor projektet. Dette syntes mere at blive set som et "socialrådgiverprojekt," end som et projekt af betydning for fængslets opfyldelse af sine formål. (Selv om behandlingskonsulenterne indgår i fængslets ledergruppe, har de i projektet mere optrådt som talerør for deres faggruppe end som ledelsesrepræsentanter).

Manglende ledelsesmæssigt fokus på projektet i fængslerne, og den manglende implementering af køreplanen for god løsladelse, var baggrunden for, at Direktoratet sammen med projektlederen i foråret 2008 foretog en besøgsrunde til de deltagende fængsler for at forny fokus på projektet. Fængslernes ledelser så tilsyneladende ikke den manglende implementering som et ledelsesproblem, idet vi blev spurgt, om det var nødvendigt, at ledelsen var til stede ved besøgene. I Direktoratets brev til fængslerne om besøgsrunden blev det derfor fremhævet, at det var meget vigtigt, at der var ledelsesrepræsentanter til stede på mødet.

For en udenforstående kan det undre, at fængselsledelserne ikke af egen drift – eller i hvert tilfælde på baggrund af Direktoratets ønske om et møde - har fundet anledning til at orientere sig om, hvordan det gik med gennemførelsen af projektet i fængslet, herunder om der var noget som ledelsen skulle være opmærksom på eller gribe ind overfor. En sådan ledelsesmæssig opmærksomhed var ikke før besøgsrunden til stede, og det ledelsesmæssige engagement i arbejdet for god løsladelse ændrede sig ikke synligt efter besøgene i fængslerne.

Heller ikke hvor der var ledelsesrepræsentation på projektmøderne, skete der en ændring af implementeringen af projektet, selv om der ikke blev arbejdet efter den udarbejdede køreplan - eller hvis den manglende implementering var blevet påtalt af ledelsen, viste dette sig ikke i den lokale praksis. Det er vanskeligt ikke at tolke det generelt manglende ledelsesengagement i arbejdet med god løsladelse som udtryk for, at fængselsledelserne har andre succeskriterier,

og at andre områder bliver betragtet som væsentligere. Selv om der synes at være ledelsesmæssig opbakning bag socialrådgiverne i fængslet, er det klart, at den manglende prioritering fra ledelsen også præger den lokale kultur omkring arbejdet med løsladelse.

### **Anbefalinger**

- Kriminalforsorgens ledelse skal sikre, at der hos ledelserne i fængslerne skabes forståelse for betydningen af forpligtelsen til at medvirke til god løsladelse af indsatte. Direktoratet bør i den sammenhæng udarbejde mål og iværksætte aktiviteter for at styrke de lokale ledelser i at påvirke og udvikle kulturen og værdier i fængslerne om betydningen af en resultatorienteret indsats for god løsladelse (viden om hvad der virker). Dette kan bl.a. ske gennem organisering af og fastsættelse af beslutningskompetencer for arbejdet, gennem styring og metoder for praksis, gennem faglig udvikling og gennem opfølgning og kontrolprocedurer. Der vil efter vores vurdering være behov for en indsats på alle niveauer i fængslerne og på mange fronter.
- Kriminalforsorgens ledelse på alle niveauer bør sikre, at projekter, der iværksættes i systemet (herunder i fængsler), kommunikeres til alle relevante faggrupper i fængslerne og i systemet generelt. Det bør ligeledes sikres, at de relevante fagpersoner bliver inddraget i implementeringen af projektet, samt, at der er planer og procedurer for forankring af projektets resultater, herunder uddannelse af personale, på alle niveauer af systemet.

### **Uklare opgave- og rollefordelinger i fængslerne**

En barriere, som er blevet meget tydelig i projektet, er, at der er mange uafklarede spørgsmål i den interne opgave- og rollefordeling mellem fængselsfunktionærer og socialrådgivere, som ikke fremmer god løsladelse. Desuden veksler arbejdsfordelingen mellem de to faggrupper fængslerne imellem. Som kontaktpersoner er fængselsfunktionærerne ansvarlige aktører ved indsættelsessamtalen. Fængselsfunktionærerne har også en række opgaver i forbindelse med opfølgningen på handleplanen og kontakten til kommunen om koordinering i forbindelse med prøveløsladelse. Nogle opgaver skal varetages både af en socialrådgiver og en fængselsfunktionær. Socialrådgiverne oplever, at de ofte får mangelfulde oplysninger fra fængselsfunktionærerne, og, at f. eks. en plan for afsoningen ofte udgøres af et par notater, som ikke bidrager meget til en handleplan. Der kan også herske uklarhed om, hvornår en sag er så speciel eller kompliceret, at en socialrådgiver skal overtage kontakter fra fængselsfunktionæren etc. I nogle tilfælde savnes der fokus på koblingen mellem handleplan og prøveløsladelsesarbejdet.

Projekt God Løsladelse er efter socialrådgivernes opfattelse udelukkende blevet set som et "socialrådgiveranliggende." De erkender dog selv at kunne have bidraget til dette gennem "selektiv kommunikation" med fængselsfunktionærer om projektet, men det er en generel oplevelse blandt socialrådgiverne, at: "*Vi taler forskellige sprog*."

Som generelle problemer, i forhold til at inddrage fængselsfunktionærerne yderligere i løsladelsesforberedelserne, peges der desuden på, at gruppen er meget uhomogen, og, at ikke alle betragter løsladelsesarbejde som væsentligt: "*Det vil nok være et langtidspjekt*." Det er vurderingen i fængslerne, at det kan være vanskeligt at håndtere dobbeltrollen som vogter og vejleder. Desuden er der problemer på grund af ressourcemangel bl.a. i forhold til mødeaktiviteter. Der anvendes angiveligt overkvalificeret personale til nattevagter og transport, hvilket betyder megen afspadsring, som virker hæmmende for samarbejde og kontinuitet omkring løsladelse. I det hele taget anses fængselsfunktionærerne som arbejdsmæssigt pressede i deres primære funktioner.

Et vigtigt budskab, som der var generel enighed blandt projektparterne om, skulle gives videre, har været, at alle medarbejdere i hvert system må tage ansvar for deres system – herunder ledelsen. Budskabet om den gode løsladelse skal spredes til ledelserne i systemerne, således at denne også løfter opgaven. Ofte er ansvaret overladt til den enkelte, og der sker en individualisering af løsninger afhængigt af, hvordan den enkelte person ser sine arbejdsopgaver. I begge systemer oplever man, at medarbejdere ønsker "at følge folk helt til dørs" og påtager sig hele sagsbehandlingen selv, for at sikre, at tingene bliver gjort. Det er et problem, hvis andre i systemet sidder med tilsvarende arbejdsopgaver, og der derfor bliver lavet ukoordineret dobbeltarbejde, frem for planlagt og sammenhængende samarbejde.

### **Anbefalinger**

- Kriminalforsorgens ledelse bør sikre, at der på alle niveauer i organisationen skabes dokumentation for viden om god løsladelse, som kan bidrage til vidensdeling, intern læring og øget ansvarliggørelse på dette mål på alle niveauer i organisationen.
- Kriminalforsorgen og de lokale ledelser bør sikre, at der i fængslerne skabes fælles mål for betydningen af god løsladelse, og at der forankres en fælles forståelse af forpligtelse på målene på tværs af faggrupper.
- Kriminalforsorgen bør sikre, at der indføres klare kompetence-, ansvars- og arbejdsfordelinger mellem de forskellige faggrupper i fængslerne, så der ikke opstår uklarhed, overlap og dobbeltarbejde. Der bør være klare, målrettede procedurer for samarbejdet, som skal bygge på størst mulig gennemsigtighed og enkelthed i samarbejdsprocesser.

### Lokal kultur og realiteter i fængslerne

I begyndelsen af Projekt God Løsladelse var specielt fængslerne meget positive og velvillige overfor projektet. Implementeringen af køreplanen blev imidlertid lidt træg, da det viste sig, at ingen løsladelsessager vedrørte de målgrupper, som fængslerne havde peget på som de væsentligste. Der var derfor ingen konkrete sager at afprøve køreplanen på. Dette førte til en mere teoretisk debat og diskussion af køreplanens relevans. Fængslerne oplevede sig kritiseret for ikke at levere sager inden for målgrupperne og for ikke at leve op til den fælles køreplan. Der var mange argumenter mod køreplanen – såsom, at man ikke kan tale om en god løsladelse generelt, og at man ikke kan arbejde efter samme køreplan i alle sager. Fængslerne oplevede, at mange indsatte havde modstand overfor at være med, og mange ville ikke have hjælp til løsladelse. Socialrådgiverne fandt også, at tidsfristerne i køreplanen for iværksættelse af koordineret samarbejde om handleplaner var urealistisk lange. Dertil kom, at ”pending” mellem fængsler eller fængsel/arrest og manglende muligheder for § 31 udgange umuliggjorde det systematiske arbejde med handleplaner og løsladelse. At holde løsladelsesmøder var både tidsmæssigt og økonomisk for ressourcerekrævende. Og endelig var der mange korttidsindsættelser, hvor man ikke lavede handleplan, da det er unødvendigt.

Selv om der var enighed om, at køreplanen (bortset fra løsladelsesmødet) i og for sig, ikke indeholder noget nyt, men blot er en metode, der afspejler lovgivningen, opstod der en negativ stemning om, at tidsfristerne i køreplanen, som udspringer af kriminalforsorgens regulering af handleplansindsatsen, var barrierer for god løsladelse. Hvert fængsel forklarede og forsvarede sine løsladelser.

Da samarbejdet mellem myndighederne og arbejdet med køreplanen som metode var det centrale i projektet, udvidede vi målgruppen til at omfatte alle indsatte med en straftid på 4 måneder og derover. Og for at imødekomme frustrationerne over tidsfristerne i køreplanen flyttede vi fokus til meget målrettet at se på *resultater af samarbejdet for borgeren*, og vi ændrede perspektiv for vurderingen af samarbejdet i de konkrete sager. Sagsgennemgangen fokuserede således på om bolig, beskæftigelse/uddannelse, forsørgelse, evt. misbrugsbehandling, m.m. var aftalt og tilrettelagt forud for løsladelse. Ved at gå baglæns i løsladelsesprocessen for at indfange, hvad der var sket, hvem der gjorde hvad, hvad der havde virket godt og mindre godt o.s.v, opnåede vi, at fokus blev flyttet, og at tidsfristerne i køreplanen ikke blev oplevet som uoverstigelige barrierer.

Den resultatorienterede sagsgennemgang syntes for alle at give mere mening end at gå systematisk frem efter køreplanen. Men den tydeliggjorde også, at der ikke – slet ikke - blev levet op til køreplanen og til lovgivningen. Specielt fængslerne udtrykte irritation over at blive ”holdt til ilden.” Kommunerne oplevede derimod, at køreplanen havde stor relevans for dem.

