

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1	7
Anette Storgaard:	
At komme ud fra fængsel	7
Indledning	7
Løsladelse er en udfordring.....	7
Løsladelse i komparativt lys	9
Rapporten herefter	11
Kapitel 2	12
Regler og praksis i hvert land	12
Kapitel 2.1	13
Anette Storgaard & Hanne Ramsbøl:	
Danmark. Køreplan for god løsladelse	13
Introduktion	13
Gældende regler om løsladelse – kort præsentation	14
Baggrund for erkendelse af at løsladelse er en tværsektoriel udfordring	15
Et systemteoretisk perspektiv	18
Fra Projekt til Køreplan.....	19
Erfaringer, sammenfatning, spørgsmål til fortsat overvejelse.....	22
Kapitel 2.2	26
Inger Marie Fridhov:	
Norge. Tilbakeføringsgarantien og forvaltningssamarbeid	26
Tilbageblikk.....	26
To elementer.....	26
Normalitetsprinsippet.....	28
Grunnlagsdokumenter og regelverk.....	28
Straffegjennomføringsloven og andre lovverk.....	29
Samarbeidsavtaler	32
Kartlegging	32
Fortid og framtid	33
Kapitel 2.3	34
Anders Persson & Kerstin Svensson:	
Sverige. Organisering av frigivning från fängelse	34

Bakgrund; allmänt om samverkan och ansvar.....	34
Frigivning i fokus	35
Projekt och samarbete.....	36
Arbetet inom Kriminalvården	36
Kunskapsläget	38
Vem gör vad – och klientens roll.....	38
Kapitel 2.4	40
Anette Storgaard:	
Sammenfatning	40
Kapitel 3	43
Kerstin Svensson:	
Projektet – design och metod	43
Förberedelse.....	43
Genomförande.....	45
Bearbetning och presentationer	47
Kapitel 4	48
Kerstin Svensson & Anders Persson:	
Seminarierne	48
Beskrivningar av klienten.....	48
Centrala problem och lösningar	50
Den goda planen.....	54
Det goda samarbeidet	55
Summering	57
Kapitel 5.....	60
Anette Storgaard:	
Sammenfatning og perspektivering	60
Litteratur	64
Andre kilder.....	66
Kontaktoplysninger:	70
Bilag.....	72

At komme ud fra fængsel

Anette Storgaard

Indledning

I supplement til forordet giver dette kapitel en kort præsentation af de ideer og internationale retningslinjer, der danner grundlag for denne rapport. Her findes også en begrundelse for at løsladelse har – og bør have – fået større opmærksomhed i løbet af de seneste år. Der argumenteres endvidere for at det giver god mening at studere løsladelse i en form for komparativt lys indenfor de nordiske lande. Afslutningvis findes en kort præsentation af de følgende kapitler i denne rapport.

Løsladelse er en udfordring

At berøve en borger friheden og sætte ham eller hende i fængsel er i vores del af verden statsmagtens absolut alvorligste og mest indgribende magtmiddel. Frihedsberøvelse er statslig magtudøvelse og som følge deraf traditionelt ganske grundigt lovreguleret. Der findes også en vis regulering af, hvordan frihedsberøvelsen skal og kan finde sted. Denne regulering findes i enten lovgivning eller i underliggende retskilder, som umiddelbart er lidt vanskeligere tilgængelige for offentligheden, men har hjemmel i loven. Dette ligger groft sagt centralt i retsstatens selvforståelse.

Derimod har frihedsberøvelsens ophør og borgerens tilbagegang til samfundet ikke haft helt tilsvarende opmærksomhed fra lovgiver og forvaltningsmyndigheds side. Det kan se ud som om, tanken har været, at løsladelsen jo blot var ophør af det statslige indgreb og nu kunne borgeren frit gå hjem og fortsætte sit liv. Men så enkelt er det ikke. I stigende grad synes myndighederne at have indset, at sammen med magten til at berøve borgeren friheden hænger et ansvar for en hensigtsmæssig tilbageførelse til samfundet.

Som det fremgår af bidragene fra tre forskellige nordiske lande nedenfor, har de nationale myndigheder taget udfordringen op i lidt

forskelligt tempo og på lidt forskellig måde. Men klart er det, at opmærksomheden på løsladelse er skærpet i de seneste år(tier).

Der findes i hvert fald tre gode grunde til at øge opmærksomheden og hele tiden tilstræbe kvalificering af løsladelsen.

For det første foreskriver internationale og europæiske regelsæt, som endda ikke er af helt ny oprindelse, at opmærksomheden henledes på løsladelsen.¹ Bl.a. siger FN's standardminimumregler for behandling af fanger (1955): *"Before the completion of the sentence, it is desirable that the necessary steps be taken to ensure for the prisoner a gradual return to life in society..."* (punkt 60.2). Og videre: *"The duty of society does not end with a prisoner's release. There should, therefore, be governmental or private agencies capable of lending the released prisoner efficient after-care directed towards the lessening of prejudice against him and towards his social rehabilitation"* (punkt 64). De Europæiske Fængselsregler, som i sin seneste udformning er fra 2006, siger på linje med FN, bl.a.: *"Sentenced prisoners shall be assisted in good time prior to release by procedures and special programmes enabling them to make the transition from life in prison to a law-abiding life in the community..... This aim may be achieved by a pre-release programme in prison or by partial or conditional release under supervision combined with effective social support. Prison authorities shall work closely with services and agencies that supervise and assist released prisoners to enable all sentenced prisoners to re-establish themselves in the community, in particular with regard to family life and employment."* (punkt 107, 1, 3 og 4). Det fremgår altså med al ønskelig tydelighed af disse kilder, at løsladelse ikke bør betragtes som en begivenhed – noget, der "bare sker" en dag – men skal gennemføres som en proces, hvor myndighederne løfter sin del af ansvaret for processens gennemførelse.

For det andet er der meget sund fornuft, der taler for et samfundsmæssigt engagement i løsladelsen. Kort og unuanceret kan man sige, at vi straffer kriminalitet, fordi vi gerne vil være fri for den. Men mange, som kommer ud fra fængsel, begår kriminalitet igen. Hvis vi ønsker at undgå ny kriminalitet og samtidig ønsker at fortsætte med at benytte fængsel som lovens strengeste straf, må vi se dybere i, hvad der sker *under* frihedsberøvelsen og hvad der sker, når den *ophører*.

Det er ikke sundt at være spærret inde. Ved indespærring i en institution, der overtager kontrol og skemalægning af alle menneskelige

¹ For en grundig introduktion til de retlige aspekter ved løsladelse i europæisk lys henvises til Padfield et al.

døgnfunktioner beskriver (Goffmann s. 19 og 20) ², hvordan man igennem den ofte utilsigtede personlighedskrænkelser, mister kompetencer, man tidligere har besiddet: *”Selvom om visse roller kan genetableres af klienten, når og hvis kan vender tilbage til omverdenen, står det helt klart, at andre tab er uoprettelige... Ofte vil det være umuligt i en senere fase af livsforløbet at indhente den tid, som ikke blev anvendt på uddannelse, avancement, normalt samkvem med kvinder eller til opdragelsen af ens børn.”*

Udover den skade, der overgår personlige kompetencer, genereres ikke sjældent store gældsposter. Disse er sammensat af såvel gæld til det offentlige som privat gæld, der både kan omfatte ”hvide” og ”sorte” penge. Dertil kommer, at muligheden for lovligt at tjene penge ofte er forringet sammenlignet med før fængselsopholdet.

Samlet set står den enkelte borger med store udfordringer af helt basal overlevelseskarakter umiddelbart efter løsladelse (Olesen især kapitel 10, samt Storgaard, 2011).

Hvis vi virkelig gerne vil forebygge ny kriminalitet, er det ud fra almindelig sund fornuft et samfundsmæssigt anliggende, når straffen – hvad den end skal bestå i – er afviklet da at lade fortiden blive lagt bag og åbne for en realistisk mulighed for en fremtid uden kriminalitet.

For det tredje står samfundet med en etisk udfordring. I en straffesag, der fører til fængselsdom, er det staten mod borgeren. To parter med – i enhver henseende – ulige styrke. Den stærke, staten, påtvinger den svage en bestemt, lovreguleret straf i form af frihedsberøvelse i et nærmere udmålt tidsrum. Statens overlegenhed indebærer en etisk forpligtelse til – i videst mulig udstrækning – at minimere frihedsberøvelsens følgevirkninger af enhver type, personligheds-mæssigt såvel som praktisk og økonomisk. Hertil kan bl.a. høre at støtte resocialisering og afstå fra økonomiske krav, der har direkte tilknytning til straffesagen og straffenens gennemførelse.

Løsladelse i komparativt lys

Enhver der har opholdt sig i et fængsel i lidt længere tid, end et enkelt besøg hos en indsat strækker sig over, ved, at der i bogstaveligtst forstand er en verden til forskel imellem fængsel og frihed. Ganske vist tænker vi ikke altid på livet udenfor fængsel som fuld-

² Se endvidere Minkes Ph-D afhandling, der behandler personlighedspåvirkning under fængselsophold.

stændig frit i forståelsen ”uden pligter”. Tværtimod er en tilværelse i frihed ofte langt mere pligtung og kompliceret end fængselstilværelsen. Den store forskel er, at udenfor fængsel er der adgang til dem, man holder af; der er (større eller mindre) mulighed for at træffe valg, (større eller mindre) mulighed for at påvirke de muligheder, man har og – om end i forskellig grad – mulighed for at løfte sine pligter. Under alle omstændigheder begynder og slutter ansvaret for tilværelsen hos den enkelte selv.

Men under fængselsopholdet har man været afskåret fra nærtstående og fra at forsøge at løfte sine pligter. Samtidig har man igennem fængselsopholdet mistet nogle af de kompetencer, man (måske) havde før, man er blevet begrænset i sine jobmuligheder (Storgaard, 2011 og Tranæs et al, kap. 6) og har muligvis mistet sin bolig. Og grundlæggende er man under et fængselsophold uden for indflydelse på de forhold, man ellers har ansvar for. Kort sagt er gælden det eneste, der er vokset, mens man var i fængsel.

Derfor er vejen fra fængsel til frihed brolagt med faldgruber og udfordringer. Dette gælder alle de tre lande, der er omhandlet her, men også mange andre lande.

Når vi har valgt at koncentrere os om løsladelse i Danmark, Norge og Sverige skyldes det en række praktiske og mere eller mindre tilfældige forhold. Men det skyldes også, at vi mener, det giver god mening at foretage visse sammenligninger imellem disse lande.

Indenfor komparativ forskning antages det, at der skal være en vis mængde af lighed og en vis mængde af forskellighed, for at det giver mening at sammenligne. Mange grundbetingelser er ganske ens i de tre lande, når vi ser på dem i et overordnet perspektiv. Vi har en historie med den skandinaviske velfærdsmodel som politisk pejlemærke og hører entydigt til blandt verdens rigeste lande. Men også når vi går tættere på straf og straffuldbyrdelse findes mange ligheder. Straffebud og strafferammer har meget til fælles. På strafudmålingen er der forskelle. Men set i lidt større europæisk – og ikke mindst internationalt – lys er disse relativt marginale. Også vore fængselsrater ligger tæt på hinanden og et stykke nede, når de sammenlignes med de fleste andre landes.

Men allerede på det kontaktseminar, der initierede dette projekt, blev det klart, at når det kommer tættere på løsladelse, har der været forskellige takter og toner i spil i vore lande. Når vi holder fast i de relativt ens grundbetingelser i vore lande, har vi dog vurderet, at det er umagen værd at foretage en vis sammenligning – eller snarere – parallelle studier. Ikke med det formål at udpege en vinder og en taber. Heller ikke med det formål at skabe en ideal-nordisk model for løsladelse. Men **alene med det formål** at åbne for gensidig indsigt og

igennem indbyrdes spejlinger at bidrage til bedre forståelse af eget og andres system hos beslutningstagere, praktikere og teoretikere.

Rapporten herefter

Kapitel 2 indeholder et afsnit fra hvert af de tre omhandlede lande, Danmark, Norge og Sverige. Disse afsnit er skrevet af forskere, som har deltaget både i seminaraktiviteterne og i fælles drøftelser af rapportens tilrettelæggelse. Det er tilstræbt, at kapitlerne i det store hele giver svar på de samme centrale spørgsmål angående hvert af landene. Men de bærer samtidig præg af forfatterens egne vurderinger af, hvad der er vigtigt i deres lande. Uden denne frihed til forfatterne ville vi risikere at miste væsentlig viden. Kapitel 2 rundes af med en kort sammenfatning, hvor nogle iøjnefaldende forskelle og ligheder trækkes frem.

I kapitel 3 findes en nærmere redegørelse for den arbejdsmodel, der udvikledes i arbejdsgruppen efter kontaktseminaret. Som det fremgår, opstod der et selvstændigt projekt, der udover at give forskerne dybere indsigt indebar et lille stykke metodeudviklingsarbejde.