Nedenstående teoretiske refleksion opsummerer meget præcist nogle generelle aspekter af vore erfaringer i Projekt God Løsladelse (Statusnotat, maj 2008):

*"Erfaringer fra undersøgelser af i hvilken grad lovgivning bliver iværksat og gennemført, viser, at der ofte er generelle problemer i udførelse af politiske beslutninger uanset sagsområde. Michael Lipsky (1980) har f.eks. påvist, at der på tværs af vidt forskellige sagsområder findes en række ensartede mønstre i adfærden hos det offentlige personale, der har direkte kontakt med borgerne i deres daglige arbejde, de såkaldte "markarbejdere" eller "street-level-bureaucrats".*

*En almindelig erfaring er, at, på trods af betydelig opbakning fra alle involverede i starten af et projekt, opstår der ofte mange implementeringsproblemer. Implementeringsresultater kan påvirkes af forskellige forhold bl.a. af organisatorisk og interorganisatorisk adfærd i implementeringsprocessen i forhold til lovgivningen og dens mål.*

*Der er mange muligheder for, at lovgivningens intentioner svækkes, når implementeringen skal udføres af enkeltsystemer, og når den skal udføres i et komplekst samspil mellem flere systemer. Samtidig passerer lovgivningen enkeltpersoner, markarbejdere, som har ansvar for, at politikken afleveres til borgerne. I den direkte kontakt med borgerne udfører disse markarbejdere ofte et betydeligt individuelt skøn, som gør dem til vigtige politiske beslutningstagere med stor betydning for implementeringsresultaterne.*

*Målgruppen (her de indsatte) indgår desuden som en vigtig brik i implementeringsmulighederne, og her bliver samspillet til medarbejderne en af flere væsentlige faktorer.*

*Aktørerne kan have et incitament til at handle på en måde, der hæmmer målrealiseringen, som både kan handle om vilje og evne til at medvirke ved udførelsen af politiske beslutninger. Systemer og markarbejdere med tilsyneladende ens kapacitet udfører derfor præstationer af meget forskelligt omfang og kvalitet." <sup>15</sup>*

Det er væsentligt for os at påpege, at de nævnte observationer ikke blot kan ses som udtryk for begrænset accept af "systemviden" og begrænset forandringsvillighed i lokale arbejdskulturer. Der er realiteter bag socialrådgivernes oplevelse af, at det er vanskeligt at opfylde køreplanens frister. Der er mange indsatte, som opholder sig i fængslet i kort tid. Nogle indsatte ønsker ikke at få hjælp eller kan være uinteresserede i løsladelsen, før den er nært forestående. De kan ændre planer undervejs, og prøveløsladelse skal ofte iværksættes med

---

<sup>15</sup> Lipsky, M. (1980). Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation

kort varsel. Der er også eksempler på, at tidsfristerne i køreplanen er blevet fulgt, men, at det alligevel gik galt omkring løsladelsen, så rettidig omhu er ikke i sig selv en garanti for en god løsladelse. Endelig er det ofte vanskeligt at finde den rette sagsbehandler i kommunen og få etableret et samarbejde etc. Det er imidlertid en ledelsesopgave at organisere arbejdet ud fra disse realiteter, og ikke bare et spørgsmål om den enkelte socialrådgivers kompetencer og personlige ansvar.

Som socialrådgiver er det let at forholde sig til - og give mening - at skulle opnå et resultat (god løsladelse) for den indsatte. Dette er også målet. Om handleplanen og løsladelsen er aftalt efter fristerne i køreplanen kan synes mindre væsentligt, hvis alle sociale forhold er på plads ved løsladelsen. Mange af de interviewede indsatte gav udtryk for, at de først begyndte at tænke på (og var motiveret for at arbejde med) løsladelsen 1 – 2 måneder forinden. Også set fra den indsattes synspunkt kan fristerne for udarbejdelse af handleplaner derfor ofte være ligegyldige, hvis blot alle forhold vedrørende bolig, arbejde/uddannelse, forsørgelse, evt. misbrug etc. er afklaret ved løsladelsen fra fængslet.

Imidlertid er det koordinerede samarbejde om handleplaner og god løsladelse tværsektorielt. Dvs., at fængslerne ikke kan arbejde uafhængigt ud fra egne mål. De er også afhængige af deres samarbejdspartneres - KIFs og kommunens, herunder evt. misbrugscentrets og evt. andre samarbejdspartneres - indsats. For at kommunen kan få koordineret sin indsats, så der kan skabes sammenhæng i indsatsen, har kommunen selvsagt behov for tid til at sikre dette. De deltagende kommuner gav alle udtryk for, at der er en "smertegrænse" for, hvornår det koordinerede samarbejde om løsladelsen skal indledes for, at kommunen kan gøre sit forarbejde vedrørende afklaring af kontanthjælp m.m. til løsladelsesdatoen. De fleste af kommunerne gav udtryk for, at "smertegrænsen" for at nå at forberede en god løsladelse hos dem er mellem 6 og 4 uger før løsladelsen men, at man altid gerne vil modtage den indsattes handleplan "i god tid".

Omvendt gav kommunerne udtryk for, at en henvendelse om koordinering af handleplan fra et fængsel 1 år før løsladelse af afsonere med en straffid på over 1 år ikke giver mening i kommunen. Ikke blot fordi den indsattes sag vil være lukket, men fordi kommunen generelt ikke kan igangsætte indsatser i så langt et tidsperspektiv. En fleksibel frist, som f. eks. mellem 6 og 4 måneder før forventet løsladelse hvor der rettes henvendelse til kommunen om, at fængslet vil tage initiativ til at koordinere handleplan og vil fremsende handleplan med henblik på tilrettelæggelse af løsladelsen, kunne måske imødekomme såvel fængslets som kommunens behov for at kunne planlægge.

## Anbefalinger

- Kriminalforsorgen bør foretage en vurdering og afvejning af forholdet mellem den fristbestemte regulering af det koordinerende handleplansarbejde og et resultatorienteret mål for arbejdet, med henblik på at finde praktiske og effektive metoder til at nå en veltilrettelagt og koordineret løsladelse. Kommunernes tidsmæssige behov skal sikres i afvejningen. Køreplanen for det koordinerede samarbejde mellem fængslet, KIF og kommunen vil med evt. tidsmæssige justeringer af frister, fortsat kunne fungere som en dokumenterbar metode for det tværsektorielle samarbejde.
- Kriminalforsorgen bør tage initiativ til at indgå aftaler med kommunerne om mindstefrister og procedurer etc. for fremsendelse af handleplan og for koordinering af indsatsen forud for løsladelsen med henblik på, at alle sociale tiltag er på plads på løsladelsesdagen, jf. f. eks. kriminalforsorgens aftale med Odense Kommune og udmøntningen af den i bilag 6 i aftalen.
- Kriminalforsorgen bør indføre målepunkter i arbejdet med koordinerede handleplaner og bør foretage løbende evalueringer og justeringer af arbejdet.
- Kriminalforsorgen bør øge styring og vægt på dokumentation af den sociale indsats i fængslerne gennem faglig udvikling og gennem opfølgning og kontrolprocedurer. Der vil efter vores vurdering være behov for en indsats på alle niveauer i fængslerne og på mange fronter.
- Kriminalforsorgen bør sikre, at der udarbejdes standardhenvendelser til brug for fængslernes kontakt til kommunerne om samarbejde om koordinering af handleplaner. Henvendelsen skal indeholde oplysninger om det konkrete formål, og det bør fremgå om fængslets handleplan er vedlagt, samt hvis ikke – hvorfor og/eller hvor den kan rekvireres.

## Krav til handleplaner

I beskrivelsen af formålet med handleplaner i kriminalforsorgens handleplansvejledning<sup>16</sup> redegøres for deres betydning som et vigtigt redskab til de indsatte/klienternes mulighed for at kunne leve en kriminalitetsfri tilværelse. Hertil kommer at give de indsatte medansvar for afsoningen/ tilsynsperioden og deres tilværelse generelt. Betydningen af handleplaner understreges yderligere ved, at det påpeges, at der skal udfoldes store bestræbelser for at få den dømte motiveret for at deltage i arbejdet. På trods af dennes manglende medvirken, skal der alligevel udarbejdes en handleplan, som afspejler de mål, man vil arbejde hen imod med den pågældende under afsoningen. Betydningen afspejler sig også i den meget brede målgruppe, der skal udarbejdes handleplaner for. Kra-

---

<sup>16</sup> Vejledning om udarbejdelse af handleplaner af 27/2 2009, pkt. 6.



vet om udarbejdelse af handleplaner omfatter i praksis en meget stor gruppe af indsatte. Der beskrives en så nær sammenhæng mellem opgaveløsningen i udarbejdelsen af handleplaner og de indsattes muligheder for at leve kriminalitetsfrit efter løsladelsen, at det stiller krav både til effekt af og effektivitet i udarbejdelse af handlingsplaner. Fængslet/KIF skal med andre ord leve op til nogle produktivitetskrav for at opfylde sine formål.

Bkg. nr. 727<sup>17</sup> og handleplanscirkulæret<sup>18</sup> fordrer, at der for indsatte, der udstår en fængselsstraf på over 4 måneder og en række andre grupper af indsatte, udarbejdes en (første) plan for afsoningen og tiden efter løsladelsen senest 4 uger efter indsættelsen i fængslet. Der skal som udgangspunkt *ikke* udarbejdes handleplaner for indsatte med en straf under 4 måneder, med mindre "ganske særlige omstændigheder" taler for det, herunder bl.a. når: den indsatte efter løsladelsen ikke skønnes at være sikret passende ophold eller underhold (afgrænsning af personkredsen i indledningen af vejledningen, nr. 3 og 4).

De beskrevne grupper må imidlertid betegnes som særligt udsatte og må i vid udstrækning svare til den personkreds, som kommunerne skal tilbyde en handleplan, iflg. serviceloven § 141 stk. 2 nr. 2: "personer med alvorlige sociale problemer, der ikke eller kun med betydelig støtte kan opholde sig i egen bolig, eller som i øvrigt har behov for betydelig støtte for at forbedre de personlige udviklingsmuligheder".

Nogle indsatte i gruppen af indsatte med en straf under 4 måneder – som udgør langt den største gruppe af afsonere - kan falde mellem to stole. Da fængslet som udgangspunkt ikke skal koordinere handleplan med kommunen, og da sagen er "lagt død" i kommunen under borgerens indsættelse, findes der ingen plan for den videre sociale indsats, og den løsladte oplever at skulle begynde forfra med en tidligere indsats, som er blevet afbrudt af fængselsopholdet. Ofte er der imidlertid tale om indsatte med stor problemkompleksitet, hvor behovet for samarbejde om god løsladelse er påtrængende.

Der har været delte meninger blandt fængsels- og KIF personale om behovet for/hensigtsmæssigheden af i større udstrækning at lave handleplan for indsatte, der afsoner straf under 4 måneder. Der blev udtrykt bekymring for, at det kan medføre fejlvurderinger, og, at mange indsatte med en kort afsoning ikke er indstillet på det og derfor ikke ønsker at tage del i handleplanen. Der var enighed om, at der ikke skulle fokuseres for meget på handleplanerne som sådan, men på de aktiviteter, der er beskrevet i dem. "Handleplanerne skal ikke kun laves for systemet skyld, men der skal være fokus på borgernes forandringsmulighed".

---

<sup>17</sup> Bkg. nr. 727 af 26/6 2006 om begrænsning af kriminalforsorgens pligt til at udarbejde handleplaner efter straffuldbyrdsloven for indsatte, prøveløsladte og betinget dømte, § 1 stk. 1 og 2, jf. straffuldbyrdsloven § 31 stk. 2.

<sup>18</sup> Cirkulære om udarbejdelse af handleplaner efter straffuldbyrdsloven m.v. (handleplanscirkulæret) af 27/2 2009, § 5

### **Tidsfrister**

Som beskrevet i handleplanscirkulæret skal der for mange indsatte udarbejdes en plan for afsoningen og tiden efter løsladelsen senest 4 uger efter indsættelsen i fængslet. Indhentning af oplysninger fra andre myndigheder kan i den sammenhæng bidrage til at skabe kontinuitet og sammenhæng i indsatsen og forebygge, at man i den sociale indsats begynder forfra og ikke anvender den erfaring, der potentielt foreligger fra andre systemer til brug for fængslets handleplan.

Af besvarelserne fra spørgeskemaerne til fængslerne (i alt 39 besvarelser) fremgår, at der helt overvejende blev afholdt en samtale med den indsatte inden for to uger efter indsættelsen (36 sager), og at udredning var påbegyndt under samtalen (33 sager). Indsatte var i samme udstrækning blevet vejledt om rettigheder, pligter og øvrige forhold under afsoningen (33 indsatte). Iflg. besvarelserne var der i 17 tilfælde udarbejdet en første handleplan for afsoningen og tiden efter løsladelse senest 4 uger efter indsættelsesdatoen. I mere end halvdelen (22 tilfælde, 56,4 %) af besvarelserne var der altså ikke udarbejdet en første handlingsplan.

Det fremgår også, at der kun i 12 tilfælde (30,8 %) var blevet indhentet samtykke fra indsatte til at indhente sagsakter. Kun i 5 tilfælde blev der indhentet sagsakter fra hhv. et jobcenter, socialcenter eller andre instanser. I 28 tilfælde (71,8 %) blev der således ikke indhentet sagsakter fra andre relevante myndigheder.