Herefter præsenteres i kapitel 4 den nye viden, projektet genererede. Vores ærinde var at opnå dybere indsigt i, hvorledes de praktikere, der sidder tættest på løsladelsen opfatter deres daglige arbejde i relation til egne muligheder og kompetencer, men også i relation til samarbejde med relevante parter. Denne redegørelse er struktureret ud fra kernepunkter i seminarerne, herunder: Hvordan ser de professionelle deres klienter? Hvilke problemer findes i jobbet og hvilke løsninger benyttes? Hvad er godt samarbejde? Hvad er en god plan for løsladelse? I sammenfatningen præsenteres udvalgte kernepunkter og foreløbige analyser.

Kapitel 5 er af en kort diskussion og perspektivering af både vores egen arbejdsproces og løsladelsesprocessen som den forløber i Danmark, Norge og Sverige. Som sagt er det ikke op til os at udpege en vinder og en taber. Men det står naturligvis den enkelte læser frit for at tænke videre her fra.

Kapitel 2

Regler og praksis i hvert land

I kapitel 2 beskrives regler og praksis for løsladelse i de tre deltagende lande i separate afsnit. Hvert afsnit er hovedsageligt baseret på de relevante regelsæt, herunder såvel lovgivning som andre regler, vejledninger mv. Dertil kommer i nogle tilfælde andre relevante skrevne kilder, teoretiske overvejelser. Enkelte steder suppleres med forfatterens indsigt i praksis.

Hvert land er beskrevet af personer med indsigt i løsladelse i deres eget land. Forfatterne har ikke været underlagt en fælles disposition for det enkelte afsnit. Dette har naturligvis den ulempe, at der ikke er umiddelbar sammenlignelighed imellem landene – i hvert fald ikke på alle forhold. Fordelen har været, at landene kunne præsenteres sammenhængende, og det er håbet, at de enkelte kapitler giver et dækkende indtryk af arbejdet med løsladelse fra fængsel i hvert af landene.

De tre afsnit er af forskellig længde. Dette skyldes ikke forskellig grad af viden hos forfatterne, men en vis forskel i perspektiv og skrivestil samt den kendsgerning, at der er forskelligt at fortælle fra de tre lande. Desuden findes i afsnittet om Danmark et underafsnit om systemteori. Dette er i princippet lige så relevant for det norske og svenske som for det danske afsnit.

Danmark

Køreplan for god løsladelse

Anette Storgaard & Hanne Ramsbøl

Introduktion

Hensigten med dette afsnit er at give en samlet og overskuelig redegørelse for *såvel* de underliggende regler, herunder lovgivning mv., for løsladelse fra fængsel i Danmark *som* den igangværende proces med implementering af den metod for god løsladelse, som går under betegnelsen ”Køreplan for god Løsladelse”. Det er dog endvidere ambitionen, at afsnittet ikke må blive kortere, end at det giver det fornødne grundlag for at forstå både det teoretiske grundlag og den praktiske fremgangsmåde for metoden. Der er også levnet plads til enkelte analytiske og vurderende refleksioner. Sidstnævnte er tilstræbt henvist til slutningen af afsnittet.

Der er ikke én indlysende mest hensigtsmæssig rækkefølge for behandlingen af de forskellige emner. Efter overvejelse er valget faldet på at lægge ud med en redegørelse for de aktuelt gældende regler vedrørende løsladelse. Herefter følger en meget kort beskrivelse af udviklingen i dansk kriminalforsorg. Denne er smalt fokuseret på sit formål, nemlig at bidrage til indsigt i baggrunden for først ”De vejledende retningslinjer for samarbejdet mellem de sociale myndigheder og kriminalforsorgens institutioner og afdelinger”, som kom i 1998, dernæst ”Projekt god Løsladelse” og endelig tilblivelsen af ”Køreplan for god Løsladelse”, som har været under implementering siden 2010.

Det teoretiske grundlag, nemlig Niklas Luhmanns systemteori og dennes relevans for den udfordring det er at forberede og gennemføre den gode løsladelse præsenteres før redegørelsen for arbejdet med ”Projekt god løsladelse” og udviklingen af ”Køreplan for god løsladelse”.

Afslutningsvis følger en opsamling, som fokuseres på udvalgte emner og er tilsat enkelte analytiske, delvist kritiske aspekter.

Gældende regler om løsladelse – kort præsentation

Ved indsættelse i fængsel udarbejdes en straftidsberegning, hvor af datoerne for afsoning af halv tid, to tredjedels tid og fuld tid fremgår. Sker der uregelmæssigheder undervejs i afsoningen, f.eks. ved at en fange undviger, foretages ny beregning, når afsoningen er genoptaget. Datoerne er vigtige, fordi lovgivningen foreskriver, at der skal tages stilling til prøveløsladelse efter afsoning af to tredjedels tid og der kan besluttes prøveløsladelse efter halv tid. Der skal dog være afsonet minimum 2 måneder, for at prøveløsladelse kan komme på tale. Desuden findes en mulighed for prøveløsladelse efter halv tid, dog mindst 4 måneder, når særlige grunde eller en særlig indsats fra fangens side, foreskriver dette. Det er endvidere en forudsætning for prøveløsladelse, at der er 30 dages straf tilbage på prøveløsladelsestidspunktet. Disse regler findes i Straffelovens §§ 38 og 40a.

Hertil kommer § 31, stk. 2 i straffuldbyrdsloven, hvorefter der påhviler fængslet en pligt til, snarest efter løsladelsen at udarbejde en handleplan i samarbejde med de indsatte. Tilsvarende gælder for det sociale område § 141 i lov om social service, der stiller som forudsætning for at tildele social ydelse til en voksen person, der er under folkepensionsalderen (f.eks. en prøveløsladt), at der udarbejdes en handleplan.

Udfyldende og mere specifikke anvisninger findes i en række underliggende retskilder. En central plads har Cirkulære om udarbejdelse af handleplaner efter straffuldbyrdsloven mv. (Cirkulære nr. 53 af 28. juni 2010). Heraf fremgår bl.a. at såvel fængsler, som Kriminalforsorgen i Frihed (KiF) har pligt til indenfor de første 4 uger at udarbejde en plan for strafudståelsen og tiden derefter (fængslerne) herunder tilsynsperioden (KiF). Der skal udpeges handleplanansvarlig og stedfortræder for denne i relation til hver enkelt klient og af cirkulærets §§ 10 og 12 fremgår, at handleplanerne skal koordineres med de relevante kommuners sociale afdelinger samt at der påhviler kriminalforsorgen en pligt til at iværksætte denne koordination. Nogle grupper af indsatte er undtaget fra kravet om handleplan. Det gælder bl.a. indsatte med kortere straffe, som tillige ikke skønnes at have særskilte sociale problemer. Herom henvises til Bekendtgørelse om begrænsning af kriminalforsorgens pligt til at udarbejde handleplaner efter straffuldbyrdsloven for indsatte, prøveløsladte og betinget dømte (Bekendtgørelse nr. 727 af 26. juni 2006). Endelig har kriminalforsorgens personale Vejledning om udarbejdelse af handleplaner (Vejledning nr. 55 af 28. juni 2010) som rettesnor for handleplanarbejdet. Heraf fremgår bl.a., at den dømte skal søges

motiveret for at indgå i handleplansarbejdet samt at der dog skal udarbejdes handleplan alligevel, hvis den dømte ikke medvirker. Det fremgår også at den dømte ikke har ret til at få en kopi af sin handleplan, men at udlevering af kopi beror på konkret skøn og lokale forhold.

For det sociale områder er en væsentlig kilde: Bekendtgørelse om kommunernes pligt til at koordinere handleplaner med kriminalforsorgen for visse persongrupper (Bekendtgørelse nr. 642 af 15. juni 2006). Heraf fremgår i overensstemmelse med handleplancirkulæret (ovenfor), at kriminalforsorgen har initiativpligten med hensyn til at koordinere de handleplaner, som skal udarbejdes i medfør af henholdsvis straffuldbyrdelseslovens § 31, stk. 2 og lov om socialservice § 141. Kommunens pligt består i at følge op på en henvendelse fra kriminalforsorgen vedrørende koordinering.

Baggrund for erkendelse af at løsladelse er en tværsektoriel udfordring

Den danske kriminalforsorg har, i lighed med kriminalforsorgen i de øvrige nordiske lande, været igennem en udvikling, hvor indsatsen i 1950'erne og 1960'erne var præget af behandlingsoptimisme og holdningen var præget af en positivistisk tankegang, der anså det for muligt at afdække årsagerne til kriminalitet helt ned på individplan igennem empiriske studier. En konsekvens af behandlingsideologien var en række tidsbestemte strafformer, som blev benyttet i relativt stort omfang, men med tiden kom under kritik idet de dels ikke kunne dokumenteres at have en særlig virkning dels indebar en ulighed i straffens varighed, som var kritisabel ud fra almindelige lighedsbetragtninger. De tidsbestemte straffe (særforanstaltninger) blev fjernet fra straffeloven i 1973, hvorefter kriminalforsorgen frem til slutningen af 1980'erne havde en ideologi-tom periode.

I begyndelsen af 1990'erne indførte kriminalforsorgen (igen) forskellige behandlingstilbud til nogle grupper af fanger (og til betinget dømte), herunder stofmisbrugere. Til forskel fra tidligere var kriminalforsorgens indsats dog begrænset af straffens udmålte varighed (Storgaard, 2001).

For stofmisbrugere indførtes behandling i fængslerne i de fleste tilfælde efter den såkaldte import-model, hvor uafhængige behandlingsinstitutioner sender behandlingsmedarbejdere ind i fængslerne. Eftersom fængselsopholdet skulle afsluttes i overensstemmelse med reglerne herom (se ovenfor), skete det ikke sjældent, at behandlingen

ikke var tilendebragt, når vedkommende skulle løslades. Tidsmæssigt faldt denne udvikling i kriminalforsorgen sammen med en del ny regulering på det sociale område. Eftersom fængsler sjældent ligger præcis i den kommune, hvor den indsatte bor før og/eller efter indsættelsen og eftersom social lovgivning typisk ikke har strafafsonere i sit hovedfokus, fulgte en periode med en del debat imellem økonomisk hårdt pressede kommuner om, hvem, der skulle støtte de løsladte. Helt konkret var det et problem at finansiere fortsat misbrugsbehandling på døgninstitution udenfor fængselsregi efter løsladelse.

En evaluering af det første store import projekt måtte således konkludere: ”Det største problem for at sikre maksimal kvalitet i projektet har i hele undersøgelsesperioden været vanskelighederne ved at etablere konstant gode betingelser for at træffe aftaler med de indsat-tes hjemlige myndigheder om opfølgende behandling.” (Storgaard, 1999).

I samme periode kom der blandt medarbejdere både i fængsler og kommuner fokus på løsladelsessituationen. Det blev bl.a. stadig hyppigere italesat, at en del personer løslades uden reelt at have bolig. Selvom der er oplyst en løsladelsesadresse, er det ikke altid reelt muligt for den pågældende at bo på adressen. Et andet gennemgående tema var ventetider på at få et møde med sagsbehandleren i kommunen. Omvendt gav kommunerne udtryk for, at de ofte ikke var informeret om, at en borger var løsladt, før han mødte op i forvaltningen. Endelig var det et hyppigt problem, at indsatte blev løsladt fredag eftermiddag, hvis de havde brug for kontakt med misbrugscentret, som typisk har lukket i weekenden.

Disse erfaringer har givetvis spillet en rolle i det øgede fokus, der kom på samarbejdet mellem kriminalforsorgen og de sociale myndigheder op igennem 1990’erne og som i 1998 resulterede i et fælles instrument, der fik navnet: De vejledende retningslinjer for samarbejdet mellem de sociale myndigheder og kriminalforsorgens institutioner og afdelinger (herefter: De vejledende retningslinjer). Hovedformålet med De vejledende retningslinjer var at forebygge kriminalitet og recidiv igennem en optimering af det tværsektorielle samarbejde.

I 2003 gennemførtes en evaluering af implementeringen af De vejledende retningslinjer. I evalueringen inddrog man såvel ledere, medarbejdere som borgere fra udvalgte geografiske områder. Evalueringen viste generelt for de praksisområder, der indgik, at der ikke var sket en målbar forbedring af det tværgående samarbejde. De steder, hvor man kunne berette om tilfredsstillende forløb, beroede disse på personligt kendskab imellem medarbejdere på tværs af sektorer. Vedrørende prøveløsladelse konkluderede evalueringen således:

” Et af de væsentlige fokuspunkter i rapportens resultater er de problemer, der rejses om samarbejdet vedrørende løsladelse og prøveløsladelse. Der udtrykkes stort set utilfredshed med samarbejdet blandt samtlige respondenter. Kritikken fra de sociale myndigheder og KIF retter sig mod fængsler og arresthuse og drejer sig om manglende information og inddragelse i planlægningen af løsladelse. Når KIF og kommunerne samarbejder bedre med hinanden, end de begge gør med fængslerne, er det Følgegruppens opfattelse, at det som noget væsentligt beror på forskellige professionskulturer i de respektive organisationer og forskellige faglige mål for arbejdet. I fængsler og arresthuse er det væsentligste formål således at opnå orden og sikkerhed, mens formålet med indsatsen i kommuner og KIF afdelinger i højere grad har et resocialiserende sigte. Fængslerne på den anden side efterlyser, at kommunerne er mere udfarende i samarbejdet og beklager problemer med at få kommunerne til at påtage sig handle- og betalingsforpligtelse.” (Ramsbøl, 2003).