### **Indhold**

Et tilbagevendende punkt på projektmøderne var, at socialrådgiverne netop ofte manglede nødvendig information, som skulle indhentes af kontaktpersonerne, for, at de kunne udarbejde en fyldestgørende handleplan. Dette påvirkede også handleplanens kvalitet.

I begyndelsen af projektet var der mange overvejelser om, at afsoningsdelen af handleplanen, ikke kan videregives til andre systemer. Der var uklarhed om, hvordan fængslets handleplan kan anvendes, og om den overhovedet i nogen form kan videregives til samarbejdspartnere. Senere i projektet var der – i hvert tilfælde overordnet - udstrakt enighed om, at handleplanen vedrørende ”tiden efter løsladelsen” i de fleste tilfælde godt ville kunne videregives direkte til kommunen til brug for koordineringen der. Fængslerne fandt dog behov for at få afklaret fra Direktoratet, om en sådan videregivelse kan ske.

### **Internt samarbejde**

Internt i kriminalforsorgen er der mange instanser, der evt. skal inddrages i arbejdet med handleplanen, f. eks. Klientkontoret i Direktoratet, institutionens læge, inspektionen, skolen, KIF afdelingen/fængslet/arresthuset/pensionen /kontaktpersonen/forsorgsmedarbejderen. Der er således i det interne samarbejde det samme behov for konsensus om kompetence-, ansvars- og opgave-

fordeling internt, som der er i forhold til samarbejdet med eksterne partnere. Og det interne samarbejde skal være implementeret, *inden* der indgås aftaler med de eksterne samarbejdspartnere. I en projektgruppe har det interne samarbejde i kriminalforsorgen fyldt meget og haft karakter af manglende gensidig respekt og til tider respektløs kommunikation. Det bidrog til at skabe en fejlfinderstemning, så modet og lysten til refleksion og metodeudvikling havde trange kår, og samarbejdet på tværs af sektorer fik for lidt fokus.

### **Eksternt samarbejde**

I handleplansvejledningen er beskrevet, hvad den handleplansansvarlige i fængslet bør gøre ved første henvendelse til en samarbejdspartner. Dog oplever alle fængslerne, at det ikke er præciseret i reglerne om det koordinerede samarbejde på hvilken måde, fængslerne skal initiere samarbejdet med kommunerne, inkl. misbrugscentre. Det indebærer, at initiativerne bliver taget meget forskelligt af den enkelte sagsbehandler i fængslet. Der peges på behovet for klare rammer og en klar opgavefordeling. Det blev også i projektet klart, at der ikke konsekvent rettes henvendelse til kommunerne om koordinering af handleplaner som forudsat i køreplanen.

Kommunerne har i projektet igen og igen peget på, at fængslernes henvendelser om koordinering af handleplaner oftest er meget generelt formulerede, og ikke redegør for den indsattes ønsker og behov. Derudover angiver de ikke, hvilke forhold der ønskes samarbejde og koordinering om. Derfor er der i kommunerne ofte usikkerhed om behovene i sagen, herunder forventningerne til samarbejdet samt om til hvem i kommunen henvendelsen om koordinering skal kanaliseres.

Der blev i projektforslaget fremsat en række forslag til konkret forenkling og forbedring af handleplansarbejdet og koordinering af dette.

### **Anbefalinger**

- Kriminalforsorgen og Indenrigs- og Socialministeriet bør i samarbejde undersøge om forskellige afgrænsninger (i serviceloven) af målgrupper for koordinering af handleplaner mellem kriminalforsorgen og i kommunerne i praksis udgør en tolkningsbarriere i samarbejdet. I samme sammenhæng bør det vurderes, om der generelt bør udarbejdes handleplaner for indsatte med en straf under 4 måneder.
- Kriminalforsorgen bør udstede klare retningslinjer for, hvilke målgrupper, der altid skal laves handleplaner for, og hvilke der ikke skal. Som praksis er efter den foreliggende regulering, bygges der i høj grad på lokale afgrænsninger af og skøn i forhold til målgrupperne.
- Kriminalforsorgen bør tilkendegive, at udarbejdelse af handleplaner er fængslets (og dermed ledelsens) ansvar frem for socialrådgivernes an-

svar. Der bør derfor udarbejdes klare retningslinjer for kompetence-, ansvars- og opgavefordeling i forhold til at bidrage til handleplaner, og samarbejdsprocedurer bør beskrives i cirkulæreform frem for i en vejledning.

- Der bør sikres en tværfaglig personaleudvikling i fængslerne om forståelsen af handleplaner og det fælles ansvar for udarbejdelsen og anvendelsen af dem gennem undervisning, temadage etc.
- Kriminalforsorgen bør sikre, at der skabes ensartede og gennemsigtige retningslinjer for fængslerne for, hvilke dele af handleplaner, der kan videregives, og på hvilken måde videregivelse kan ske til andre myndigheder som led i koordineret handleplanssamarbejde.
- Kriminalforsorgen bør skabe ensartede retningslinjer for det interne samarbejde og procedurer, f. eks. faste handleplansmøder i fængslet og med KIF om forarbejdet til handleplaner.
- Kriminalforsorgen og Indenrigs- og Socialministeriet bør sammen med KL vurdere muligheden for at udarbejde og anvende et fælles handleplansformat. Hvis dette ikke er muligt bør kriminalforsorgen teknisk adskille afsonings- og handlingsplan, så det praktiske arbejde med handleplanskoordineringen lettes. Der bør udarbejdes procedurer, som teknisk letter videregivelsen af handleplaner mellem systemerne med borgerens samtykke for at sikre sammenhæng i indsatser.
- Kriminalforsorgen og Indenrigs- og Socialministeriet bør udarbejde fælles procedurer, som sikrer, at den indsatte får "ejerskab" til sin handleplan. I tilfælde, hvor den indsatte ikke ønsker at medvirke til udarbejdelsen af en handleplan, kan det være et ønske, som må respekteres, men det kan også være udtryk for oplevelse af manglende inddragelse og for, at handleplanen opleves som systemernes plan. Ligeledes må der udarbejdes procedurer for, at handleplanen videregives til kommunen og for modtagelse af den her.

## **Skønsmæssig og individuel social sagsbehandling**

På tingmøderne ved projektets start blev det identificeret som en barriere for god løsladelse, at fængslet ikke ved indsættelsen har tradition for at indhente sagsakter, evt. tidligere handleplaner, fra andre myndigheder, herunder kommunen, med den indsatte samtykke. Det blev endvidere bemærket, at der i fængslet savnes fælles interne procedurer for, hvem der skal skrive, og hvornår der skal skrives til kommunen, jf. den uklare opgavefordeling. Disse forhold blev ikke rapporteret ændret ved senere gennemgange af barriererne og i evalueringen af, om nogle barrierer var overkommet som følge af projektet.

Gennemgangen af de første løsladelsessager i samarbejdet mellem fængsel og kommune i efteråret 2007 gav for et fængsels vedkommende anledning til refleksjoner over elementerne i køreplanen. Der var generel enighed i fængslerne om, at den gode løsladelse begynder ved den gode indsættelse. Vores erfaringer viser dog, at spørgsmål som følgende er styrende for praksis, herunder om metoden anvendes: mener den konkrete handleplansansvarlige i fængslet f. eks., at det er så betydningsfuldt at bede om sagsakter fra indsatte tidligere forløb, at hun følger køreplanen? Eller mener hun, at den indsatte skal mødes med friske øjne og få lov at få en ny start? Klassiske diskussioner, temaer og dilemmaer i det sociale arbejde om etik og betydningen af den enkelte socialarbejders egne holdninger som afsæt for udførelsen af det sociale arbejde. Men også en udfordring af projektets antagelse om, at den gode løsladelse begynder ved den gode indsættelse, og, at der som konsekvens heraf indsamles viden, der kan danne et udgangspunkt for det videre arbejde.

At oplysninger om den indsatte skal indhentes med dennes samtykke og skal vurderes kritisk sammen med den indsatte er et socialfagligt professionelt krav. Der er imidlertid tale om et subjektivt skøn, når en sagsbehandler synes, at der ikke er behov for oplysninger fra kommunen, fordi der ofte er oplysninger i personundersøgelsen, som er fyldestgørende nok. Det samme gælder, når en socialrådgiver synes, "at den indsatte skal mødes med friske øjne" og "kan have brug for en ny start, når han kommer i fængslet".

Socialrådgiverne i et fængsel gav gentagne gange udtryk for, at der er stor forskel på, hvordan en person fremtræder indenfor fængslet og udenfor. Den indsatte er én person, men optræder i fængslet helt anderledes end i dagligdagen udenfor. Denne vurdering er ofte anvendt i refleksjoner over, hvorvidt det overhovedet giver mening at overføre viden fra et system til et andet. Der gives også udtryk for, at det nogle gange "ikke kan betale sig at gøre en hel masse", når en indsat løslades, "for vi ved jo, at han kommer igen meget snart". "Den største barriere for god løsladelse er fangerne og de manglende krav til dem om ansvarlighed for deres eget liv", er en bemærkning, vi ofte har hørt.

Fagfolk har peget på, at indsatte indlærer/udvikler en negativ identitet under et fængselsophold. Dette kan medføre, at den indsatte tilpasser sin adfærd til forholdene i fængslet for at lette afsoningen. Indsatte kan også have ringe interesse i at medvirke i forhold til deres handleplan. Og det er et faktum, at en stor del af de indsatte "kommer igen", en eller flere gange. Socialrådgivernes "praksiserfaringer" eller forforståelser er derfor ikke ubegrundede. Men det præger den sociale indsats, når der opstår en legitim fælles eller individuel faglig forforståelse om, at man ikke behøver at lægge så megen vægt på den indsatte ønsker, fordi han nok alligevel gør noget andet, når han bliver løsladt. Eller, at han nok alligevel ikke er færdig med sin kriminelle karriere.

Der var i et fængsel åben opmærksomhed om, at subjektive og professionelle vurderinger ikke blev skilt, og, at "subjektivitet er et faktum." Selv om refleksioner om subjektivitet i den sociale sagsbehandling ikke blev formuleret med samme åbenhed i alle fængslerne, kom de alligevel til udtryk i diskussionen af løsladelsessagerne.

Sammenfattende har vi i forhold til det socialfaglige arbejde med projektets overordnede mål konstateret som generel erfaring: - at vurderinger og praksis, når det gælder arbejdet med god løsladelse, beror på mange forskellige forhold, herunder meget individuelle og fagspecifikke forforståelser, stor autonomi i udførelsen af opgaver og meget forskellig ledelse.<sup>19</sup>

### **Anbefalinger**

- Der bør i det sociale arbejde i fængslet fokuseres både på kontinuitet i den indsatte liv og i samarbejdsrelationer. Derfor skal der allerede ved indsættelse i arresten indhentes oplysninger fra den indsatte hjemkommune. Der kan ligge et langt, kompliceret sagsforløb forud for indsættelsen, hvor en indsat f. eks. gennem en årrække kan være kendt af misbrugssystemet, og hvor der kan foreligge oplysninger, fængslet kan bygge videre på. Køreplanen bygger på den fælles faglige antagelse i systemerne, at det fremmer god løsladelse, når viden fra den indsatte selv og fra de forskellige systemer kan supplere hinanden og danne et nuanceret billede af hans ressourcer og problemer, og således kan bidrage til en udredning af hans situation og til at skabe kontinuitet i sagsbehandlingen.
- Der bør indføres ensartede procedurer i alle fængsler, som sikrer, at der straks efter indsættelsen og senest i forbindelse med indsættelsessamtalen med den indsatte indhentes sagsakter fra kommunen med dennes samtykke. Det skal præciseres, hvem der har ansvaret for indhentning af sagsakter.