Herefter, nemlig i 2. halvdel af 00’erne blev nogle af de regler skærpet, der angår kriminalforsorgens og kommunernes pligt til koordinering af handleplaner vedrørende fælles klienter. Formålet hermed var at understøtte en langsigtet indsats og sikre kontinuitet i samarbejdet til gavn for klienterne (se ovenfor).

Derudover iværksattes i 2006 et toårigt projekt, som havde til formål at støtte implementeringen af de skærpede regler med henblik på at ”tilvejebringe de nødvendige forudsætninger for at skabe sammenhæng i indsatsen ved overgangen fra fængsel til frihed.” Projektet var tværministerielt og økonomisk støttet af Socialministeriet (det daværende Velfærdsministerium), Beskæftigelsesministeriet samt Direktoratet for Kriminalforsorgen. Projektet havde som udgangspunkt, at de gældende love og regler udgjorde tilfredsstillende grundlag for at udarbejde og samarbejde om handleplaner for såvel fængsler som sociale- og beskæftigelsesmæssige myndigheder; men at udfordringerne og tilgangen til opgaverne tog sig forskelligt ud i de respektive sektorer. Projektet skulle munde ud i et bud på en samarbejdsmetode samt en række anbefalinger om god løsladelse til kommuner og kriminalforsorgen. Endelig skulle var det et ønske, at projektet skulle skabe grundlag for indgåelse af samarbejdsaftaler mellem myndighederne.

Projektet fik tilnavnet Projekt God Løsladelse og beskrives lidt mere indgående efter en kort ekskurs ud i det teoretiske grundlag, som projektet blev gennemført på.

Et systemteoretisk perspektiv

For at opnå et helhedsorienteret analytisk perspektiv på samarbejdet og for at løfte iagttagelserne op fra det konkrete, relationelle niveau tog projektet afsæt i elementer fra Niklas Luhmanns systemteori. Luhmanns systemteori bygger på det historiske grundpostulat om det uddifferentierede samfund. Systemteorien lægger sig altså op af det sociologiske perspektiv om, hvordan det moderne samfund bryder med det traditionelle ved at blive stadig mere komplekst og funktionelt opsplittet (Luhmann, 2000). Hos Luhmann er det moderne samfund kendetegnet ved at være differentieret i forskellige systemer, som virker i overensstemmelse med hver deres særegne logik (Qvortrup, 2002). Der er en række forskellige subsystemer – såkaldte organisationssystemer – som så at sige anlægger hver deres anskuelse. De møder de samme målgrupper, men har forskellige logikker. Og de forskellige organisationssystemer med forskellige logikker, funktioner og koder, antager forskellige organisatoriske former, aktuelt det retlige system og det sociale system. Fængsler er for eksempel organisationer i det retlige system, og socialcentre organisationer i det sociale. Systemerne er sideordnede, men med hver sin logik og hver sin anskuelse af verden, blandt andet fordi deres lovgivninger, funktioner og opgaver er forskellige. Og systemerne ses i det systemteoretiske perspektiv som skarpt adskilte, autonome, selvopretholdende og lukkede.

Grænserne mellem det enkelte system og dets omverden, har i et systemteoretisk perspektiv en dobbeltfunktion, idet grænsen både kan forbinde og adskille system og omverden. Grænsen mellem system og omverden er ikke rumlig eller materiel, men er en meningsgrænse, og forskellige organisationssystemer selekterer mening forskelligt på baggrund af deres iagttagelser. Selvom systemer er autonome og lukkede, kan de ikke bestå uden en omverden eller uden andre systemer. De er i følge Luhmann strukturelt orienteret mod deres omverden (Luhmann, 2000). Luhmann taler om strukturel kobling, hvor systemer er henvist til hinanden samtidig med, at de forbliver omverden for hinanden. Man kan tale om både et afhængigheds- og uafhængighedsforhold.

I Luhmanns optik kan et fængsel altså ikke gennemføre en god løsladelse for en socialt udsat borger uden et socialcenter og omvendt. Antagelsen bag projektet var på den baggrund, at når målet er en god løsladelse, er systemerne gensidigt afhængige af hinanden.

Med Luhmann i baghovedet er det ikke vanskeligt at forstå, at den nyligt løsladtes navigation er en vanskelig udfordring. Efter en kortere eller længere periode uden indflydelse og mulighed for at tage ansvar for egen hverdag står man som løsladt overfor komplekse systemer med forskellige traditioner, kulturer, kommandoveje og forskellige ideologiske tilgange til klienten (hjælp versus straf). Udfordringen er stor, også selvom systemerne (og de enkelte medarbejdere) som udgangspunkt skal, og er villige til at åbne grænserne, og til gensidigt at stille deres kompetencer til rådighed.

Med Luhmanns systemteori tænkt ind i løsladelsessituationen blev det et sigtepunkt i Projekt God Løsladelse at stræbe efter enkelhed og gennemsigtighed i henseende til redskaber, metoder og processer.

Fra Projekt til Køreplan

I 2006-2008 indsamlede Projekt God Løsladelse sit empiriske grundlag gennem repræsentanter fra de myndighedstyper, der er involveret i løsladelse fra fængsel. Det vil sige kommuner, fængsler og KIF afdelinger.

Helt overordnet var projektets resultatmål at forebygge recidiv og at sikre borgerens rettigheder (ydelser og støtte).

En første konkret udfordring i projektet var at bygge bro imellem de involverede myndigheders forskellige logikker og koder, således at alle kunne samles og en fælles definition af god løsladelse. Brobygningen førte til denne definition:

Den gode 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

Igennem arbejdet med den fælles definition af god løsladelse opstod ny erkendelse af fællesskab om opgaveløsning og med tydeliggørelsen af hver enkelt aktørs ansvar blev kommunikationen lettere. Udvidet

kendskab til andre systemers perspektiver og behov, førte til anerkendelse og vilje til tilpasning.

Efter udarbejdelse af den fælles definition blev indbyggede barrierer identificeret og kategoriseret på forskellige niveauer, herunder både i form af lokale konkrete forskelle og i form af centrale forskrifter eller udstukne procedurer, der peger i forskellig retning.

Undervejs udviklede de kommuner, fængsler og KiF-afdelinger, der deltog i Projekt God løsladelse sammen med de projektansvarlige den metode, som skulle blive til metoden for god løsladelse og fik tilnavnet Køreplan for god Løsladelse.

Køreplan for god Løsladelse tager sit udgangspunkt i de gældende regler og angiver trin for trin hvilket system/hvilken myndighed, der har hvilken opgave. Køreplanen begynder ved indsættelsen i fængsel og fortsætter til efter løsladelsen. Ud for hvert trin i køreplanen er beskrevet, hvilke forudsætninger, der må være til stede internt i systemerne og i samarbejdsprocessen for at nå de ønskede resultater.

Et vigtigt element er princippet om én indgang til kommunen. Det vil sige at et fængsel altid skal kunne vide præcist, hvilken medarbejder i en kommune, der tager imod besked om en forestående løsladelse og tager ansvar for kommunal deltagelse i løsladelsesmødet og for at den løsladte ledes frem til den relevante afdeling, sagsbehandler osv.

Køreplan for god Løsladelse er en metode for samarbejde imellem myndigheder. Igennem planens enkle og konkrete visualisering af løsladelsen som en fremadskridende proces anskueliggøres den enkelte myndigheds ansvar. Heraf vokser erkendelse af behov for kommunikation samt af at ingen myndighed kan bære processen igennem alene, jf. Luhmann.

Det gensidige behov for indsigt i andres opgaver, pligter, bindinger osv. og behovet for at visualisere den gensidige afhængighed er så meget desto større fordi de konkrete medarbejdere i stort omfang har samme uddannelsesmæssige baggrund. Den faggruppe, der som gruppe er tættest på og fylder mest i arbejdet med løsladelse fra fængsel er socialrådgiverne, som har det, der i Danmark betegnes som en mellemlang uddannelse med en stor andel undervisning i bl.a. sociallovgivning og en mindre andel af praktik. De fleste socialrådgivere ansættes i kommuner, hvor de arbejder med generelle sociale sager og kun sjældent er sagsbehandler for en person, der løslades fra fængsel. Et beskedent antal socialrådgivere ansættes i kriminalforsorgen, hvor de enten placeres i Kriminalforsorgen i Frihed eller i et fængsel. I KiF er opgaven kombineret af kontrol (tilsyn) på den ene side og støtte og motivation på den anden side. Hvad de prøveløsladte angår betragtes det pønale element i straffen som mindre centralt i

KiF end i fængslerne. De socialrådgivere, der ansættes i fængsler, har som hovedbeskæftigelse at forberede og gennemføre løsladelse for de indsatte. Men i fængslerne udgør socialrådgiverne (kaldet forsorg) en lille andel, ca. 10 %, af personalet. I praksis ser socialrådgiverne i fængslerne ikke den enkelte fange særligt ofte og typisk først når løsladelsen nærmer sig.

Køreplan for god Løsladelse er fokuseret på ”overdragelsen” af borgeren imellem myndigheder, jf. bl.a. ”ingen myndighed slipper, før en anden har fat”. I øvrigt lægges gældende lovgivning til grund, så når det er formuleret som et formål med køreplanen at sikre borgernes rettigheder, er der tænkt på allerede eksisterende rettigheder ifølge gældende lovgivning, ikke nye rettigheder, der udspringer af køreplanen. Der er således tale om at sikre, at borgeren får sin lov-hjemlede støtte til at finde bolig, job osv. Der er ikke tale om at sikre, at borgeren rent faktisk får bolig, job osv.

Hverken Køreplan for god Løsladelse eller andre dokumenter med relation til det samlede projekt omtaler konkret, hvor mange løsladelser, der omfattes af køreplanen. Det fremgår blot, at: ”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.” Dertil kommer i øvrigt nogle grupper, som ifølge ”sagens natur” ikke kan omfattes. Det gælder i hvert fald: de, der frifindes efter varetægt, de der løslades direkte fra retten, fordi straffen anses for udstået med varetægten samt udvisningsdømte. Statistik for alle disse gruppers størrelse, er ikke umiddelbart tilgængelig. Men det fremgår dog af kriminalstatistikken for 2010, at der i dette år faldt 11.697 domme til ubetinget fængsel. Heraf lød 8.092 på fængsel i 4 måneder eller kortere. (Storgaard, 2011). Her antydes ikke, at der ikke gøres en indsats for gode løsladelser for de, der ikke omfattes af Køreplan for god Løsladelse. Det påpeges alene, at en stor andel af de domfældte i al ubemærkethed ikke er udtrykkeligt omfattet af det eneste navngivne program for løsladelse. Ved siden af Køreplan for god Løsladelse udfoldes lokalt bestræbelser på at øge kvaliteten i løsladelsen, bl.a. igennem samarbejde mellem kommuner og kriminalforsorg.

Sammen med afrapporteringen af Projekt God Løsladelse blev der udarbejdet en række anbefalinger til ministerier, kommuner og kriminalforsorg (bilag 1). Den overordnede anbefaling om at indgå forpligtende skriftlige samarbejdsaftaler mellem Direktoratet for Kriminalforsorg og alle Danmarks kommuner blev taget til efterretning, og

er under implementering. Der er udarbejdet en generel skabelon for samarbejdsaftalen, og Køreplan for god Løsladelse (bilag 2) sætter rammerne for den overordnede arbejdsplan i samarbejdet mellem kommunerne og kriminalforsorgen. Landets 98 kommuner er imidlertid meget forskellige, og der har været brug for at supplere køreplanen med konkrete og lokale aftaler. I december 2013 har cirka 85 af kommunerne indgået aftalen med direktoratet. Ved alle kontraktindgåelser spiller den relevante ledelse en afgørende rolle, idet det er ledelsen, der skal sikre rammer og opbakning til frontpersonalet.

Erfaringer, sammenfatning, spørgsmål til fortsat overvejelse

På trods af lovgivningsmæssige, strukturelle og kulturelle barrierer for samarbejdet om gode løsladelser blev det med Projekt God løsladelse dokumenteret, at det var muligt for systemerne at åbne sig for samarbejdet og skabe fælles mening om god løsladelse. Allerede i projektperioden opnåede nogle aktører gode erfaringer, som var af stor betydning. For eksempel lykkedes det for en kommune gennem en aftale med kriminalforsorgen at få sagsbehandlingen så langt frem, at den indsattes forsørgelsesgrundlag var sikret på løsladelsestidspunktet.

Det blev ligeledes hurtigt dokumenteret, at det var organisatorisk muligt at skabe klarhed og tydelighed om indgangen til kommunen, dvs. hvor kriminalforsorgen skulle henvende sig for at initiere samarbejdet. Dette skridt anses for særdeles væsentligt til reducere systemkompleksitet og uoverskuelighed for borgeren.

Der var i projektet bred konsensus om, at personkendskab og gode relationer på tværs af systemer er væsentligt, men det blev også klart, at sådanne faktorer tilstedeværelse ikke er tilstrækkeligt til at sikre et bæredygtigt systemsamarbejde.

I dansk kontekst spiller socialrådgivergruppen en væsentlig rolle i den professionelle indsats vedrørende løsladelse fra fængsel. Socialrådgivere er igennem deres uddannelse generalister og kommer efter studiet ud i mange forskellige funktioner. Kun et fåtal af alle socialrådgivere opnår igennem deres karriere erfaring med straffesektoren. I kommunerne, hvor den største andel af socialrådgiverne finder beskæftigelse, er der mange specialområder for socialrådgiver, herunder familierådgivning, pensionsrådgivning, ældrehjælp og meget mere. Den socialrådgiver, der ansættes i KiF, får meget indsigt i og fokus på straffuldbyrdelse i frihed, herunder mindre pønalt og mere motive-rende fokus end den socialrådgiver, der ansættes i et fængsel. Men

KiF besidder ingen bevillingskompetence, når det kommer til økonomisk støtte til etablering mv. Fængslets og dermed fængslets socialrådgivers kompetence ophører ved fængselsporten. På den baggrund er det ikke overraskende, at fagfæller efter en vis tid i praksis har udviklet forskellige sprog, tilgange, fokusområder osv.

Projekt God Løsladelse og Køreplan for god Løsladelse har ikke ambitioner om at forandre eksisterende kompetencefordeling, grundstruktur eller lovgivning, men har derimod haft til hensigt at fremme de nødvendige samarbejder indenfor det bestående. I det lys er det ikke mærkeligt, at KiF's rolle ved løsladelse ikke er diskuteret nærmere. Men udefra betraget ser det ud til at være en overvejelse værd, om KiF's ressourcer bruges mest hensigtsmæssigt i denne sammenhæng. Det tema, der fra en forskningsmæssig tilgang kunne underkastes et eftersyn, er om kontrolfunktionen i KiF's opgave fylder væsentligt mere end støttefunktionen, når man anlægger den løsladtes perspektiv. Den enkelte KiF medarbejder har givetvis et ønske om at støtte den løsladte. Men der kan være strukturelle barrierer, der gør det vanskeligt at modtage støtten fra KiF. Hvis man i forvejen som nyligt løsladt skal på job-centret, skrive boligansøgning, til misbrugsbehandling mv, kan et besøg hos KiF, som måske ovenikøbet bor i en anden by, godt fremstå som en sur pligt uanset intentionen om at yde støtte. Dette skisma burde gøres til genstand for selvstændig granskning.

Det er fremgået ovenfor, bl.a. i regelgennemgangen, at al tvivl om, hvem der har initiativpligt til forberedelse af løsladelse er fjernet efter de seneste regelændringer. Fængslet, som har den pågældende i sin varetægt og kender hans datoer, har pligten til at sætte processen i gang. Kommunen har pligt til at følge op på en henvendelse. Denne pligt er ikke nærmere præciseret. Af hensyn til sikring af, at der tages et initiativ til forberedelse af løsladelse må definering af pligten anses som en fordel. Kommunerne og kriminalforsorgen er væsentligt forskellige myndighedstyper. Socialministeriet, som er den fælles overordnede for de kommunealsocialforvaltninger har årtiers tradition for decentralisering af kompetence, økonomi mv. Kriminalforsorgen, derimod, har langt mere fokus på regler, ensartethed i sagsbehandling, overholdelse af minimumsrettigheder, ligebehandling osv. og som følge deraf har en mere centralistisk kultur. Denne forskellighed trådte f.eks. tydeligt frem i den første lange tid, hvor der blev arbejdet med indgåelse af kontrakter om Køreplan for god Løsladelse. Har var det Direktoratet for Kriminalforsorgen (det centrale niveau), der arbejder opsøgende overfor hver enkelt af landets 98 kommuner for at forhandle kontrakter.

Den gode løsladelse starter med den gode indsættelse. Derfor underrettes kommunen allerede når en af dens borgere indsættes. Senest 4 uger efter indsættelsen skal den handleplanansvarlige medarbejder i samarbejde med den indsatte udarbejde handleplan for strafudståelsen og tiden efter. Ved lange domme aktiveres kontakten til kommunen et år før forventet løsladelse. Ved kortere domme snarest muligt og senest 4 uger efter indsættelse. Senest 3 måneder før løsladelse afholdes løsladelsesmøde. Det fremgår af køreplanen, at mødet kan holdes enten fysisk, pr. telefon eller video. Efterhånden som køreplanen får fodfæste, bliver det forskningsmæssigt vigtigt at studere disse møders gennemførelse nøjere. Hvis der ikke er tale om prøveløsladelse, men om løsladelse efter endt straf, inddrages KiF ikke. Ved prøveløsladelse overdrages handplanansvaret til KiF før løsladelsen. Senest en uge efter prøveløsladelse mødes den løsladte med KiF. Senest 4 uger efter prøveløsladelse tager KiF kontakt til kommunen for nærmere koordinering. Kriminalforsorgens rolle – og dermed det koordinerede handplanarbejde, som er ryggraden i Køreplan for god Løsladelse ophører ved tilsynsperiodens udløb. Herefter er borgeren ”endeligt overdraget” til kommunen. Hvis der ikke er nogen tilsynsperiode fordi den indsatte har afsonet til endt straf, er der ikke grundlag for koordinering af handleplaner og den løsladte ”overdrages” umiddelbart ved løsladelsen til kommunen. Dette gjaldt for 979 ikke-korttidsstraffede ud af 8.400 løsladte i 2010 (Direktoratet for Kriminalforsorgen, 2010, side 64).

Køreplan for god Løsladelse er en arbejdsmetode for myndighederne, som bl.a. har til formål at sikre at borgerne får, hvad de har ret til. Der foreligger ikke dokumentation herfor, men eftersom dette erklæres eksplicit som formål, er den tanke nærliggende, at borgere hidtil ikke altid har fået den støtte og de ydelser, som de havde krav på. Årsagen hertil kan ikke udredes her. Køreplanen indstifter ikke nye rettigheder for borgerne, hverken i relation til kommunerne eller i relation til fængslerne. Det fremgår af såvel køreplanen som handleplansvejledningen, at der skal udarbejdes handleplan. Det gælder uanset om den indsatte ønsker det eller ej. Det gælder således også uanset om den indsatte ønsker at medvirke eller ej. Men den indsatte skal opfordres til at medvirke. Endvidere skal den indsatte samtykke til at informationer indhentes fra kommune mv. Derudover har den indsatte ikke nogen selvstændig rolle. Der er ingen regler om, at den indsatte har bestemmelsesret om, hvad der står i planen eller om, at han i alle tilfælde har ret til at have sin egen plan i hænderne.

Det er helt utvivlsomt, at Køreplan for god Løsladelse er et stort, ambitiøst og arbejdskrævende projekt. Det er ligeså utvivlsomt, at det er udviklet med henblik på at give løsladelsen mere kvalitet. Til gavn

for den indsatte (sikring af rettigheder og ydelser samt nedsat recidiv) og for samfundet (nedsat recidiv). Der vil med stor sandynlighed blive søgt målt, om recidivet påvirkes. Her fra skal lyde en opfordring til ikke at glemme hele projektets "hovedgenstand", den løsladte, i en evaluering.

Kapitel 2.2

Norge

Tilbakeføringsgarantien og forvaltningssamarbeid

Inger Marie Fridhov

Tilbakeblikk

Forut for åpningen av Botsfengslet i Oslo i 1851 hadde en kommisjon skrevet en omfattende utredning om hvordan straff i Norge skulle gjennomføres. I tillegg til å skrive om selve gjennomføringen av straffen, var kommisjonen meget tydelig i omtalen av løslatelsen som en «akilleshel». Kommisjonen skrev at man, i tillegg til alt det gode kriminalpedagogiske arbeidet som skulle skje under soningen, ikke måtte «forlade fangen i det kritiske Øieblik», det vil si ved løslatelsen. Allerede den gangen var man altså såre klar over at gode opplegg under soning alene, ikke er nok. Skal en straffedømt klare seg etter løslatelsen, kreves opplegg som tar høyde for å være til støtte nettopp i den fasen. Det vil si opplegg som involverer hjelp til blant annet livsopphold, bolig, rusbehandling, undervisning og arbeid/sysselsetting.

Men på tross av den klare erkjennelsen av at fangen ikke måtte «forlades» når han ble løslatt, skjedde det nesten ikke noe i regi av det offentlige på dette feltet før mer enn hundre år senere. Da ser vi bort fra frivillig veldedighet som utviklet seg til det som senere ble kalt vernelagene og friomsorgen.

To elementer

Først på begynnelsen av 1970-tallet, mer enn hundre år senere, begynte det å skje noe radikalt nytt. Særlig viktig var Stortingsmelding nr. 104, Om kriminalpolitikken, som kom i 1978. Det var et dokument som fikk enorm betydning både for fangebehandlingen under soning og for arbeidet med bedre løslatelsesopplegg etter soning. Det er særlig to elementer i denne meldingen som har fått betydning for arbeidet med bedre løslatelsesopplegg. Det ene har med organisering

å gjøre, det andre med jus og menneskerettigheter. Begge elementene hadde sin rot i publiserte fagartikler.

Importmodellen. I 1968 publiserte Nordisk Tidsskrift for Kriminologi en artikkel som het: «Modeller for en fengselsorganisasjon». Forfatter var professor Nils Christie. Artikkelen fikk praktiske konsekvenser nesten med det samme. Og fra da av har det skjedd en gradvis organisatorisk dreining av fengselsvesenet – fra en «selvforsyningsmodell» hvor fengselsvesenet ansatte alle kategorier fagpersonell, til en «importmodell». Mens fengselsvesenet tidligere selv sørget for og betalte alt fra undervisning og lærere til helsetjenester og helsepersonell, og på den måten var «selvforsynt», skulle nå velferdsetatene yte sine tjenester inne i fengslene og fagfolkene være ansatt av det ordinære tjenesteapparatet – ikke av fengselsvesenet. De skulle ha sin identitet og faglige forankring i det ordinære samfunn ute, ikke i fengselsvesenet. I tillegg til de faglige gevinstene ved modellen, argumenterte Christie for at fengselsvesenet hadde alt å vinne på at det ble mer innsyn i kriminalomsorgen ved at andre, eksternt baserte yrkesgrupper, kom inn i fengslene.

I dag har alle de store velferdsetatene som skole, primærhelsetjeneste, kirke og bibliotek, permanent base inne i fengslene. Unntaket er NAV (Norsk Arbeids- og Velferedsforvaltning – det vil si sosialtjeneste og arbeidsmarkedstjeneste som fremdeles ikke er etablert inne i fengslene i full skala. Men målet er at også disse tjenestene skal omfattes av importmodellen og bli fullt ut representert i alle landets fengsler i løpet av de nærmeste år.

I tillegg til det rent faglige, har importmodellen betydd at gamle fengsler har måttet bygges om fordi de eksterne etatene trenger lokaler til sin virksomhet. Det er det kriminalomsorgen som må betale. Den rent faglige innsatsen betaler fagetatene. I tråd med dette, blir nye fengsler fra starten av bygget med tanke på at alle velferdsetatene skal ha sine lokaler inne i fengslene.

Som nevnt ble idéen om importmodellen videreført i Stortingsmelding 104 i 1978. Den passet meget godt til det sosialdemokratiske slagord på den tiden som lød: «Skole for alle, helse for alle, kultur for alle» osv. Var det for alle, var det også for de som for en periode satt i fengsel.

Rettighetsprinsippet. Egentlig skulle en tro at importmodellen kunne kommet som en konsekvens av rettighetsprinsippet, men slik var det ikke. Christies artikkel kom først. Inntil i 1973 hadde det likevel vært som en uskreven lov eller "common sense" at straffedømte ikke hadde rett til å få del i de gode velferdsstaten ellers bød sine borgere. I alle fall var det allment godtatt at folk som satt i fengsel i

praksis ikke kunne få del i dem. Men i 1973 skrev psykolog og kriminolog Gerdt Henrik Vedeler en artikkel i tidsskriftet «Lov og rett» hvor han argumenterte for at fanger vel var dømt til straff, men dermed ikke fradømt sine vanlige borgerrettigheter. I ettertid kan vi se at dette var en banebrytende artikkel. Også dette budskapet ble forsterket og tydeliggjort i Stortingsmelding 104, 1978, hvor det ble trukket konkrete, praktiske konsekvenser av rettighetsprinsippet i forhold til organisering og innhold i rehabiliteringsarbeidet. For hvis innsatte ikke var fradømt sine borgerrettigheter, hvordan skulle de da få del i dem uten at tjenesteytende etater kom inn i fengslene? Det krevde omorganisering. Og den hadde allerede så smått startet i og med innføringen av importmodellen på slutten av 60-tallet.

Importmodellen og rettighetsprinsippet fikk først og fremst konsekvenser for det rehabiliteringsarbeidet som skjedde under soning. Men de fikk også stor betydning for arbeidet med sikte på løslatelse. Særlig fordi det betydde etablering av kontakt med de ordinære velferdsetatene før løslatelse. Det betød ikke minst økt ressurstilførsel til kriminalomsorgen via de andre etatenes budsjett.