### **Inddragelse af indsatte - § 31 udgang eller løsladelsesmøde?**

Den indsatte aktive deltagelse i tilrettelæggelsen af løsladelsen er, som nævnt ovenfor, væsentlig for indsatsen i sig selv og for, at den indsatte selv har mulighed for at tage ansvar for løsladelsen. Dette er et almindelig forvaltningsretligt udgangspunkt, som også gælder i forhold til indsatte borgere. En undersøgelse af retssikkerhedslovens § 4 om socialt udsatte borgeres medvirken i deres egen sag i socialforvaltningen viste, at der var en række problemer i kommunernes efterlevelse af lovens forpligtelse.<sup>20</sup> Undersøgelsen viste, at borgerne ikke ople-

---

<sup>19</sup> Notat om opsamling af projekterfaringer til det sidste møde i styregruppen, december 2008.

<sup>20</sup> Ehrenreich, Ditte og Nyboe, Jette: Lov til et bedre liv. VFC Socialt Udsatte. 2004.

vede, at de var tilstrækkeligt inddraget. Samme synspunkter gav nogle (ikke alle) af de indsatte, vi interviewede, udtryk for. De oplevede ikke, at der skete noget m.h.t. deres løsladelse, før i sidste øjeblik, og, at de selv skulle rykke og rykke. Flere gav udtryk for, at de ønskede bedre mulighed for selv at søge bolig og job etc. De fleste udtrykte ønske om at få bedre, skriftlig information om deres rettigheder og pligter, når de kom ud, og de ville gerne vide mere om mulighederne for § 31 udgang: *"Der er ikke ret mange, der ved, at de kan få en § 31 udgang". "Det kunne f. eks. være rart at høre noget om orlov, om § 31 udgang og ting og sager, der skal ordnes udenfor. Det er en kamp at få en § 31"*.

Alle indsatte svarede på vores forespørgsel, at de syntes, det ville være ideelt, hvis der kan afholdes et løsladelsesmøde med den indsatte, en socialrådgiver fra fængslet, en person fra KIF og en sagsbehandler fra kommunen og evt. fra misbrugscentret. *"Så ville man kunne få tilrettelagt og være sikker på, at forsørgelse, bolig og evt. behandling var i orden, når man kom ud."*

Vi er naturligvis bevidste om, at der kan være mange grunde til, at indsatte ikke oplever at have en god dialog med deres kontaktperson eller socialrådgiver, eller ikke føler sig inddraget i forhold til handleplan og løsladelse. Det behøver ikke at skyldes personalet. Vi er også opmærksomme på, at nogle indsatte ikke ønsker fængslets hjælp til løsladelse, eller ikke ønsker/magter at blive inddraget men ønsker, at fængslet overtager handlingen på deres vegne. At ændre sådanne forhold ligger ofte uden for socialrådgivernes handlemuligheder. Imidlertid kan socialrådgiveren bidrage til at skabe tryghed for den indsatte ved at skabe klarhed om, hvilke rettigheder og pligter han har ved løsladelsen, og ved at sikre, at han får mulighed for at tilrettelægge løsladelsesdagen og møderne med de relevante myndigheder under en § 31 udgang eller ved et løsladelsesmøde.

Der var hos alle aktører i projektet enighed om, at det ville være optimalt at afholde et løsladelsesmøde i fængslet, hvor alle de involverede myndigheder kunne tilrettelægge løsladelsen og indgå nødvendige aftaler med den indsatte. Der var på den anden side skepsis over for, om det kan gennemføres i praksis. Mange mente, det ville koste alt for mange ressourcer, når både en socialrådgiver fra fængslet, en sagsbehandler fra kommunen, fra KIF og evt. også fra misbrugscentret skulle deltage. Desuden var det opfattelsen, at de lange afstande mellem fængslerne og de indsattes hjembyer kan gøre sådanne møder urealistiske med hensyn til tidsforbrug.

Indvendingerne mod at holde løsladelsesmøde er reelle. Løsladelsesmøder er både tidsmæssigt og økonomisk/personalemæssigt ressourcekrævende. Løsladelsesmødet kan naturligvis lægges efter behov i rimelig tid før løsladelsen, hvis man finder at tre måneder forinden er for tidligt.

Når vi har fastholdt løsladelsesmødet, er det fordi erfaringerne fra projektet viste, at i de tilfælde, hvor der blev afholdt løsladelsesmøder, var de til stor gavn for alle de involverede parter.

Det lykkedes i et fængsel at holde nogle løsladelsesmøder med den indsatte og mellem fængslet, kommuner og KIF. Alle, ikke mindst kommunen, var her enige om, at det lettede og fremmede deres arbejde ved løsladelsen. Aftaler var indgået og koordinering af løsladelsen var klar i god tid før denne. Og de indsatte var tilfredse.

### **Anbefalinger**

- De indsatte føler sig iflg. interviewene ofte ikke inddraget i behandlingen af deres sag og handleplan. Kriminalforsorgen bør sikre, at der altid sker udredning af den indsattes ressourcer og problemer og bør øge fokus på den indsattes ressourcer og inddragelse i arbejdet med handleplanen.
- Der er behov for mere og bedre information til indsatte om deres rettigheder og pligter på det beskæftigelsesmæssige og sociale område i forbindelse med og efter løsladelsen.
- Kriminalforsorgen bør skabe fælles retningslinjer for systematisk brug af § 31 udgange i god tid før løsladelse, så disse ikke bevilges skønsmæssigt og efter lokale kriterier i det enkelte fængsel, men bliver indarbejdet som et fast element i løsladelsesforberedelserne i fængslet. § 31 udgange skal så vidt muligt sikres, også selv om der er behov for ledsaget udgang.
- I lyset af tids- og ressourceforbruget forbundet med løsladelsesmøder i fængslet, kan disse realistisk set næppe gøres obligatoriske. Der kan dog peges på situationer, hvor kriminalforsorgen bør muliggøre løsladelsesmøder, f. eks.:
  - hvis indsattes boligforhold og/eller forsørgelse er uafklarede,
  - hvis der ikke kan gives § 31 udgang til at tilrettelægge løsladelsen,
  - hvis den indsatte afsoner en straf på over et år,
  - hvis den indsatte har en straftid på over 4 måneder og ikke kan prøveløslades.

## **Fra indsættelse til løsladelse - en proces**

### **Arrest – fængsel**

Fra et borgerperspektiv (indsattes synspunkt) vil mødet med kriminalforsorgen tegne sig som et forløb lige så meget som et møde med en institution. Personen anbringes efter varetægtsfængsling i retten, ofte i et arresthus indtil indsættelse i et fængsel, (evt. senere på pension) ved prøveløsladelse i den fri krimi-



nalforsorg med tilsyn og evt. et eller flere vilkår. Tiden i varetægt, indtil en dom er faldet, vil efter vores oplysninger ofte være præget af usikkerhed om dommen og begrænsede beskæftigelsesmuligheder. Opholdstiden i arresten er ikke sjældent langvarig, og kommer i en del tilfælde til at udgøre en stor del eller størstedelen af afsoningen.

Der er naturligt nok ikke foreskrevet nogen forpligtelse for kriminalforsorgen til at udarbejde en handleplan for en varetægtsarrestant i arresten, da borgeren jo først er omfattet af kriminalforsorgen, når han er dømt. I "enkelstående tilfælde" kan det imidlertid ud fra en konkret vurdering være hensigtsmæssigt at påbegynde arbejdet med en handleplan. Der tænkes især på tilfælde, hvor en person har været varetægtsfængslet i meget lang tid, afventer fuldbyrdelsesordre, eller der er tale om en person under 18 år, hvor anbringelse i medfør af straf fuldbyrdelseslovens § 78 kan være en nærliggende mulighed (Handleplansvejledningen). Ofte opleves, at en borger i arresten er mest optaget af sin dom og hovedsageligt har fokus på de akutte problemstillinger. Det betyder, at det ikke er muligt at lave langsigtede planer på grund af manglende klarhed over den varetægtsfængslede fremtidige situation. For afsonere i arresthuse har den lokale KIF afdeling ansvaret for den forsgsmæssige betjening af de indsatte. Da samarbejdet mellem arresthus og KIF afdeling er tilrettelagt meget forskelligt, afhængigt af lokale forhold, er der ikke fastsat retningslinier for udarbejdelsen af handleplaner. Der skal indgås lokale aftaler mellem arresthuset og KIF afdelingen om fordelingen af handleplansansvaret, således tværfagligheden i handleplansarbejdet sikres.

### **Anbefalinger**

- Fra borgerens perspektiv begynder "fængselsopholdet" med indsættelsen i arresten. Ud fra princippet om, at den gode løsladelse begynder ved indsættelsen, kan indsættelsen derfor i dette perspektiv ses som indsættelsen i arresten. Varetægtsfængslede ender ofte i et "ingenmandsland", mens de venter på dom. Der er blandt fængslerne enighed om, at det vil være hensigtsmæssigt, hvis der kan udarbejdes en handleplan allerede, mens en person er varetægtsfængslet. For nogle er opholdet så langt, at der kunne ske en egentlig udredning. Også for nogle varetægtsarrestanter vil det kunne medvirke til at lette opholdet i varetægt.
- Det formelle problem, at en varetægtsarrestant ikke er dømt kan overkommes ved, at tilbuddet om en handleplan netop gives som *et tilbud* med en forklaring om, hvad formålet er, og hvad tilbuddet indebærer. Den varetægtsfængslede skal medvirke på samme måde som ved udarbejdelse af en handleplan i fængslet. Ligeledes skal han give samtykke til, at der indhentes sagsakter fra kommunen. I forhold til et evt. senere fængselsophold forudsættes, at arresten samarbejder med fængslet og ikke slipper før handleplanen (og andre sagsakter) er oversendt til og modtaget af fængslet. For fængslet vil det betyde, at nogle af problemerne med at udarbejde handleplaner i forbindelse med de korte afsoninger vil kunne afbødes.

- Erfaringerne fra Kolding Arrest med at tilbyde handlingsplaner under varetægtsopholdet bør beskrives, og kan eventuelt danne grundlag for den praktiske tilrettelæggelse af tilbuddet og for vurdering af behovet for uddannelse af arrestpersonalet.
- Fra et borger- og et retssikkerhedssynspunkt kan der stilles spørgsmål ved, at samarbejdsformen mellem arresten og KIF er afhængig af forskellige lokale forhold. I et enhedssystem som kriminalforsorgen bør vilkårene i arresten være så gennemskuelige og forudsigelige som muligt.

## Fængsler – KIF

Et helt gennemgående problem i projektet – og ganske centralt i forhold til arbejdet med den indsatte overgang fra fængsel til frihed - har været samarbejdet, eller det manglende samarbejde, mellem fængslerne og KIF afdelingerne. I statusnotat fra den 9. januar 2007 konstateres det som en barriere, at *"samspillet og det gensidige kendskab mellem fængsler og KIF kan blive bedre,"* hvilket er en diplomatisk omskrivning. Til trods for, at fængslerne og KIF begge er dele af kriminalforsorgen og er gensidigt afhængige af hinanden, har det ikke været åbenbart, at de to instanser arbejdede hen imod de samme mål. Der har hersket ukendskab til hinanden og hinandens arbejdsvilkår, og der har ofte været større meningsgrænser mellem fængslerne og KIF end mellem fængslerne og kommunen. Der har hersket gensidig mistillid, som har givet sig udtryk i gensidig negativ omtale og tendens til "fejlfinding" - frem for kollegial udveksling af synspunkter. Dog skal bemærkes, at der mod slutningen af projektet skete et skred i samarbejdet mellem et fængsel og en KIF afdeling, så der blev skabt grobund for et konstruktivt samarbejde fremover.

Et gennemgående træk har også været, at fængslerne ofte har overset KIF i forbindelse med prøveløsladelse eller først har inddraget KIF så sent, at planlægningen af løsladelsen var færdig fra fængslets side. Fristen for fængslet for at inddrage KIF - 8 uger før forventet prøveløsladelse – blev meget sjældent overholdt. KIF udtrykte, at de var heldige, hvis de blev kontaktet 4 uger før prøveløsladelsen. Den sene inddragelse betød, at KIF ikke kunne have en handleplan klar på løsladelsestidspunktet. Fængslerne oplevede i nogle tilfælde, at der var manglende imødekommenhed fra KIFs side i akutte sager. KIF oplevede, at der var situationer, hvor de blev stillet over for en sag, hvor de ikke kendte den indsatte og derfor ikke ville tage stilling pga. manglende kendskab, hvilket måske fra fængslets side kunne tolkes som afvisende.

Fængslerne havde også ofte oplevet, at KIF afslog at tage en løsladt i tilsyn, især når det gjaldt de meget tunge sager. Dette indvirkede også på fængslets lyst til at kontakte KIF. Fra fængslets synspunkt burde KIF være mere aktiv med

hensyn til at tage sager. Til trods for KIFs viden om betydningen af god forberedelse af god løsladelse, har det set fra fængslerne ikke medført, at løsladelse er blevet set på som et kerneområde. KIF tager f. eks. sjældent initiativ til, at en indsat får en § 31 udgang til et møde for at vurdere, om han er egnet til og kan profitere af et tilsyn. KIF har på den anden side ofte følt sig til overs, når de har siddet med, f. eks. til løsladelsesmøder.

En repræsentant for fængslerne gav udtryk for, at efter, at kriminalforsorgen har fået mentorordninger, havde disse nærmest overtaget hele omsorgsdelen fra KIFs arbejde. Opfattelsen var, at "tilbage er derfor kun et ekstra administrativt organ, et "skrivebordstilsyn". KIF synes at have flyttet sig meget fra deres oprindelige opgaver, så der er brug for på ny at vurdere, hvad KIFs kerneydelser er og skal være. KIFs eksistensberettigelse bør diskuteres, for der er forvirring i de forskellige systemer om hvad KIFs rolle i realiteten er.

### **Anbefaling**

- Det har i projektet været tydeligt, at samarbejdet mellem KIF og fængsler kan forbedres. Det kan undre, hvorfor man ikke bruger hinanden og samarbejder mere, hvor det er relevant. Nødvendigheden af inddragelse går udefra set begge veje, og denne må beslattes af kriminalforsorgens ledelse centralt og implementeres top-down.
- Direktoratet bør i den sammenhæng udarbejde mål for samarbejdet mellem fængsler og KIF og iværksætte aktiviteter for at styrke og udvikle fælles kultur og værdier om samarbejdet om god løsladelse. Dette kan bl.a. ske gennem fælles efteruddannelse, faglig udvikling og arbejde med handleplaner, opfølgning og kontrolprocedurer. Der vil efter vores vurdering være behov for en bredspektret indsats
- Kriminalforsorgens ledelse på alle niveauer bør sikre, at KIF inddrages før beslutningen om prøveløsladelse finder sted og at fastsatte frister for samarbejdet mellem fængsler og KIF overholdes.

### **Kriminalforsorgen i Frihed**

Hvor Projekt God Løsladelse fra starten mødte stor velvilje hos fængslerne, og kommunerne var mere forbeholdne, har KIF generelt haft lidt vanskeligt ved at se meningen med projektet. KIF har været den instans, som identificerede færrest barrierer for samarbejdet om god løsladelse inden for eget system, og som også har bidraget mindst med forslag til at overkomme barriererne. Selv om der i perioder i projektet har været tendens til, at alle systemerne har lukket sig om sig selv, må dette nok siges at være mest tydeligt for KIF. Om dette har sammenhæng med, at prøveløsladte kun udgør en meget lille del af KIFs klienter,

og at tilsyn med prøveløsladte derfor ikke er en kerneopgave og en prioritet for KIF, har vi ikke kunnet vurdere.

Det var dog påfaldende, at KIF generelt forholdt sig meget passivt i forhold til samarbejdet med andre myndigheder og instanser, men på den anden side igen og igen udtrykte ønske om, at blive mere inddraget i samarbejdet. Således tilbød en KIF afdeling at vikariere for hhv. fængsler og andre KIF afdelinger i forbindelse med løsladelsesmøder med henblik på at overkomme de afstands-mæssige barrierer for møderne.

På flere områder var både samarbejdspartnere og KIF afdelingerne selv opmærksomme på, at KIF kunne være mere aktiv. Eksempelvis var der enighed om, at KIF ikke ofte nok tager initiativ til § 31 udgang for at vurdere, om den indsatte er egnet til og kan profitere af et tilsyn. KIF afdelinger gav også udtryk for, at man skulle blive bedre til at bede om et møde med den indsatte før løsladelsen, så man kunne få et bedre grundlag for at vurdere personen og bidrage til handleplanen. Der var hos KIF en erkendelse af, at henvendelser fra fængslet om samarbejdet ved løsladelse, nogle gange modtages forskelligt afhængigt af de enkelte KIF sagsbehandlers holdning, f. eks. til brug af betinget vilkår eller lign. Og det samme gjorde sig gældende med hensyn til KIFs aktivitet i forhold til fængslet i forbindelse med løsladelse.

KIF vil generelt hjælpe den løsladte bedst muligt, men fandt koblingen af kontrol og omsorg vanskelig og var også opmærksom på, at mange indsatte valgte at afsone hele deres straf for at slippe for tilsyn. Der mangler ressourcer og tid til at tilbyde frivilligt tilsyn til indsatte, der har afsonet hele straffen, og som måtte ønske det; men generelt var KIF positiv over for muligheden.

Flertallet af de interviewede indsatte udtalte, at de ikke ønskede "tilsyn", og begrundelserne herfor var forskellige. En af de indsatte havde ved et tidligere tilsyn oplevet, at han skulle møde hos KIF i arbejdstiden. Det ville betyde, at han og det sjak han arbejdede i, skulle slutte deres arbejde kl. 14.00, for at han kunne nå det. Også andre gav udtryk for, at tilsynet ikke lod sig forene med at arbejde, og nogle syntes bare ikke KIF kan bruges til noget.

Vi er naturligvis ganske opmærksomme på at vort kendskab til og erfaringer med KIF begrænser sig til 5 afdelinger og derfor på ingen måde behøver at være repræsentativt for systemet. Derfor finder vi heller ikke grundlag for at komme med anbefalinger til KIF som "system".

## Kommunerne

Med kommunalreformens ikrafttræden den 1. januar 2007 skete en markant ændring af den organisatoriske struktur og opgavefordelingen i den offentlige sektor, som også berører borgere, der skal løslades fra fængsel.

På stofmisbrugsområdet blev opgavefordelingen mellem det kommunale og det regionale niveau for eksempel ændret radikalt. Myndighedsudøvelse med ansvar for sagsbehandlingen er, som for andre sociale indsatsområder nu et 100 % kommunalt anliggende. Det regionale niveau med regionerne skal sikre behandlingstilbud, i den udstrækning kommunerne ikke selv forestår disse, eller har andre leverandører. Dette har alene på misbrugsområdet medført en mangfoldighed af organisatoriske konstellationer med forskellige samarbejdsmodeller for, og på tværs af specielt de kommuner, der ikke selv har overtaget, eller oprettet behandlingscentre for stofmisbrugere. Eksempelvis var indgangsdøren til behandling for et stofmisbrug ved løsladelse før kommunalreformen de tidligere amtslige misbrugscentre og/eller nogle få kommunale misbrugscentre (delegationskommuner). Efter kommunalreformen er indgangen myndighedsmæssigt den af de 98 kommuner, borgeren er hjemmehørende i. Indgangen til faglig afklaring, udredning og tilbud kan imidlertid være et misbrugscenter forankret i regionen, i en anden kommune eller i et fælleskommunalt misbrugscenter. Så misbrugsområdet som en del af det kommunale system har i sig selv flere mulige indgange, hvilket blot har øget behovet for at fastslå og tydeliggøre, hvem i kommunen, der har ansvaret for at sikre den overordnede koordinering.

Samarbejdet på tværs, hvor flere systemer skal arbejde sammen om at skabe sammenhængende indsatser, fordrer og udfordrer den kommunale bæredygtighed. Udfordringen består overordnet i, at de indsatte borgeres livsomstændigheder og problematikker som sagt typisk rækker ind over flere områder i det kommunale system, og ofte er af sammensat karakter. Komplexiteten kræver en helhedsorienteret, flerstrengt og koordineret indsats at indfange. Dette er til stadighed en stor organisatorisk udfordring selv med de intentioner, der fulgte i kølvandet på kommunalreformen:

- en indgang for borgeren
- borgeren skal ikke være katebold imellem forskellige offentlige myndigheder
- beskæftigelsesmæssige og sociale indsatser skal koordineres
- der skal være fokus på, hvad der virker
- indsatser skal dokumenteres og måles, og
- der skal være et maksimalt fokus på resultater

Det differentierede kommunale system, som det ser ud efter reformen, har imidlertid betydet, at den koordinerende funktion, den helhedsorienterede indsats og

brobyggerfunktionen mellem sociale, sundheds- og beskæftigelsesmæssige kommunale tilbud ikke naturligt er til stede. Projekt God Løsladelse har vist, at der både for kommunerne selv, samarbejdspartnere og borgere mangler klarhed på placeringen af opgaver og ansvar, og vi har set og hørt om flere konkrete sager, hvor den indsattes tilbagevenden til samfundet slet ikke er forberedt og/eller aftalt med det resultat, at borgeren står på gaden uden bolig og uden forsørgelse.

Erfaringer fra projektet viser også, at kendskabet til det lovgrundlag, der vedrører kommunernes egne opgaver, når det gælder borgere, der skal løslades fra fængsel og til, hvad en kommune lovgivningsmæssigt kan forvente af kriminalforsorgen, er sporadisk, spredt og tilfældigt.

Kommunernes pligt til at koordinere handleplaner blev indført via en bekendtgørelse fra 2006. Iflg. bkg. § 1 skal kommunerne koordinere handleplaner med kriminalforsorgen med henblik på at understøtte en langsigtet indsats og sikre kontinuitet i samarbejdet over for fælles klienter. Kommunen har iflg. bkg. § 4 ansvaret for, dels at følge henvendelsen fra kriminalforsorgen op, dels, at kommunens handleplaner koordineres med kriminalforsorgen. Det er desuden kommunens ansvar, at støtteforanstaltninger og indsatser i øvrigt koordineres med kriminalforsorgens tiltag, og, at eventuelle andre relevante samarbejdspartner inddrages i arbejdet. Ligeledes har kommunen iflg. retssikkerhedslovens § 4 pligt til at sikre borgerens mulighed for at medvirke til udarbejdelsen af handleplanen og i samarbejdet om denne.

I Projekt God Løsladelse har vi på trods af lovgivningens krav og de overordnede intentioner om samarbejde erfaret, at gruppen af indsatte borgere uden et *meget kommunalt fokus* på dem som en særlig målgruppe med særlige behov, kun meget vanskeligt nås, når det gælder samarbejdet med kriminalforsorgen om den gode løsladelse.

Projekt God Løsladelse kom i gang stort set samtidig med kommunalreformen, og der var mange forhåndsantagelser om, at det af den grund kunne blive svært at få kommunerne med i projektet. Kommunerne var i modsætning til fængslerne lidt forbeholdne i begyndelsen af projektperioden. De kunne dog meget hurtigt se betydningen af, dels, at fængslerne fik bedre muligheder for "at finde vej ind i kommunen", når der skulle initieres et samarbejde. Dels, at der internt i kommunen blev tydelighed på, hvilken afdeling/sagsbehandler, der skulle gøre hvad i forhold til borgere, der skal løslades.

## Den lukkede sag – hvem har sagen?

De intentioner, der blev formuleret forud for kommunalreformen som refereret ovenfor, afspejler diskurser om indsatser inden for det sociale og beskæftigelsesmæssige område generelt. Men gruppen af afsonere adskiller sig fra andre grupper af socialt udsatte borgere med særlige sociale problemer ved, at de som den eneste gruppe borgere på trods af deres særlige sociale problemer ofte "slippes" af deres kommune, mens de afsoner. Deres sag lægges "død", den lukkes, og hele tænkningen om at skabe sammenhæng i indsatsen "lægges på hylden" for en tid, fordi det er et andet system - nemlig kriminalforsorgen - der har ansvaret for borgeren. En af kommunerne beskriver, at når kommunen får besked om, at en klient er blevet indsat til afsoning i et fængsel, noterer sagsbehandleren, at der ikke udbetales ydelser (typisk kontanthjælp eller sygedagpenge), og sagen lukkes, fordi vedkommende er indsat i fængsel. Hvis den indsatte skal modtage hjælp til huslejebetaling under afsoning overføres sagen til en sagsbehandler, der varetager disse ydelser efter Aktivlovens § 27.