Normalitetsprinsippet

I tillegg til importmodellen og rettighetsprinsippet som begge skriver seg fra tydelige, belagte, norske kilder, har også det såkalte normalitetsprinsippet hatt en viss betydning for tilbakeføringsgarantien. Idéen om denne er først og fremst hentet fra Danmark hvor et helt nytt fengsel, Statsfengslet i Ringe, ble bygget med dette som ledestjerne allerede på slutten av 1970-tallet. Fengslet ble bygget uten felleskjøkken, men med fullt utstyrte kjøkken på alle avdelinger og egen dagligvarebutikk innenfor murene. Tanken var at innsatte skulle kjøpe og lage sin egen mat, vaske sitt tøy og holde rent på avdelingen – slik folk flest, normalt sett, vanligvis gjør. Fengslets første direktør, Erik Andersen, var den store ideologen bak dette. Systemet er i Danmark noe korrigerert, men idéen altså plukket opp i Norge på begynnelsen av 2000-tallet uten at de bygningsmessige forholdene foreløpig er lagt til rette for at det skal lykkes.

Grunnlagsdokumenter og regelverk

Dagens straffegjennomføringslov som kom i 2001, gjenspeiler tydelig at myndighetene har lagt både importmodellen og rettighetsprinsip-

pet til grunn for utformingen av loven. Tilbakeføringsarbeid i Norge er derfor i dag først og fremst forankret i straffegjennomføringsloven og i kriminalomsorgens øvrige styringsdokumenter. Det vil si den årlige Stortingsproposisjon nr. 1. Statsbudsjettet, og det årlige tildelingsskrivet til kriminalomsorgens regioner. Styrende er også Soria-Moria - erklæringen til Stoltenberg 1-regjeringen, hvor det het at de ville innføre en tilbakeføringsgaranti. Anliggendet ble videreført i Stoltenberg 2- erklæringen. I Stortingsmelding 37, 2008/2009, Straff som virker, ble idéen om en tilbakeføringsgaranti nærmere beskrevet og gjort forpliktende.

Tilbakeføringsgarantien representerer ikke noe nytt sett i forhold til allerede eksisterende styringsdokumenter. Tilbakeføring til et loyelig liv er ivaretatt både i straffegjennomføringsloven og andre etaters lovverk. Straffegjennomføringsloven regulerer på en klar måte alt det som ligger både i Soria-Moria-erklæringen og i Stortingsmelding 37. Men tilbakeføringsgarantien har i høy grad ført til en økt bevissthet om verdien av godt tilbakeføringsarbeid, ikke bare i kriminalomsorgen, men også i andre departementer, direktorater og tjenesteytende etater. Økt bevissthet har i sin tur ført til økt aktivitet. Det er Regjeringens tilbakeføringsgaranti, ikke bare Justisdepartementets. Det betyr at tilbakeføringsgarantien er en felles politisk ambisjon og forpliktelse på at de forskjellige etatene skal yte hver sine bidrag til god tilbakeføring av den enkelte løslatte.

Tilbakeføringsgarantien har ikke minst ført til at det i kriminalomsorgen er opprettet 27 nye stillinger som tilbakeføringskoordinatører fordelt på kriminalomsorgens regioner og enheter. Disse skal hovedsakelig jobbe på systemnivå og ha som hovedoppgave å vedlikeholde og forsterke avtaleverk og samarbeid med kommunene og tjenesteytende etater ellers i samfunnet. Og som navnet sier: De skal koordinere alt arbeid med sikte på rehabilitering og tilbakeføring – både det som skjer under soning, men alltid med sikte på situasjonene etter soning.

Straffegjennomføringsloven og andre lovverk

Uavhengig av om tilbakeføringsgarantien er en politisk ambisjon som sittende regjering har, er som sagt, selve anliggendet med god tilbakeføring til samfunnet solid hjemlet i straffegjennomføringsloven av 2001. I den er det særlig 4 paragrafer som er viktige med tanke på tilbakeføringsgarantien. I § 2 omtales formålet med straffen. Det sies at innholdet skal være av en slik karakter at det «motvirker nye straf-

fbare handlinger». I § 3 heter det at kriminalomsorgen skal «legge til rette» for at domfelte selv skal «kunne gjøre en egen innsats». Det er kanskje likevel § 4 som er den viktigste. Der pålegges kriminalomsorgen å «legge til rette for at domfelte.....får de tjenester som lovgivningen gir dem krav på. Samarbeidet skal bidra til en samordnet innsats for å dekke domfelte og innsattes behov og fremme deres tilpasning til samfunnet». Hovedpoenget her er at kriminalomsorgen er pålagt å legge til rette for at andre tjenesteytende etater får gjort den jobben de er pålagt – uansett om klienten sitter inne for en tid eller befinner seg ute i det fri. ”Legge til rette for” forstås slik at kriminalomsorgen skal tilby etatene gode lokaler og utstyr til sin virksomhet i fengslet. Men det betyr også at de inkluderes i fengslenes møtestruktur og informasjonsstrøm slik at de hele tiden spiller på lag med kriminalomsorgen og ikke blir en ”stat i staten”.

I Straffegjennomføringsloven § 41 pålegges kriminalomsorgen å forberede løslatelsen «i god tid». Det sies også eksplisitt i denne sammenheng at kriminalomsorgen skal kontakte relevante etater, organisasjoner og personer som kan ha noe å bidra med etter løslatelsen og som kan bidra til en lovlydig tilværelse etter soning. Det er følgelig kriminalomsorgen som er pålagt å ta initiativ i forhold til andre etater slik at de domfelte får det de har krav på – også etter de andre etatenes lovverk. På dette feltet har tilbakeføringskoordinatorene allerede fått stor betydning. Hittil har kontaktbetjentene sammen med sosialkonsulentene – der slike finnes – hatt ansvaret for slike løslatelsesforberedende kontakter med tjenesteytere ute i kommunene. Nå har tilbakeføringskoordinatorene mange steder overtatt den direkte kontakten med eksterne instanser på overordnet nivå.

Ut over dette sies det ikke i straffegjennomføringsloven hvilke rettigheter lovgivningen gir innsatte og løslatte krav på og hva løslatte har krav på, men det finnes spredt i de andre etatenes lovverk. Det finnes også i internasjonale rekommandasjoner.

Helse. I Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, § 3-9, står det om helse- og omsorgstjenester for innsatte i fengsler: « I de kommunene hvor det ligger fengsler i kriminalomsorgen skal kommunen ha tilbud om helse- og omsorgstjenester for de innsatte». Dette innebærer at fengselskommunen har plikt til å yte primærhelsetjenester til alle innsatte i kommunen hvor fengslet ligger. Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet er ansvarlig for at helsetilbudet i fengslene er forsvarlig. Tjenesten finansieres gjennom statlige overføringer.

Opplæring. På samme måte er det Kunnskapsdepartementet som er ansvarlig for at innsatte får grunn- og videregående opplæring i fengslene. Opplæringsloven gir etter nærmere regler unge og voksne

rett og plikt til opplæring på grunnskolenivå, rett til videregående opplæring, rett til fornyet grunnskoleopplæring og spesialundervisning. Opplæringen som gis innsatte er et viktig bidrag til kvalifisering for arbeid eller videre utdanning etter gjennomført straff. Et overordnet prinsipp er at undervisning som er påbegynt i ett fengsel skal følges opp uansett om den innsatte overføres til et annet soningsalternativ. Den skal også så vidt mulig følges opp etter løslatelse i den ordinære skolevirksomheten i samfunnet. Også opplæringen i fengsel finansieres gjennom statlige overføringer.

Sosiale tjenester. Importmodellen har frem til i dag bare delvis omfattet sosiale tjenester. På dette feltet er selvforsyningsmodellen av forskjellige grunner blitt videreført. Kriminalomsorgens egne sosialkonsulenter har fortsatt med å ta seg av et bredt spekter av sosiale behov som innsatte har både under og etter endt soning. Når det gjelder primærhelsetjeneste og skole, har kriminalomsorgen én enkelt instans å forholde seg til. Når det gjelder sosiale tjenester er det flere «leverandører». Kommunene har sine sosial- og bolig- og gjeldsrådgivningskontorer. Når det gjelder arbeid administreres dette av NAV-stat/fylke eller NAV-kommune. Det varierer fra sted til sted hvordan tjenestene er satt sammen og bygget opp.

Uansett har NAV-loven en intensjon om samordning av tjenester i regi av NAV, noe som fremgår av Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 1 og § 8. Oppgaver som informasjon og veiledning, behovsvurdering og arbeidsevnevurdering, omtalt i den samme lov, § 14, 1.ledd a), har vist seg hensiktsmessig å utføre mens innsatte er i fengsel.

Kommunale tjenester som veiledning, herunder økonomisk rådgivning, individuell plan og planlegging av midlertidig botilbud og Kvalifiseringsprogram, er forhold som omtales i Lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen (LOST). Dette er oppgaver som kommunen hvor fengslet ligger bør ivareta. Det gjelder også planlegging av oppstart av arbeidsavklaringspenger og andre arbeidsrettede tiltak og oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten. Det er et mål for kriminalomsorgen å få NAV, med alle sine tjenester- også de som nå administreres av kommunene, som en importert tjeneste på linje med skole og helse. Men det er en omfattende sak, både faglig, personalmessig og ikke minst økonomisk i form av statlige overføringer, til slike tjenester. Dermed er det også et spørsmål om politikk.

Samarbeidsavtaler

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (Nu: KDI-kriminalomsorgs-direktoratet) har inngått sentrale avtaler med de fleste store leverandørene av importerte tjenester. Disse avtalene følges opp med kvartalsvise møter mellom kriminalomsorgen og de andre etatene.

Det er også inngått regionale avtaler på de samme feltene. I ca 90 av 429 kommuner, finnes separate boligavtaler med kommunene. Disse omfatter de fleste, store sentrale kommunene som straffedømte i all hovedsak løslates til. I andre kommuner finnes avtaler som gjelder hele tjenesteregisteret, også gjeldsrådgivning. Men i mange mindre kommuner finnes ingen forpliktende avtaler slik at samarbeidet skjer fra sak til sak – noe som i lengden er utilfredsstillende. Det er opp til kriminalomsorgens regioner både å inngå avtaler og sørge for rutinebeskrivelser slik at avtalene følges opp. Det betyr at praksis rundt om i landet kan variere. Tilbakeføringskoordinatorenes arbeid i regionene betyr at arbeidet med felles avtaleverk er intensivert. Nye avtaler er inngått og eksisterende blir revitalisert. Ikke minst rettes fokus mot rutinebeskrivelser som gjør at intensjonene blir til virkelighet. Men det finnes i Norge foreløpig ingen sentral, felles avtalemal som er forpliktende for alle kriminalomsorgens enheter og de tjenesteytende etatene.

Kartlegging

Et relativt nytt, databasert kartleggingsverktøy i Norge, BRIK, skal tas i bruk ved alle landets fengsler. Dette er et verktøy for å kartlegge innsattes behov for tjenester, altså ikke risikokartlegging. På grunnlag av dette vil så kriminalomsorgen kunne henvise den domfelte til den/de rette instanser. BRIK vil slik sett ha en stor betydning for alt tilbakeføringsarbeid og bidra til at fengslene kan forberede løslatelsen «i god tid». Med BRIK vil prosessen rundt løslatelsen kunne starte når vedkommende starter soningen. Det er en erkjent utfordring at faren for ”overkartlegging” er til stede. De forskjellige etatene har hver sine kartleggingsverktøy og må bruke dem til sine formål. Ideallet i norsk kriminalomsorg er derfor at man skal kartlegge ”så lite som mulig, men nok” til å kunne henvise den innsatte til rette faginstans.

Fortid og framtid

Enhver tid har sine idealer for fangebehandling, rehabilitering og tilbakeføring. Straffegjennomføringsformene endres sakte men sikkert, men idealet om at ingen skal "forlades i det kritiske Øieblik" har holdt seg siden 1851. Synet på hva som skal til i det kritiske øyeblikk, endres. Vi kan med rette spørre hva det er som gjør at norske myndigheter tror at de skal lykkes bedre med tilbakeføringsarbeidet i dag enn i 1851? Og hva kan hindre at tilbakeføringsgarntien ikke bare blir «et slag i luften?» Noe av svaret ligger trolig i at vi tross alt har gått fra å være en stat med veldedighet til en velferdsstat basert på enkeltborgernes rettigheter. At dette også omfatter straffedømte, er kanskje den viktigste erkjennelsen på veien mot en god tilbakeføring etter endt soning.

Sverige

Organisering av frigivning från fängelse

Anders Persson & Kerstin Svensson

Bakgrund; allmänt om samverkan och ansvar

I Sverige kom frågan om frigivning att synliggöras inom kriminalpolitiken genom 1974 års kriminalvårdsreform. Reformen ledde till en ändrad lagstiftning; lagen (1974: 203) om kriminalvård i anstalt. Genom lagen konstaterades både behovet av frigivningsförberedelser och att detta var Kriminalvårdens ansvar. Samtidigt slogs det fast att den sk.normaliseringsprincipen skulle gälla för Kriminalvårdens klienter (Bet. JuU 1972:2 & prop. 1974:20). Denna princip innebär i korthet att Kriminalvårdens klienter har rätt till samma vård- och stödinsatser som alla andra samhällsmedborgare. Den samhällsliga servicen skall alltså tillgodose alla medborgares enskilda behov, även de som samtidigt avtjänar ett fängelsestraff. I praktiken innebär detta att de myndigheter som ansvarar för exempelvis sjukvård och arbetsmarknad har ett fortsatt ansvar. Kriminalvården skall inte överta ansvaret för dessa samhällsfunktioner – däremot måste Kriminalvården samverka med dem och förmedla kontakt mellan sina klienter och dessa funktioner.