De sædvanlige kommunale krav om opfølgning er ikke længere til stede, oparbejdet viden om, hvad der virker for borgeren, risikerer at forsvinde, eller "falde mellem stolene". Kontakt og forløb med borgeren, der måske er i gang et sted i kommunen afbrydes og kontinuiteten brydes. Et nyt system tager over og begynder måske helt forfra. Der tænkes og handles ikke længere i forhold til borgerens hele liv (fra "vugge til grav"), og der arbejdes ikke systematisk og målrettet med forebyggelse af ny kriminalitet. Resultatet bliver afgrænsede og lukkede forløb med nye begyndelser og nye afslutninger, som forskellige systemer med forskellige funktioner og logikker har ansvaret for.

Et eksempel kan være en borger i misbrugsbehandling, der begår kriminalitet, får en dom og fængsles. Misbrugsbehandlingen i kommunen afbrydes, og i fængslet indhentes der typisk ikke sagsakter andre steder fra, ligesom der ikke sker en systematisk udredning af indsattes sociale situation. Misbrugscentret er ikke umiddelbart orienteret om, at borgeren nu er indsat i fængsel, men kan konstatere, at pågældende udebliver fra behandling, og lukker sagen. På et tidspunkt tilbydes den indsatte borger misbrugsbehandling i fængslet, men afslår, og bliver senere løsladt med sit misbrugsproblem. Hvis borgeren, uanset fængsling, fortsat var blevet betragtet som borger i sin kommune, ville sædvanlig opfølgning på sagen kunne have bidraget til at skabe sammenhæng.

Et *meget mere kommunalt* fokus, hvor borgeren fortsat blev betragtet som et kommunalt anliggende, kunne betyde, at der implicit ville være fokus på, at han igen på et tidspunkt skulle løslades, reintegreres i samfundet, og således et fokus på mere målrettet at bidrage til reducere recidivrisiko. Den gode løsladelse starter ved den gode indsættelse, og et behandlingsforløb i en kommune kunne sagtens videreføres under en afsoning, men det kræver, at systemerne ikke lukker om sig selv, om deres egen afgrænsede opgaveløsning og om deres egne logikker.

Vi har set mange eksempler på, at det er forskellige iagttagelser, logikker og koder indenfor de forskellige systemer, der på forskellige tidspunkter i borgeres forløb styrer, hvorvidt der er kontinuitet og sammenhæng i indsatserne. Der mangler fælles resultatmål på tværs af systemer i forhold til at reducere recidiv. Der kan for eksempel være meget forskellige vurderinger af, hvad der giver mening i en indsats og i et samarbejde afhængigt af, om det ses fra et misbrugscenterperspektiv eller et fængselsperspektiv. Fængslet kan forud for løsladelse af en indsat med stofmisbrugsproblemer undlade at kontakte misbrugscetret, fordi det efter fængslets vurdering ikke giver mening, hvis ikke den indsatte er motiveret for behandling. Det kommunale misbrugscenter kan derimod finde det nyttigt at blive orienteret om, at en potentielt behandlingskrævende borger bliver løsladt for at kunne forberede sig til at modtage ham. Som et misbrugscenter sagde *"En telefonisk henvendelse om, at en mand er på vej, er bedre end ingen henvendelse. Det behøver ikke at være forkromet"*.

Denne fragmenterede måde at arbejde på, giver mange overgange, som er systemskabte, og de samme systemer må afsætte tid og ressourcer til igen og igen at håndtere og samle op på forløb, hvor sammenhængen ikke har været til stede. Eller begynde forfra for eksempel gennem nye forsøg på samarbejde og koordinering.

Vi ved fra flere af projektkommunerne, at sædvanlig praksis er, at når en sag er lukket, har den indsatte ingen kommunal sagsbehandler. En henvendelse fra fængslet om koordinering af handleplan skal derfor rettes centralt til ydelsescentret, og behandles i jobcentret som en ny sag. Jobcentret videresender sagen til det socialcenter, hvor vedkommende var registreret ved indsættelsen, med mindre vedkommende har skiftet folkeregisteradresse under afsoningen. Den sagsbehandler, der sidder med indsattes CPR-nummer bliver så hans sagsbehandler.

Jobcentret vil oftest gøre fængslet opmærksom på, at man intet kan foretage sig, før den løsladte møder i jobcentret til rådighedsvurdering.

For på ny at få "åbnet" en sag i en kommune, når en borgers handleplan skal udarbejdes og/eller løsladelsen skal forberedes, skal fængslerne ofte først argumentere for berettigelsen af deres henvendelse om en indsat borger. På trods af, at lovgrundlaget (retssikkerhedsloven) om opholds- og handlekommuneforpligtelser er relativt klart, er der som tidligere nævnt megen usikkerhed og uklarhed om kommunernes ansvar og forpligtelser overfor indsatte borgere. Konkret medfører kommunal uklarhed på egne sagsgange og procedurer, at fængslerne må bruge mange ressourcer på at henvende sig mange forskellige steder for at få afklaret, hvem der skal tage sig af spørgsmål for eksempel vedrørende indsattes bolig og forsørgelse. Det er altså ikke usædvanligt, at der går lang tid med, at sager kan "køre" fra det ene kontor til det andet indenfor den kommunale forvaltning.



De kommuner, der har deltaget i Projekt God Løsladelse har i projektperioden sagt ja til at opprioritere borgere, der sidder i fængsel. De har for eksempel besluttet, hvem og hvor i kommunen ansvaret for samarbejdet med kriminalforsorgen er placeret. Det har således også været naturligt, at de uden diskussion har påtaget sig ansvaret for borgere, der senest havde folkeregisteradresse hos dem, også selv om det var uvist, i hvilken kommune borgeren ville bosætte sig efter løsladelsen. Dette har konkret betydet, at en masse ringen rundt fra fængsler til kommuner har kunnet undgås, ligesom der ikke har været "tovtrækkeri" om opgavens placering. Samarbejdsaftalerne har medført enkelhed og gennemsigtighed på et meget komplekst område, og for den indsatte borger, at overgangen mellem fængsel og frihed er forberedt og aftalt.

Den særlige prioritering, som sager i Projekt God Løsladelse har fået, og de positive erfaringer, det har givet, betyder, at de involverede kommuner anerkender følgende anbefaling: dels, at en borgers sag ikke lukkes i den kommunale forvaltning, blot fordi en han/hun indsættes i fængsel, ligesom en borgers sag jo heller ikke lukkes under et hospitalsophold. Dels, at det skal fastslås, at handleforpligtelsen er hos den kommune, hvor borgeren senest havde folkeregisteradresse, indtil borgeren har en ny folkeregisteradresse:

**Anbefalinger:**

- Der skal skabes lovgrundlag for, at den kommune, hvor borgeren senest har haft folkeregisteradresse, forbliver handlekommune under fængselsophold, indtil borgeren har opnået folkeregisteradresse i en anden kommune.
- Kommuner skal sikre, at indsatte borgeres sag holdes åben under afsoning for så vidt angår forhold, som vedrører samarbejdet i forhold til handleplaner og planlægningen af den gode løsladelse. Her tænkes på boligforhold, forsørgelse og beskæftigelse i forbindelse med løsladelsen.

Med kompleksiteten i den kommunale organisering, de mange indgange og mange forskellige ansvarlige for forskellige områder øges behovet for at sætte fokus på afbureaukratisering og forenkling, når det gælder indsatte borgeres "gang igennem systemerne",

En af kommunerne uddyber førnævnte anbefalinger på følgende måde:

*"Det er af afgørende vigtighed for sammenhæng og kontinuitet i sagsforløbet med indsatte, at der er en åben sag i kommunen, og det bør være den kommune, som var handlekommune, hvor borgeren havde folkeregisteradresse ved indsættelsen, indtil eventuel ny folkeregisteradresse registreres - altså, at der er en sagsbehandler tilknyttet borgeren.*

*Der bør ikke herske tvivl om, hvor borgeren skal henvende sig i forbindelse med*

*eksempelvis ansøgning om hjælp til husleje under afsoning, hjælp til enkeltudgifter og lignende, og afsoningsinstitutionen skal have adgang til en samarbejdspartner ved udarbejdelse af handleplan ved løsladelse.*

*Samtidig vil det alt andet lige lette arbejdsgangen i forhold til opstart af forsørgelsesydelse ved løsladelsen, at der på forhånd er en tilknyttet sagsbehandler, som har et forudgående kendskab til borgerens forhold - især økonomiske - således der øjeblikkeligt kan iværksættes korrekt udbetaling.*

*Ovenstående vil hjælpe til med at sikre, at en borger ikke løslades til at være tomhændet, og ikke på egen hånd skal manøvrere i det, der kan fremstå som værende uoverskueligt, men derimod kan der rettidigt tages hånd om at sikre, at den første periode i frihed vil kunne opleves som velorganiseret og støttende. Samtidig kan dette være medvirkende til at undgå konflikter i borgerens møde med forvaltningen, idet der her arbejdes indenfor kendte og - forhåbentlig - trygge rammer.*

*Desuden kan det tænkes, at der er øget sandsynlighed for, at borgeren efter løsladelse ikke recidiverer til kriminalitet i kraft af, at han kommer ud til ordnede forhold".*

## **En indgang - men hvilken?**

Kriminalforsorgens initiativ til koordineret samarbejde med de kommunale myndigheder forud for løsladelse skal tilgå ydelses/myndighedsafdelingen i kommunen.

Men når kriminalforsorgen i praksis skal initiere et samarbejde med kommunen forud for løsladelse, tages der ofte kontakt til jobcentret, fordi jobcentret er borgerens indgang til kommunen. Samarbejdet indledes derfor fra fængslets side ofte med en generel invitation til det koordinerede samarbejde, som altså fremsendes til jobcentret. Henvendelsen afføder i mange kommuners jobcentre forvirring, fordi jobcentrene ikke lovgivningsmæssigt er omfattet af det koordinerede samarbejde med kriminalforsorgen. De ved ikke, hvorfor de modtager en henvendelse, og hvordan de skal agere på den. Men jobcentret er samtidig det første sted, en borger skal henvende sig forud for løsladelse, fordi jobcentret skal rådighedsvurdere borgeren, før ydelsesafdelingen kan tildele kontanthjælp.

På trods af en overordnet intention om at koordinere beskæftigelsesmæssige og sociale indsatser, og på trods af, at det fremgår af Flere i Arbejde reformen (FIA), at der skal gøres en ekstra indsats for at få de svageste ledige integreret på arbejdsmarkedet, er jobcentrene ikke tænkt ind i den koordinerede indsats.

Det paradoksale i at isolere beskæftigelsesindsatsen fra øvrige indsatser på denne måde understreges yderligere, når man ser beskrivelsen af det koordinerede samarbejdes formål, hvor der tales om så tidligt som muligt at sætte *samlet ind overfor den enkelte kriminelle for at forhindre/forebygge yderligere udstødelse af samfundet.*<sup>21</sup>

Vi har gennem Projekt God Løsladelse erfaret, at kommunerne oplever et modsætningsforhold imellem den centralt førte beskæftigelsespolitik med et betydeligt fokus på beskæftigelse og det signal, der samtidig sendes fra beskæftigelsesministeriet i og med, at beskæftigelsesområdet ikke lovgivningsmæssigt indgår i det koordinerede samarbejde. Beskæftigelse kommer således, på trods af alle intentioner, nemt til at udgøre og signalere appendiks til den øvrige indsats.

Det er ikke kun i jobcentrene henvendelserne fra fængslerne giver anledning til forvirring. Hvis en invitation fra fængslet til det koordinerede samarbejde havner i ydelsesafdelingen/myndighed, hvor den hører til, opstår der ofte en anden slags forvirring, fordi den formelle indgang til kommunen i alle sager er jobcentret.