För att normaliseringsprincipen skall fungera förutsätts samverkan och samarbete mellan samhällets olika aktörer. Genom förvaltningslagen (1986:223) och myndighetsförordningen (2007:515) finns det i Sverige formella krav på att statliga förvaltningsmyndigheter skall samverka. I allmänhet gäller således för Kriminalvården att driva sin verksamhet i samverkan med andra myndigheter, men vad det gäller att tillgodose de intagnas behov är det mera specifikt normaliseringsprincipen som styr arbetet - såväl under tiden de är frihetsberövade som i samband med frigivningen. I frigivningsförberedelserna kan samverkan krävas med en rad olika samhällsfunktioner; exempelvis hälso- och sjukvård (inklusive psykiatri), Arbetsförmedling, Försäkringskassa och den kommunala socialtjänsten.

Samverkan och ansvarsfördelning är dock inte en helt okomplicerad fråga. Riksrevisionsverket (2009) har konstaterat att de krav om samverkan som ställs på myndigheter är generellt; inga särskilda krav riktas mot exempelvis Arbetsförmedlingen att samverka med Kriminalvården. Det finns heller inget i lagstiftningen som pekar på något särskilt ansvar för kommuner och landsting att samverka med Kriminalvården. Kriminalvården intar däremot en särställning genom att kraven på samverkan som riktas mot denna myndighet är mera preciserat, och att samverkan också skall åiterrapporteras.

Frigivning i fokus

Frågan om frigivning kom att fokuseras allt mer mot slutet av 1990-talet. Undersökningar som gjordes av hur Kriminalvården arbetade med frigivningssituationen och hur de intagnas socioekonomiska situation såg ut visade dock på flera problemområden (Brå 1889, Nilsson och Tham 1999). Brottsförebyggande Rådet (Brå) gavs då i uppdrag av regeringen att utvärdera Kriminalvårdens arbete kring frigivningen (Brå 2000, 2001). Man fann genomgående brister i arbetet på systemnivå – behandlingsplaner fanns enbart för knappt hälften av de intagna och behovet av fungerande samarbete mellan anstalter och frivård betonades. Rekommendationen som Brå lämnade var bland annat en ökad systematisering och enhetlighet i dokumentationsarbetet. Med bakgrund av detta gav regeringen Kriminalvården i uppdrag att inleda en treårig försöksverksamhet för att intensifiera och strukturera arbetet med frigivningsförberedelser. Som ett led i detta skulle intensivövervakning med elektronisk kontroll, sk. fotboja, användas som ett sätt att underlätta övergången mellan fängelse och frihet. I samband med detta fokus på frigivningen infördes ett standardiserat och gemensamt dokumentationssystem för verkställighet inom Kriminalvården – Verkställighetsplanering (VSP).

De efterföljande utvärderingarna visade att det blev färre intagna än förväntat som kom i fråga för de tänkbara åtgärderna. Det nya dokumentationssystemet VSP användes dock i en stor skala, vilket Brå såg som positivt (Brå 2003, 2004a, 2004b, 2005). På senare år har det generella frigivningsarbetet inte fokuserats i utvärderingssammanhang. Däremot har VSP granskats i flera sammanhang, huvudsakligen i termer av hur det fungerar som stöd för Kriminalvårdens verksamhet (exempelvis Riksrevisionen 2009).

Projekt och samarbete

Under 2000-talet har några olika projekt och satsningar genomförts med koppling till Kriminalvårdens arbete med frigivning (Heule 2005, Berman 2005). I den statliga satsningen på hemlöshetsfrågan mellan åren 2007 och 2009 ingick också Kriminalvården, eftersom bostadsfrågan är en central aspekt av förberedelserna för frigivning. Hela satsningen utvärderades (Denvall m.fl. 2011) och den generella slutsatsen var att mycket få av målen som satts upp i de olika delprojekten hade infriats. Utredarna såg det också som problematiskt att hemlöshetsfrågan hanteras i projektform. Det finns dock exempel på formaliserade överenskommelser om samverkan som inte är i projektform; exempelvis slöts det år 2008 ett samarbetsavtal mellan Kriminalvården och Arbetsförmedlingen. Inom frivården finns det sedan 1980-talet ett samarbetsystem, Krami, där Arbetsförmedlingen, Kriminalvården och ett antal kommuner samverkar kring klienter. Kriminalvården har också samarbete med tredje sektorn, exempelvis frivilligorganisationer som KRIS (Kriminellas Revansch I Samhället). Utöver att fungera som kamratstöd för de som frigges så kan KRIS också erbjuda vissa praktiska insatser som att ordna med en tillfällig bostad efter frigivningen eller praktik på en arbetsplats.

Arbetet inom Kriminalvården

I Sverige tillämpas villkorlig frigivning efter två tredjedelar av strafftiden, varför Kriminalvården i princip alltid vet det exakta datumet för frigivningen när den dömdde påbörjar att avtjäna sitt straff. Längden på straffet avgör dock när det är praktiskt lämpligt att påbörja frigivningsförberedelserna – för de med korta strafftider är det mer akut att påbörja en planering snabbt än för de med fleråriga strafftider. Frigivningen är målet för den planering som görs under straffavtjänandet (VSP). I praktiken hanteras VSP av anstaltens personal (kontaktmännen) som skall planera både för det praktiska under tiden i anstalt och de frigivningsförberedande åtgärderna. En förändring med tydlig bäring på frigivningsarbetet sker under 2008 då frivården ges samordningsansvaret för klienternas VSP. Tanken var här att tydliggöra ”den röda tråden”, dvs att frivården finns med under anstaltstiden och sedan följer klienten från anstalten till frivården. Även om frivårdsinspektören på så sätt har det formella samordningsansvaret för VSP, och kontaktmannen och frivårdsinspektören skall samverka kring frigivningsförberedelserna, är det i

många fall kontaktmännen som utför det mesta av planeringen. Vad det sedan gäller ansvaret för utredning inför beslut om ”särskilda frigivningsförberedelser” (se nedan) ligger detta i vissa fall på anstalterna, och i andra fall på frivården. Samverkan och samarbete inom Kriminalvården förutsätts dock alltid. Detta leder således till att det finns en varierad praktisk intern ansvarfördelning inom Kriminalvården för hanteringen av frigivningsförberedelserna.

2010 ersattes lagen om kriminalvård i anstalt med fängelselagen (2010:610). I den nya lagen är skrivningen annorlunda kring ansvar och åtgärder inför frigivningen. I det kapitel som tar upp frigivningsfrågan beskrivs vad som i dagsläget står till buds i termer av reella frigivningsförberedande åtgärder, eller sk. utslussning. Det finns idag fyra typer av åtgärder och alla utreds, beslutas och genomförs i Kriminalvårdens regi; frigång, vårdvistelse, halvvägshus och utökad frigång. Detta utbud av åtgärder bygger på ett antal lagförändringar i den föregående lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt. Förändringarna som infördes 2007 syftade till en ökad flexibilitet i systemet och att fler personer att få kunna utslussning under längre tidsperioder.

Vårdvistelse innebär att en intagen placeras utanför anstalten för att genomgå vård eller behandling mot missbruk eller mot något annat som har samband med hans eller hennes brottslighet. Frigång innebär att en intagen under dagtid lämnar anstalt för att arbeta, utbilda sig eller genomgå behandling. Ett halvvägshus är öppnare än en sk. öppen anstalt och de intagna vistas där under eget ansvar, men med närvaro av personal och en närhet till det som Kriminalvården och andra myndigheter kan erbjuda. Utökad frigång innebär att en intagen avtjänar fängelsestraffet i sin bostad, och dagtid arbetar eller utbilda sig. Övrig tid har den intagne utgångsförbud, vilket kontrolleras med elektroniska hjälpmedel, sk. fotboja.

Det är dock inte alla fängelsedömda som blir föremål för utslussning. Kriminalvårdens mål är att nå 40 % av de som avtjänar fängelsestraff mellan 6 månader och 2 år, respektive 60 % av de med straff längre än 2 år. Enligt Kriminalvårdens statistik når man dock inte riktigt upp till dessa mål (Kriminalvården 2012). Det bör samtidigt noteras att dryga hälften av alla fängelsedömda avtjänar kortare straff än 6 månader och därför exkluderas – oavsett hur deras psykosociala situation ser ut inför frigivningen. Det är således en mindre andel av de fängelsedömda som kan komma ifråga för dessa frigivningsförberedande åtgärder.

Kunskapsläget

I Sverige är det akademiska intresset för kriminalvård ganska lågt, varför huvuddelen av den systematiserade kunskap som finns tillgänglig kommer från Brottsförebyggande rådet (Brå), som på regeringens uppdrag följer upp och utvärderar kriminalpolitiska beslut och åtgärder. Den frigivningsförberedande åtgärd som mest frekvent blivit föremål utvärderingar är fotbojan. Fotbojan infördes ursprungligen på försök under åren 1994-1998 som ett fristående alternativ till kortare fängelsestraff ("front door"), men 2001 påbörjades också försök med att använda fotboja vid slutet av ett fängelsestraff ("back door"). Den generella bilden av fotbojan som Brottsförebyggande rådet förmedlar i sina rapporter är positiv och när återfallsanalyser görs så påvisas en lägre återfallsfrekvens bland de som får fotboja, jämfört med de som lämnar fängelset direkt (Brå 1999, 2000, 2001, 2003a, 2003b, 2004a, 2004b, 2005, 2006, 2007a och 2007b).

Nuvarande utbud av frigivningsförberedande är som noterats inte begränsat till fotboja utan inkluderar även frigång, vårdvistelse och halvvägshus. Brottsförebyggande rådet har också utrett den reform från 2007 som ledde fram till detta utbud av åtgärder. I rapporterna (Brå 2008, 2009) visades att utökad frigång (fotboja) alltmer ersatte frigång, men att antalet vårdvистер minskade och att det gick långsamt att starta verksamheten med halvvägshuset. Brå's (2010) slutrapport om reformen var dock ytterligare en återfallsanalys av fotbojan, och även denna stärkte bilden av fotbojan som ett återfallspreventivt alternativ till att avtjäna hela fängelsestraffet inne på anstalten.

Vem gör vad – och klientens roll

I Sverige är gränsdragningen i tid relativt okomplicerad när det gäller ansvarsfrågan. Som visats är det Kriminalvårdens ansvar fram till frigivningen vad det gäller att planera och initiera kontakter med övriga samhällsorgan. Samtidigt är det Kriminalvårdens ansvar att utreda, besluta och - där så bedöms som möjligt - genomföra någon av de fyra frigivningsförberedande åtgärderna. Ansvaret inom Kriminalvården delas mellan kontaktmännen på anstalterna och frivårdsinspektörerna, i praktiken beroende på vilka åtgärder som är aktuella och när i tid något skall ske. Frivårdens ansvar sträcker sig från verkställighetens början till dess att övervakningen upphör, anstaltens ansvar är begränsat till den tid den intagne är placerad på anstalten.

Samtidigt har Kriminalvården ansvar för de mest grundläggande behoven under anstaltstiden – tak över huvudet, mat och kläder – men detta ansvar upphör samtidigt som den intagne frigges. Har den frigivne då inte egna möjligheter att tillgodose sina basbehov är det kommunens ansvar att träda in.

I Sverige har kommunen genom socialtjänstlagen (2001:453) alltid det övergripande ansvaret för sina medborgare; ett mångfacetterat ansvar som sträcker sig förbi bas-behoven och är utan yttre gräns i tid (så länge behoven hos den enskilde kvarstår). För de som frigges från fängelse kan kommunens ansvar många gånger handla om att ge ekonomiskt bistånd för mat för dagen och i mån av tillgång i kommunen erbjuda någon form av (oftast tillfällig) bostad. Ansvaret kan också se annorlunda ut; exempelvis kan kommunen i ett tidigt skede av verkställigheten accepterat en sk. kostnadsförbindelse för en vårdvistelse. Detta innebär att kommunen åtar sig att fortsätta betala för behandlingskostnaderna efter frigivningen, om klienten i fråga är i behov av en behandling som tar längre tid än strafftiden.

Såväl föregående som nuvarande lagstiftning möjliggör den intagnes medverkan i sin planering för frigivningen. Inom ramen för VSP uppmuntras de intagna att medverka i planeringen av såväl verkställigheten av straffet som den kommande frigivningen. Medverkan kan dock inte tvingas fram, men det är i praktiken en förutsättning för att komma i fråga för de nuvarande frigivningsförberedande åtgärderna. I vilken utsträckning och på vilket sätt klienterna i realiteten medverkar är dock svårt att bevara i dagsläget; frågan om klientmedverkan är helt enkelt för dåligt belyst i Sverige. Med undantag för Heules (2005) och Bermans (2005) utvärderingar av tre frigivningsprojekt finns det inga systematiska utvärderingar tillgängliga. Det som dock framkom i dessa utvärderingar var att det fanns stora variationer mellan anstalterna i fråga om hur stort utrymme och ansvar de intagna gavs. På en mera övergripande nivå har även anstaltens och frivårdens praktiska arbete med VSP studerats (Svensson och Persson, 2013). Här framkom det att klienternas medverkan betonas när personalen beskriver sitt arbete med VSP och frigivningsförberedelser. Vad klienternas motivation och medverkan innebär i praktiken förblir dock något oklart – i de observationer som gjordes i studien indikerades att klientmedverkan mera handlar om att ta ställning till det som personalen föreslår, än att få gehör för egna idéer.