Der anvendes altså mange ressourcer på undren og afklaring i forhold til, hvor opgaven egentlig hører til, fordi ingen dele af forvaltningen er forberedt og gearret til at håndtere opgaven med borgere, der skal løslades, herunder samarbejdet med kriminalforsorgen. Det er tilbagemeldingen fra kommunerne, at denne situation er meget ressourcemæssigt omkostningsfuld, fordi mange medarbejdere bruger tid på at "finde vej" i deres egne systemer og i løsningen af opgaven.

Projekt God Løsladelse viser, at der generelt er uklarhed om opgavefordeling og procedurer på dette område i kommunerne. I praksis kommer fængslerne til at bruge mange ressourcer på at finde frem til den rette sagsbehandler i kommunerne i forberedelsen af løsladelser, og kommunerne tilsvarende på at afklare interne kompetenceforhold.

En kommune beskriver det således:

*"Når fængslet sender en invitation til det koordinerende samarbejde, så ender den i ydelsescentret. Faktisk skal den hen til jobcentret, men fordi beskæftigelses slet ikke er indbefattet i det koordinerende samarbejde, så bruges ydelsesafdelingen som indgang til kommunen. Dette hænger dog ikke sammen med strukturen i vores kommune, da det her normalt er jobcentret som fungerer som indgang. Argumentet for, at vi nu i Projekt God Løsladelse har besluttet, at indgan-*

---

<sup>21</sup> Vejrl nr. 68 af 21/04/1998 senere ændring, der er indarbejdet i teksten. Vejledning nr. 142 af 26/07/2001

*gen skal ligge i jobcentret, er simpelthen, at ydelsesafdelingen alligevel ikke kan foretage sig noget, førend de har fået jobcentrets rådighedsvurdering”.*

Også i en af de andre kommuner har man i forbindelse med Projekt God Løsladelse valgt at lave sin egen struktur for at lette sagsgangene, for at skabe tydelighed internt og eksternt og for at skabe sammenhæng i indsatsen. Her er beskæftigelsesafdelingen i front i den lokale håndtering, når det gælder en borgers tilbagevenden til kommunen, uanset, at beskæftigelse lovgivningsmæssigt er en appendiks til de øvrige indsatser ved løsladelsen:

*”I forbindelse med, at Projekt God Løsladelse startede op, og der skulle ned-sættes en arbejdsgruppe, hvor vores kommune skulle repræsenteres, blev det besluttet at vi ville stille med en person fra Myndighed (økonomisk udbetaling m.m.) og en person fra jobcentret.*

*Da jobcentret er indgangsdøren til serviceydelse i kommunen, fandt man det naturligt, at der var en repræsentant fra dette område. Det er i jobcentret man henvender sig ved løsladelse, hvis der skal søges kontanthjælp m.m., og jobcentret er borgerens første møde med kommunen, og det er herfra, man visiterer borgeren til de forskellige tiltag, der er i kommunen.*

*Med tiden har det udviklet sig til, at alle henvendelser fra fængslerne for enkelhedens skyld går igennem en person i jobcentret.*

*Erfaringen har vist, at det er en god metode, da det giver en smidig sagsgang, både for borgeren og kommunen.*

*Borgeren får en tryk løsladelse, og kommunen kan tage godt imod den løsladte og forberede evt. tiltag.”*

### **Anbefalinger:**

- Der skal skabes lovgrundlag for, at jobcentrene integreres i samarbejdet mellem kriminalforsorgen og kommuner om koordinerede handleplaner.
- Kommuner skal afklare og synliggøre, hvilken afdeling og sagsbehandler, der har ansvaret for at samarbejde med fængsler om løsladelser.
- Kommuners kompetence-, ansvars-, opgavefordeling samt organisering mellem indsats, ydelse og beskæftigelse skal være tydelig for såvel borgere som samarbejdspartnere og fremgå af kommunens hjemmeside.

### **At møde personligt for at få hjælp**

Borgeren skal møde personligt i kommunens jobcenter for at dokumentere, at han står til rådighed for arbejdsmarkedet, hvilket er forudsætningen for at kunne få kontanthjælp. Rådighedsvurderingen kan i de fleste kommuner derfor ikke

ske før løsladelsen. Fængslet kan omvendt ikke prøveløslade pågældende, før der er sikret et forsørgelsesgrundlag. Et brændpunkt og et skisma, der kan gøre det svært at forberede den gode løsladelse.

Som tidligere nævnt kan en § 31 udgang fra fængslet ikke altid gennemføres forud for en borgers løsladelse. Han kan således først aftale et møde på kommunen, den dag han løslades. Hvis sagen ikke er forberedt, og der ikke er bestilt tid forud for løsladelse, vil borgeren i mange kommuner desuden skulle vente nogle dage på at få en tid til samtale og efterfølgende flere dage, før kontanthjælp er til rådighed.

En af kommunerne i Projekt God Løsladelse beskrev den sædvanlige sagsgang i den pågældende kommune på følgende måde. Beskrivelsen illustrerer, at sædvanlig praksis ikke forekommer særlig tilgængelig for borgere med særlige, sociale problemer:

*"Hvis borgeren først henvender sig til Borgerservice, bliver han bedt om at henvende sig i jobcentret. Her bliver han i første omgang bedt om at gå ud og søge tre jobs, og får så samtidig en tid til en samtale ved en visitationsmedarbejder/jobkonsulent (gerne max. 5 dage efter). Dette møde har til formål at få produceret en rådighedsvurdering. Samtidig med, at der laves denne aftale med jobkonsulenten, sendes der også en mail til ydelsesafdelingen, som også kalder borgeren til samtale. Dette møde har til formål at vurdere, om pågældende er berettiget til forsørgelse. Hvis man så finder ud af, at de ydelser pågældende kan tilbydes, er tilbagebetalingspligtige, skal sagen sendes tilbage til jobcentret, fordi borgeren i dette tilfælde ikke kan sendes i aktivering.*

*Tidsperspektivet for en sådan sagsgang er som følger:*

- *Henvendelsesdato*
- *Senest Dag 5: samtale i jobcenter*
- *Senest Dag 14: afgørelses på kontanthjælpsansøgning*
- *Senest 1 måned: opfølgningssamtale"*

Vi ved fra samtaler med indsatte, at noget af det mest afgørende for den gode løsladelse er, at forsørgelsesgrundlaget er på plads. En indsat beskriver det på følgende måde:

*"Hvis der var styr på det inden løsladelsen, så skulle man da ikke tænke på det også, så kunne man i stedet bruge energi på at søge arbejde. Man ville også slippe for at fare rundt forskellige steder og stå i kø. Ja, man mister næsten lysten. Det er sgu nemmere at købe en vægt og en klump hash, det andet er så pissebesværligt. Måske får jeg nogen penge? Men der går tre bankdage. Det er sgu nemmere at tage røven på en eller anden."*

I en af kommunerne der for at øge tilgængeligheden til hjælp i forbindelse med løsladelse skabt grundlag for, at der kan foretages en rådighedsvurdering forud for løsladelsen af borgere, der ikke kan få udgang fra fængslet.

Systemers udfordring med at være tilgængelige overfor udsatte borgere er på ingen måde ny. I Regeringens 2. handlingsprogram for de svageste grupper *Det Fælles Ansvar II* er der specifikt fokus på opsøgende, kontaktskabende og fastholdende indsatser:

*"Selv de bedste tilbud virker kun, hvis de når frem til brugerne. Og netop i forhold til de mest udsatte grupper, kan dette udgøre en udfordring i sig selv, blandt andet fordi de mest udsatte grupper enten ikke kender til deres rettigheder, eller har en modvilje mod at henvende sig til de offentlige systemer. For at nå den enkelte skal indgangen til hjælpesystemet derfor være bred, og systemet skal være gearet til at skabe kontakt til den enkelte udsatte person."*

Og det hedder videre:

*"Behovet for den opsøgende indsats dokumenteres blandt andet af Retssikkerhedsprojektet for de svagest stillede<sup>22[12]</sup>, der viser, at den opsøgende indsats og den fremskudte sagsbehandling medførte, at der var mulighed for at kunne hjælpe flere mennesker end tidligere<sup>23[13]</sup>.*

Metoden fra Projekt God Løsladelse kan, hvis den anvendes, bidrage til at øge tilgængeligheden til systemerne, og geare systemerne til kontakten med den indsatte borger. I og med, at de forskellige fagpersoner i kriminalforsorgen og kommunerne, i hele perioden fra indsættelse til efter løsladelse, lige præcis ved, hvad de skal gøre hvornår, sker der en gearing til opgaven. Når systemerne samtidig påtager sig ansvaret, og overholder fastsatte tidsfrister, og giver borgeren de ydelser, han rettelig har krav på, så øges tilgængeligheden til hjælp. Denne gruppe borgeres mulighed for selv at være opsøgende er meget forringede. Hvis dette sammenholdes med lovgivningens beskrivelse af en målgruppe med særlige sociale problemer og et behov for betydelig støtte for at forbedre de personlige udviklingsmuligheder, giver det meget god mening at sætte særligt fokus på denne indsats.

Vi ved fra interviews med indsatte, at tilgængeligheden til at få hjælp til løsladelse ikke altid er til stede i fængslet. Den indsatte må ofte selv være meget opsøgende, og en af interviewpersonerne beskrev det således:

*"Man er nødt til selv at gribe fat i folk for at få hjælp herinde. Man skal presse på socialrådgiveren selv, ellers går der 14 dage til 3 uger, før man kommer til en socialrådgiver".*

En anden havde følgende forslag:

---

<sup>22[12]</sup> "Lov til et bedre liv", VFC Udsatte, 2004

<sup>23[13]</sup> Primært dokumenteret via delprojekterne i Københavns Kommune og Århus Kommune

*"Det burde være sådan, at kontaktpersonen tog fat i en og snakkede job og bolig. Man skal altid selv skrive en anmodning – man skal rykke og flå i dem for at komme til at snakke. Så har de ikke lige tid, det ser vi på osv., man skal altid selv rykke fat i dem. Man må vente, hvis kontaktpersonen ikke er på arbejde, så må man vente, til han kommer. Man burde kunne snakke med alle funktionærer og skrotte det med kontaktpersonen. Hende socialrådgiveren hun er bedre, hun bliver ved med at ringe".*

Aktiviteterne i Køreplan for god løsladelse sikrer, at forarbejdet til god løsladelse laves i fængslet, så kommunen har mulighed for at følge op og tage fat, når fængslet slipper. Det sikres, at der er en fortløbende dialog om handleplan og løsladelse med den indsatte. Med løsladelsesmødet som en af aktiviteterne etableres en fremskudt indsats, der har fokus på konkrete og målbare resultater for den indsatte (bolig, forsørgelse/beskæftigelse mv.).

En af de indsatte, vi interviewede, havde den pointe, at løsladelsesmødet og dialogen mellem alle involverede parter netop kan bidrage til at sikre, at de konkrete løsladelser planlægges, og kommer til at foregå så tilpas individuelt, at de kan ramme den enkeltes behov.

En anden beskrev løsladelsesmødets styrke således:

*"Det vil være perfekt med et løsladelsesmøde. Så har man selv indflydelse på, hvad der skal ske fremover. Så er man lidt værd. For man får sat et klistermærke på herinde. Det kan skabe tillid at mødes i stedet for bare at være et navn på et stykke papir. Mødet skal holdes en måned før. Så kan der laves en pakke, så det hele er parat. Hvis man også fik skriftlige oplysninger om den indsatte, får alle de samme oplysninger."*

#### **Anbefalinger:**

- Kommuner og Direktoratet for Kriminalforsorgen bør indgå lokale samarbejdsaftaler, herunder om at anvende samarbejdsmetoden i køreplan for god løsladelse.

## Perspektiver

Projekt God Løsladelse er afsluttet, og målene, som de er beskrevet i projektbeskrivelsen, er nået. I projektperioden er der gjort erfaringer med samarbejde, der gennem aftaler har kunnet bidrage til afbureaukratisering og forenkling af sagsgange, når det gælder borgeres løsladelse fra fængsel. Projektdeltagerne har oplevet, at sagsgange, der ellers har været indviklede er blevet lettede, sagsbehandlingstider er blevet afkortede, og fængslers diskussioner med kommuner om ansvarsplacering er blevet færre.