Sammenfatning

Anette Storgaard

Opmærksomheden på løsladelsessituation som noget særligt, en "akilles-hæl" eller "et kritisk øjeblik", kan for Norges vedkommende føres tilbage til midten af 1800 tallet. I Danmark og Sverige er emnet dukket op langt senere. Men i realiteten kom løsladelsen først rigtigt på dagsordenen i alle de tre lande mere end 100 år efter den første erkendelse af det kritiske øjeblik. I Norge kom emnet i første omgang op som en del af en øget opmærksomhed på fængselsafsoning generelt i slutningen af 1970'erne. Og med en ny straffuldbyrdelseslov i 2001 blev tilbageføring til samfundet efter fængsel implementeret i loven. I 2008/2009 blev tilbageføring til samfundet formuleret som en tilbageføringsgaranti. Dog ikke en garanti af sædvanlig juridisk bindende karakter. . Det er en særlig pointe, at denne garanti oprindeligt var anset for ikke blot at være kriminalforsorgens ansvar, men regeringens ansvar. Den ultimo 2013 tiltrådte regering i Norge har ikke ligeså udtrykkeligt gjort begrebet Tilbageføringsgaranti til sit. Men den støtter fortsat optimering af løsladelsesarbejdet.

I Danmark blev erkendelse af koordineringsproblemer imellem kommuner og fængsler for første gang omsat i fælles vejledende retningslinjer i 1998. Disse retningslinjer fik dog ikke megen betydning i praksis. De kulturelle og praktiske barrierer var for store til at dette relativt "bløde" værktøj ("vejledende retningslinjer") kunne bryde dem. Efter fem år viste en evaluering, at det ønskede samarbejde mellem kriminalforsorg og socialvæsen stadig lod en del tilbage. Efter en proces med afdækning af problemer, definering af formål og behov samt definering af et systemteoretisk afsæt blev implementeringen af Køreplan for god Løsladelse påbegyndt i 2010. Køreplanen har som sit erklærede formål at sikre borgernes rettigheder og at nedsætte recidivet. Køreplanen bygger på en kontrakt imellem Kriminalforsorgen og de enkelte kommuner.

Løsladelse blev i første omgang aktualiseret i 1970'erne i Sverige. Ligesom i Norge fandt dette sted i forbindelse med en mere overordnet reform. Det blev her fastlagt at løsladelse er kriminalforsorgens ansvar. Det fremgik, at kriminalforsorgens klienter har samme ret, som andre borgere til bl.a. lægehjælp, social støtte osv. Kriminalforsorgen skulle imidlertid ikke selv stille dette til rådighed, men tilveje-

bringe det fornødne igennem samarbejde med de relevante udenfor fængslet.

Det fremgår af anden svensk lovgivning, herunder forvaltningsloven og myndighedsforordningen, som er kommet til i den nuværende form efter 1970'erne, at offentlige myndigheder har pligt til at samarbejde. Men pligten er udformet forskelligt, således at for øvrige myndigheder er der tale om en generel pligt medens kriminalforsorgens forpligtelser er konkrete.

I slutningen af 1990'erne iværksattes et tre-årigt forsøg med intensiveret opmærksomhed på løsladelse og løsladte. Heri indgik bl.a. elektronisk fodlænke og et omfattende dokumentations- og opfølgingsprogram, der på dansk kan betegnes som en iværksættelsesplan, en afsoningsplan eller en handleplan (verkställighetsplanering, VSP), der skulle sikre en rød tråd igennem hele forløbet fra indsættelse til forberedelse og gennemførelse af løsladelse.

VSP spiller ikke i dag en stor rolle ved løsladelse, men mere som en arbejdsmetode for kriminalforsorgen. Reelt ligger forberedelse og gennemførelse af løsladelse hos kriminalforsorgen, som har samarbejdsaftaler med bl.a. arbejdsformidling i nogle kommuner, og tillige indgår i arbejdet med hjemløseproblemer. Endvidere praktiserer kriminalforsorgen samarbejde frivilligorganisationer, som tilbyder forskellig støtte.

I 2008 overgik ansvaret for VSP til Sveriges kriminalforsorg i frihed (frivården). Ideen hermed var at tydeliggøre den røde tråd i forløbet idet frivården både hører sammen med fængslet og med verden udenfor.

Med den ny fængselslov i 2010 blev et særskilt afsnit om udslusning indført. Her opregnes følgende udslusningstilbud: frigang, ophold i egnet institution udenfor fængsel (f.eks. med henblik på misbrugsbehandling), halvvejshus og udvidet frigang. Disse beslattes og iværksættes af kriminalforsorgen. De reelt ansvarlige er den indsattes kontaktperson i fængslet og kriminalforsorgen i frihed i konkret samarbejde. Ved løsladelse overtager kommunerne ansvaret for forsørgelseshjælp og boligplacering mm. Det sker at en kommune allerede ved indsættelsen påtager sig udgiften til anbringelse på egnet institution i forbindelse med udslusning.

I alle tre lande synes behovet for dialog og samarbejde imellem kriminalforsorgen og samfundets generelle systemer at være erkendt. I forbindelse med afsoning generelt spiller princippet om normalitet (normalisering) i forskellig grad en rolle i varetagelsen af dette behov. Forberedelse og gennemførelse af løsladelse følger i et kontinuum efter afsoning og hænger således sammen med praktiseringen af

normaliseringsprincippet. I Norge er idealet at alle relevante myndigheder er engageret allerede tidligere under afsoningen, de bør så at sige ”importeres” ind i fængslet. Sverige og Danmark arbejder i højere grad på optimering af overgangen fra fængsel til frihed igennem samordning af indsatser mv.

Danmark og Norge har i dette årti intensiveret indsatsen i forbindelse med løsladelse igennem implementering af egentlige metoder eller programmer for løsladelse. I begge lande lægges der op til systematik og styrkelse af myndighedernes samordning. Et sammenligneligt programinitiativ i Sverige ser ud til at have fået en anden funktion og i stedet betones den koordinerende rolle i kriminalforsorgen i frihed.

I alle tre lande er et væsentligt fokuspunkt sikring af allerede eksisterende rettigheder for målgruppen. Dette antyder en erkendelse af at borgere, som befinder sig i det kritiske øjeblik ikke altid ved egen hjælp opnår de rettigheder, de har på papiret. Ingen af landene har – med eller uden løsladelsesprogram – betonet særlige rettigheder specielt til løsladte.

I Norge ser der ikke ud til at være forudsat en bestemt straftid for omfattelse af Tilbageføringsgarantien. Anderledes er det i Sverige og Danmark, hvor de korteste (og dermed det store flertal) frihedsberøvende straffe er udelukket fra henholdsvis udslusningsmulighed og Køreplan for god Løsladelse.

I alle tre lande skal de indsatte opmuntres til at tage del i tilrettelæggelse af såvel afsoning som løsladelse. I nogen grad beror de attraktive muligheder på den indsatte egen medvirken. Men det gælder dog også at såvel VSP, Tilbageføringsgaranti som Køreplan for god Løsladelse bliver afviklet uanset vedkommendes reelle medvirken. Tilbage står i alle landene at få afdækket ”brugernes” oplevelse af såvel hvilke behov, de har som programmernes evne til at indfri behovene.

Kapitel 3

Projektet – design och metod

Kerstin Svensson

Arbetet med detta projekt har skett i tre faser: förberedelse, genomförande och bearbetning. Dessa faser beskrivs här en efter en.

Förberedelse

Efter det kontaktseminarium, som Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi höll i 2009 i Danmark, tillsattes en arbetsgrupp som tog på sig att ordna ett fortsatt nordiskt samarbete om frigivning från fängelse. Arbetsgruppen kom oprindeligt att bestå av Anette Storgaard, Jan Aage Førde, Hanne Ramsbøl och Kerstin Svensson. Arbetsgruppen valde att arrangera seminarier som skulle omfatta så många som möjligt av de nordiska länderna. I slutänden visade det sig bli möjligt att göra i detta i Danmark, Norge och Sverige.

Utgångspunkten var att verksamma från olika delar av kriminalvård och kommunal socialtjänst skulle få möjlighet att så fritt som möjligt diskutera med varandra, samtidigt som det blev möjligt för oss att samla in material från deras diskussioner. Det resulterade i att vi lade upp seminariet där deltagarna diskuterade i olika gruppkonstellationer och dokumenterade sina diskussioner skriftligt i datorer som fanns utplacerade hos grupperna. Därefter fördes gemensamma diskussioner där de centrala temana noterades av deltagare från arbetsgruppen. Efter seminariet skickades en kort sammanfattning av seminariet ut till deltagarna. Det material som samlats in består därmed i huvudsak av dessa noteringar.

De som bjöds in till seminarierna valdes ut som representanter från sina organisationer. Grundfördelningen av deltagare var sex anställda från fängelser, sex från frivård/friomsorg/KIF, sex från kommuner och tre från halvvägshus (Danmark: pensioner).

Första seminariet ägde rum i Odense, Danmark, i mars 2011. Deltagarna kom från olika håll i landet och samtliga organisationer var representerade. Vid seminariet i Drammen, Norge, i oktober 2011 kom deltagarna i huvudsak från ett geografiskt område kring

Oslo/Drammen och kom från anstalter, friomsorg, kommuner och NAV. Vid Stockholmsseminariet i maj 2012 kom deltagarna från Stockholm och andra orter inom 1-2 timmars resväg. Vid seminarier-
na har de nationella representanterna haft hand om inbjudningar
och hållit i seminariet, medan övriga från arbetsgruppen hade mer
lyssnande roll och bistod med en del praktiska arrangemang och
endast deltog aktivt med enstaka frågor.

Vid seminariet i Odense deltog även Inger-Marie Fridhov och
Evelyn Dyb från Norge som förberedelse för att hålla i seminariet i
Drammen. Likaså deltog även Anders Persson vid seminariet i
Drammen som förberedelse för seminariet i Stockholm. På Dram-
men-seminariet deltog udovder de inviterede praktikere enkelte re-
præsentanter fra Norges kriminalforsorg.

I kallelsen till seminarierna framgick att den var personligt riktad
till var och en och att dagen kom att innehålla diskussioner om fri-
givning från fängelse. I Danmark kopplades seminariet till projektet
God løsladelse och i Norge till Tilbakeføringsgarantien. Programmet
var allmänt beskrivet så att det framgick att det skulle bygga på dis-
kussioner, men inte vad diskussionerna konkret skulle utgå ifrån.
Upplägget var detsamma vid alla tre seminarierna:

Kl. 09:30-10:00	Ankomst, kaffe/te och smörgås
Kl. 10:00-10:15	Välkomnande, presentation av dagens program och innehåll
Kl. 10:15-11:00	Grupparbete i blandade grupper Bensträckare
Kl. 11:30-12:30	Ny uppgift i samma grupper
Kl. 12:30-13:15	Lunch
Kl. 13:15-14:15	Diskussion om förmiddagens arbete i grupper från respektive verksamhet: anstalt, frivård, socialtjänst
Kl. 14:15-14:45	Avrapportering från grupperna och gemensam diskussion
Kl. 14:45-15:00	Eftermiddagskaffe/te
Kl. 15:00-15:45	Gemensam diskussion: Vad är en bra planering och ett bra samarbete?
Kl. 15:45-16:00	Summering

Genomförande

Seminarierna har hållits i konferenslokaler och därmed inte varit hemvist för någon av deltagarna. I Danmark och Sverige skedde seminariet och gruppdiskussionen i ett och samma rum, i Norge hölls gruppdiskussionerna i olika intilliggande rum och de gemensamma diskussionerna i en större sal.

I den inledande presentationen gick vi igenom programmet, återkopplade till syftet med och sammanhanget för projektet och samtliga närvarande presenterade sig kort med namn och vilken organisation man representerade. Därefter delades deltagarna in i tre grupper som var och en innehöll representanter för samtliga deltagande organisationer. Eftersom endast två representanter för halvvägshus deltog i Sverige var en av grupperna utan sådan representant.

Första uppgiften för gruppen var att skapa ett case. Till utgångspunkt för caset fanns tre olika mycket korta beskrivningar att utgå ifrån, en för varje grupp. Dessa var:

1. Det handlar om en ung man på 20-25 år. Han avtjänar ett fängelsestraff om sex månader. Mannen är dömd för tillgreppsbrott och ett fall av misshandel, inte grov. Han röker hasch dagligen.
2. Det handlar om en kvinna i 40-årsåldern. Kvinnan avtjänar en dom om ett års fängelse för bedrägeri. Hon är inte tidigare straffad och vill gärna komma igång med en utbildning.
3. Det handlar om en man. Han avtjänar en dom till sex års fängelse för narkotikabrott. Han har fru och två barn.