Projektdeltagerne har imidlertid udtrykt frygt for, at endnu et projekt om lidt blot er fortid, og, at endnu en rapport om lidt ligger på hylderne, og bliver liggende der. Men den gode løsladelse er nu blevet indrammet, defineret, og der er kommet et særligt fokus på løsladelse, herunder på de opgaver og det ansvar, forskellige systemer har i den forbindelse. Der er desuden udviklet en dokumenterbar metode, der kan anvendes ved overgangen fra fængsel til frihed. Metoden karakteriseres som dokumenterbar, fordi den retter sig mod en afgrænset målgruppe; der er et afgrænset formål med at anvende metoden; det fremgår tydeligt og konkret, hvorledes processen med anvendelse af metoden udrulles; der er en forventning om effekt af at anvende metoden; målbare indikatorer kan konkret beskrives og metoden indebærer afgrænset varighed. Metoden: Køreplan for god løsladelse er netop konkret og handlingsanvisende, og den sigter på at skabe resultater for borgerne. Metoden lever videre gennem udmøntningen af Regeringens hjemløsestrategi, hvor et af målene er:

*Løsladelse fra fængsel eller udskrivning fra behandling bør forudsætte, at der er en løsning på boligsituationen* og seks kommuner har valgt at arbejde med det mål lokalt og afprøve metoden: Køreplan for god løsladelse.

### **Kan målet nås?**

I afrapporteringen har vi samlet erfaringerne fra Projekt God Løsladelse og således forhåbentlig skabt et fundament for at optimere arbejdet med løsladelse af indsatte. Vi har udviklet en metode, der kan danne udgangspunkt for konkrete samarbejdsaftaler mellem kriminalforsorgen og kommunerne, så de kan udføre helhedsorienterede, koordinerede og sammenhængende indsatser for borgere, der indsættes i fængsel. Ligeledes har vi givet eksempler på forudsætninger for succes i forhold til at nå dette mål internt i det enkelte system og i samarbejdet på tværs.

Lovgivningsmæssige, strukturelle og kulturelle barrierer for samarbejdet er der mange af - både på centralt og lokalt plan. Men projektet viser også en række eksempler på, at systemerne kan åbne sig for samarbejde langs deres grænser, og kan skabe mening om god løsladelse. Det har f.eks. ladet sig gøre at skubbe til en barriere ved, at en kommune gennem en samarbejdsaftale med



kriminalforsorgen har muliggjort, at alt forarbejdet til rådighedsvurdering af en løsladt kan gøres, før denne skal møde på jobcentret. Det betyder, at borgerens forsørgelsesgrundlag kan være på plads og, at kontanthjælpen kan være klar til udbetaling den dag, han løslades. Dette er et meget væsentligt skridt på vejen til at nå til, at ingen løslades til gaden, og uden at forsørgelsesgrundlaget er på plads.

Andre eksempler på, at det kan lade sig gøre at skabe helhedsorienterede og sammenhængende indsatser, har vi oplevet gennem jobcentrenes meget aktive medvirken i projektet, herunder i det koordinerede samarbejde, som de ikke er forpligtede til at deltage i, da forpligtelsen til samarbejde efter bekendtgørelsen som nævnt ikke omfatter jobplanen. Jobcentrene har i projektet været proaktive ved, som kommunens indgang, at påtage sig en internt koordinerende rolle, så relevante aktører indenfor det kommunale system involveres i sagsbehandlingen ved løsladelse. Og kommunerne har givet udtryk for, at denne strukturelle løsning som bidrag til sammenhængende indsatser giver rigtig god mening i det kommunale system.

Generelt er der i projektet skabt klarhed over "indgangen" til de konkrete kommuner, idet der er blevet identificeret en indgang – en person (eller flere), som er ansvarlig for videreekspektion af anmodninger om koordinering af handleplaner, etc. Og der er indgået aftaler om ansvarsfordeling og samarbejdsrelationer mellem systemerne. Det har været væsentligt i Projekt God Løsladelse at komme ud over det personlige kendskab mellem samarbejdspartnere som en afgørende faktor for god løsladelse. Det har været en intention at forpligte systemerne organisatorisk, så det er klart, hvem der har, og tager ansvar for hvilke opgaver i hele processen, og at skabe tydelighed omkring indgangene for samarbejde.<sup>24</sup> Der har været bred konsensus om, at personkendskab og gode relationer i sig selv er godt, men også meget sårbare relationer at skabe systemsamarbejde på.

En række udfordringer venter imidlertid stadig forude for systemerne, ikke mindst i henseende til internt i de enkelte systemer at forholde sig til de ovenfor beskrevne forudsætninger for succes. En åbenbar (og almen udfordring for projekter) efter projektophør er naturligvis, om de resultater og muligheder, der er opnået i løbet af en projektperiode, viser sig *bæredygtige*, herunder om der er vilje til fortsat implementering.

De første skridt i retning af at skabe strukturer for, at de opnåede resultater kan blive bæredygtige, er skabt - også selv om samarbejdet fremover måtte foregå telefonisk, pr. mail eller pr. brev. Dette er dog langt fra nogen garanti for, at der

---

<sup>24</sup> Personkendskabets betydning for samarbejdet var som nævnt i indledningen en af konklusionerne i undersøgelsen om udmøntningen af de vejledende retningslinier for samarbejdet mellem kriminalforsorgens institutioner og afdelinger og de sociale myndigheder.

vil blive samarbejdet. I Projekt God Løsladelse har de enkelte systemer generelt vist stor vilje til at se på egen praksis, og at reflektere over mulige forandringer, med henblik på at lave bedre løsladelsesarbejde. Men erfaringerne viser også, at hvis den gode løsladelse for alvor skal "ud over kanten", skal løsladelsen have meget større ledelsesfokus i alle systemer. Opgaven skal have karakter af en "skal" opgave i stedet for en "kan" opgave i de enkelte systemer for at blive prioriteret af alle. Man kan sige, at fra have den gode løsladelse som mål i en midlertidig *projektvirkelighed*, må den gode løsladelse gøres til *virkelig virkelighed*. Fokus skal flyttes fra at *tænke* god løsladelse som en appendiks til at *beslutte*, at god løsladelse skal være et strategisk kerneområde

Den anden åbenbare udfordring, der ligger foran systemerne, er at få den gode løsladelse implementeret i *alle* kriminalforsorgens 13 *fængsler* i samarbejde med *alle* landets 98 *kommuner*. Som forholdene er nu, veksler både fængslernes og kommunernes praksis af betydning for god løsladelse på en række områder. Derfor skal nye løsladelsesrutiner introduceres i fængslerne, og de skal forpligtes til at udføre dem. Det samme gælder for kommunerne, f. eks. er praksis for umiddelbar udbetaling af forskud på kontanthjælp til en løsladt forskellig i kommunerne. Alene det faktum, at kommunerne har forskellige blanketter til ansøgning om kontanthjælp vanskeliggør, at fængslerne uden videre kan hjælpe den indsatte med at forberede alle formaliteter for ansøgningen forud for løsladelsen. Og ikke mindst repræsenterer kommunernes forskellige organisering, som nævnt, en barriere for, at socialrådgiverne i fængslet kan lokalisere den indsattes sagsbehandler i kommunen, som der skal koordineres handleplan med.

For at overkomme de barrierer, kommunernes organisering medfører, er det nødvendigt, at alle kommuner organiserer sig, så der er én indgang til kommunen for fængslerne. Dette kan efter erfaringerne fra Projekt God løsladelse for eksempel hensigtsmæssigt gøres ved at skabe en funktion i jobcentret, f. eks. i et visitationsteam, som bl.a. har til opgave at sikre, at fængslets anmodning om koordinering af handleplaner kommer til den rette sagsbehandler, og, at dette meddeles fængslet. At skabe mulighed for, at alle sager om koordinering af handleplaner starter i og inddrager jobcentre, vil i alle tilfælde forudsætte en lokal politisk og ledelsesmæssig beslutning, som der må skabes et politisk, økonomisk eller organisatorisk incitament til. En anden mulighed kunne være at placere opgaver, der vedrører indsatte borgere i en særlig udsatteenhed i kommunen, hvor man netop kan sikre det særlige *kommunale fokus* på denne udsatte gruppe borgere.

En samlet ændring i systemet er i den sammenhæng også nødvendig for at ændre kommunernes praksis med at "lægge sagen død," når en person bliver indsat i fængsel. Følgen for den indsatte er, at hvor sagen bliver henlagt, åbnes

den først, når den indsatte møder på jobcentret og ansøger om kontanthjælp, og, at han først kan få hjælp efter flere dage, jf. ovenfor.

Hvorvidt sådanne samlede systemændringer er mulige på nuværende tidspunkt er uvist. Projekt God Løsladelse er imidlertid givet i mandat at fremsætte et sæt begrundede anbefalinger til de respektive systemer. Projektet har givet mulighed for at pege både på barrierer på centralt og lokalt plan, på forudsætninger for at overkomme dem, og på løsninger og metoder hertil. Vi mener derfor at have et velunderbygget grundlag for vore anbefalinger til metoder og forudsætninger for at skabe en helhedsorienteret, sammenhængende og organisatorisk forankret tilgang til samarbejdet mellem systemerne om løsladelse af indsatte.

# Litteraturliste

## Bøger

- Gustafsson, Jeppe & Janne Seemann: *"Foranstaltninger set på tværs – en brændpunktsanalyse"* - I Ole B. Jensen (red.) - "Helhedsveje" – AL-FUFF- Ålborg 1988
- Lipsky, Michael – *"Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services"* - Russell Sage Foundation - New York 1980
- Strøier, Vibe – *"Tingmødet og Arvefølgen. Fra ghetto til parlament: Organisationsudvikling i psykiatrien"* – Universitetsforlaget – Oslo 2003

## Rapporter

- Benjaminsen, S. m.fl. – *"Hjemløse i Fyns Amt 1990-2002"* - Amtsgården Odense 2003
- Clausen, Susanne, Djurhuus, Merete & Kyvsgaard, Britta – *"Udredning til brug for Kommissionen vedrørende ungdomskriminalitet"* - Justitsministeriets Forskningsenhed - 2008
- Ehrenreich, Ditte og Nyboe, Jette – *"Lov til et bedre liv: Retssikkerhed for socialt udsatte"* - VFC Socialt Udsatte – København 2004
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet – *"Psykisk sygdom og kriminalitet"* - Indenrigs- og Sundhedsministeriet – København 2006
- Kramp, Peter m.fl. – *"Rusmiddelundersøgelsen: Misbrug blandt Kriminalforsorgens klientel"* – Direktoratet for Kriminalforsorgen - København 2003
- Ramsbøl, Hanne – *"Kriminalforsorgens og de sociale myndigheders samarbejde"* - Formidlingscentret for socialt arbejde – Esbjerg 2003

## Artikler

- Benson, J. K. - "The Interorganizational Network as a Political Economy" – I "Administrative Science Quarterly" Vol. 20, no. 2 – New York 1975

## Andet

- Høgsbro, Kjeld m.fl. – HMS Undersøgelsen – AKF 2001-2003

## Lovgrundlag

- Aftale om strukturreform - juni 2004
- Cirkulære om udarbejdelse af handleplaner efter straffuldbyrdelsesloven m.v. (handleplanscirkulæret) af 27/2 2009

- Bekendtgørelse nr. 727 af 26/6 2006 om begrænsning af kriminalforsorgens pligt til at udarbejde handleplaner efter straffuldbyrdsloven for indsatte, prøveløsladte og betinget dømte
- Bekendtgørelse nr. 979 af 1/10 2008 af lov om social service (serviceloven)
- Bekendtgørelse nr. 1081 af 13/9 2007, Udgangsbekendtgørelsen
- Bekendtgørelse nr. 1337 af 3/12 2007 af lov om straffuldbyrdselse, m.v. (straffuldbyrdsloven)
- Vejledning om udarbejdelse af handleplaner af 27/2 2009
- Vejledning nr. 68 af 21/04/1998
- Vejledning nr. 142 af 26/07/2001