Dessa korta beskrivningar var formulerade för att skapa tre olika case. Grunden i dem var att det skulle finnas case både med män och kvinnor, med yngre och lite äldre och med personer som hade lite olika typer av kriminalitet, straff mv. När grupperna utvecklade beskrivningarna av casen gavs de möjlighet att färga beskrivningarna av dem med de erfarenheter och föreställningar de hade av sina klienter. Skapandet av case blev också, såsom gruppens första uppgift, ett sätt för deltagarna i gruppen att börja prata med varandra. Beskrivningen av caset skrevs ned i en Word-fil i datorer som stod utpositionerade hos grupperna och sparades på USB-stickor. När denna första uppgift var avslutad samlades USB-stickorna in och medan deltagarna hade en kort paus gjordes utskrift av casen.

Den andra uppgiften var att göra en plan inför frigivning för den person som beskrevs i caset. Grupperna fick då inte samma case som de skrivit, casen flyttades mellan grupperna så att det case som grupp 1 skapat lämnades till grupp 2, grupp 2s case till grupp 3 och caset från grupp 3 lämnades till grupp 1. Casen delades ut i utskrifter och uppgiften var nu att i en Wordfil skriva ned en plan för personen som beskrevs i caset. I Danmark påtalades att man skulle utgå ifrån hur en plan skulle se ut enligt Køreplan for God Løsladelse och i Norge åberopades tilbakeføringsgarantien, medan inga motsvarande instruktioner gavs i Sverige eftersom det saknas motsvarande nationell överenskommelse. Syftet med denna uppgift var att gruppen skulle lyfta fram vad man ansåg vara viktiga aspekter att beakta i en planering för frigivning, och gav samtidigt utrymme för att diskutera exempel ur den vardagliga praktiken. Planerna sparades på USB-stickorna när uppgiften avslutades.

Efter lunch samlades deltagarna i nya grupper. Nu delades de in utifrån var de arbetade och grupperna bestod av deltagare från samma organisationer så att de som arbetade på anstalter var i en grupp frivård/friomsorg/KIF en grupp, kommunrepresentanter i en och personal från halvvägshus/pension i en grupp. Gruppernas uppgift i denna tredje gruppdiskussion var att reflektera över förmiddagens arbete och hur samarbetet med representanter för de andra organisationerna hade fungerat. Till utgångspunkt för samtalet hade de fem frågor:

1. I vilken grad uppfattar ni att era röster blev hörda i gruppens diskussioner?
2. Vad var den största överraskningen i grupparbetet?
3. På en skala från 1 till 10 (där 1 är lättast), hur var det att genomföra uppgifterna? Vad var främjande och vad var hindrande?
4. Vilken var den viktigaste erfarenheten denna övning gav i relation till de planeringar ni gör på verkliga, levande människor som skall frigges från fängelse?
5. Vad tycker ni är viktigt att tänka på i planering för frigivning från fängelse?

Även här skrevs noteringar från diskussionerna ned och sparades på USB . Dessa diskussioner lyftes också upp i en gemensam diskussion med alla deltagarna i samband med den avslutande gemensamma

diskussionen utifrån de två centrala frågorna Vad är en bra plan? Och Vad är ett gott samarbete? Denna diskussion samlade ihop intrycken från dagen och gav utrymme för reflektion över likheter och skillnader i dagens övningar och den vardagliga praktiken där man samarbetar om reella människor och deras planering för frigivning.

Dagen avslutades med reflektioner om vad seminariet fört med sig för deltagarna och genomgående uttrycktes att deltagarna hade fått tankar och intryck att föra med sig i sitt arbete samtidigt som de bidragit till att skapa det material som vi kunnat bearbeta för denna rapport. Det blev tydligt att detta var en form av praktikinära forskning där det fanns ett värde för de deltagande praktikerna att medverka i seminariet, även om dess huvudsyfte var att skapa ett underlag som kunde analyseras av oss forskare.

Bearbetning och presentationer

Det material som samlades in på USB-stickor vid de olika seminarierna har satts samman till ett samlat dokument med 40 sidor koncentrerad text. Texten är i stor utsträckning i kort punktform, det finns inga resonemang nedtecknade, bara nyckelord från de resonemang som fördes. Detta underlag är det som bearbetats för denna rapport. Därtill har också sammanhanget och regelverket i de olika länderna sammanställts och beskrivits för att sätta ramen för de diskussioner som förts och projektet har även redovisats vid European Society of Criminologys konferens 2012.

Kapitel 4

Seminarierna

Kerstin Svensson & Anders Persson

I de tre seminarierna diskuterades samma teman när deltagarna skulle sätta samman en beskrivning av caset och sedan göra en plan. Det presenteras här som beskrivningar av klienten och centrala problem och lösningar. I den sista delen av seminarierna fördes en gemensam diskussion om den goda planen och det goda samarbetet som här presenteras under var sin rubrik. Kapitlet avslutas med en summering med fokus på likheter och skillnader mellan resonemangen i de tre länderna.

Beskrivningar av klienten

De tre casen beskrevs helt kort och grupper av deltagare fick göra beskrivningen tydligare. Case 1 var en ung man som beskrevs såhär: Det handlar om en ung man på 20-25 år. Han avtjänar ett fängelsestraff om sex månader. Mannen är dömd för tillgreppsbrott och ett fall av misshandel, inte grov. Han röker hasch dagligen. I seminarierna blev han beskriven utifrån sin familj, uppväxt och svag förankring i samhället. I Sverige beskrivs att det förekommer missbruk även för andra familjemedlemmar samt att föräldrarna har separerat och att mannen bara har kontakt med modern. I Norge beskrivs också de separerade föräldrarna, men här tillsammans med att hans syster varit utsatt för incest. I Danmark beskrivs inga föräldrar, men att den unge mannen kommer från Kosovo. I den danska beskrivningen har han däremot en son, som lever tillsammans med sin mor och som mannen gärna vill ha mer kontakt med.

I den svaga förankringen i samhället ingår i alla tre beskrivningarna att han är utan egen bostad, bor hos vänner eller flickvän. Han umgås med kriminella, men i den danska beskrivningen uppges han också ha svårt för att umgås med andra. Både i Norge och Sverige uppges han vara intresserad av fotboll, men har slutat träna i den norska beskrivningen. I Sverige beskrivs han också ha provat andra droger, i Norge beskrivs han reglebundet använda även amfetamin och metamfetamin för att självmedicinera sin ADHD. I Sverige beskrivs hans hälsa god, i Norge och Danmark lyfts psykisk ohälsa fram, i

Danmark i kombination med psykiska symptom. Alla beskriver att honom som utan arbete.

Om man utgår ifrån att beskrivningarna görs utifrån de bilder deltagarna har av klienter kan vi också se att de bilderna, för denna unge man, stämmer ganska väl överens i de tre seminarierna. En ung man förväntas sakna arbete och bostad och familjen har stor betydelse.

I case 2 är grundbeskrivningen: Det handlar om en kvinna i 40-årsåldern. Kvinnan avtjänar en dom om ett års fängelse för bedrägeri. Hon är inte tidigare straffad och vill gärna komma igång med en utbildning. Denna kvinna beskrivs också utifrån familj, hon har barn och har separerat från fadern. I Sverige beskrivs inte som aktiv part i skilsmässan, utan som ett offer för att först ha stöttat mannen och sedan, efter skilsmässan, befinna sig i livskris och med svårigheter att försörja sig och att upprätthålla sin tidigare sociala status som hon hade via mannen. I Danmark och Norge är mannen inte beskriven, mer än att han i den norska beskrivningen tar hand om barnen. Hennes brott beskrivs med förklaring till varför de skett, något som skiljer beskrivningen av kvinnan från beskrivningen av den unge mannen i case 1. I Danmark förklaras brotten med ludomani, spelmissbruk, och i Norge och Sverige som en konsekvens av hennes arbete med ekonomiadministration tillsammans med personliga ekonomiska problem där det blev möjligt att lösa problemen genom att ta pengar till sig själv i arbetet. I alla tre länderna beskrivs hon har lättare beroendeproblematik och det är alkohol och tabletter som nämns. I Norge beskrivs hon ha sin bostad kvar, i Sverige och Danmark saknar hon bostad. I alla tre beskrivningarna finns berättelser om hopp inför framtiden och hon är motiverad till behandling och/eller studier.

Även i detta case är berättelserna lika, bilden visar en kvinna med barn, med viss förankring i samhället, men med problem att finna en bra plats för sig efter brottet och straffet och med lättare beroendeproblematik och psykisk ohälsa.

Case 3: Det handlar om en man. Han avtjänar en dom till sex års fängelse för narkotikabrott. Han har fru och två barn. Denna man har ingen ålder i grundbeskrivningen. I Sverige beskrivs han som en återfallsförbrytare med "periodiskt cannabis- och alkoholmissbruk" och att han har anknytning till organiserad brottslighet och att han noterats för misskötsamheter under sina anstaltsvistelser. I Danmark och Norge betonas hans kriminalitet mindre, han sägs ha varit dömd några få gånger tidigare, men inget större. I beskrivningen av nätverk beskrivs han ha få goda kontakter, i Danmark inga alls och i Norge bara missbruksvänner. Beskrivningarna av familjesituationen varie-

rar, i Sverige har hustrun begärt skilsmässa, i de två andra länderna finns hon kvar i bilden, men har psykiska och/eller sociala problem. I alla tre seminarierna beskrivs han ha och vilja ha god kontakt med barnen och i Sverige att barnen besökt honom på anstalt och att han varit på "Pappa-barn vecka" med dem. Den fysiska hälsan beskrivs som god, men i både Norge och Danmark beskrivs han ha problem med ryggen. I Sverige talar man om vilka program han genomgått inom kriminalvården, i Danmark att han har gått missbruksbehandling och i Norge om oro inför frigivningen. Han beskrivs genomgående ha arbetserfarenhet, men också dålig ekonomi och behov av att ordna sitt liv med ekonomi och arbete.

I den samlade bilden av denna man framkommer, liksom i de övriga två casen, att familjen får stor roll i beskrivningen parallellt med att andra vänner saknas. Bilden av familjen ger också bilden av många kontakter med sociala myndigheter. Hans kriminalitet skiljer sig lite åt i beskrivningarna, men genomgående uttalas behov av insatser för arbete, ekonomi och missbruk.

I beskrivningarna av de tre klienterna kan vi se att relationer till andra betonas och att alla beskrivs utifrån att de vill ha goda relationer till närstående. De materiella förhållandena med arbete, bostad och möjligheter till försörjning har betydelse och finns med, men relationer till familj och vänner tar en mera central plats. Missbruk och hälsa är också viktiga komponenter som lyfts fram och de beskrivs relaterat till insatser som gjorts. I alla tre casen beskrivs både den situation som finns och möjliga lösningar. I samtliga case kan man se möjligheter, även när det är komplexa sociala situationer. Det är alltså en nyanserad bild som framkommer av klienterna, trots att den beskrivs tematiserat utifrån standardiserade rubriker om familj, hälsa, missbruk, arbete, bostad, ekonomi osv. Ingen av klienterna beskrivs på sätt som kan tolkas att man ser henne eller honom som "hopplös", eller "ond", däremot beskrivs kvinnan mera explicit som ett offer för omständigheter än männen. Samtliga negativa aspekter i kvinnans situation beskrivs utifrån att hon har drabbats av något.

Centrala problem och lösningar

I steg 2 i seminarierna gjordes planering för de case som beskrivits. I dessa planer betonas klienternas egen motivation och intresse, samtidigt som frågor om missbruk och arbete intar en central roll. Kriminaliteten är det som förenar klienterna eftersom de finns inom kriminalvården, men det är inget som utreds djupare eller som foku-

seras som centralt problem. Den rollen tas framför allt av missbruksfrågan. Det är i första hand de problemen som skall lösas och lösningarna finns vanligen i färdigförpackade program och insatser.

Den yngre mannen beskrivs avtjäna ett sexmånaders fängelsestraff för tillgreppsbrott och misshandel. Planeringen i Sverige tar sin utgångspunkt i att hans kriminalitet ”indikerar en eskalering i allvarlighet” och att man därför bör göra en större insats. Missbruket av droger ses som det enskilda största problemet och man vill börja med att göra en grundligare utredning med hjälp av instrumentet ASI (Addiction Severity Index) och betonar samtidigt att han själv måste vara intresserad av att göra något åt sina drogproblem, och också sin arbetslöshet. Han beskrivs vara positiv och förslaget blir två typer av program, dels ett kognitivt program som syftar till att uppmuntra total drogfrihet, PRISM (Programme for reducing individual substance misuse), dels ett konsekvenspedagogiskt program, Krami, som syftar till att samordna insatser för att ge möjlighet för klienter att komma i arbete. Hans tidigare fotbollstränare föreslås bli hans lekmannaövervakare och man räknar med att det goda stöd han har av sin familj också skall stötta honom. Planeringen handlar primärt om kriminalvårdens insatser, medan socialtjänsten beskrivs dels som de som tar över efteråt, dels som finansiärer tillsammans med arbetsförmedlingen. I Norge blir planeringen mer baserad på insatser som ska ske efter tiden i fängelse och tillsammans med lokala organ, som NAV. Under tiden i fängelse ska han genomgå program mot missbruk och ha arbetspraktik, det ska också fortsätta efteråt, i samråd med NAV. Övriga insatser som nämns är skuldsanering, söka arbete och bostad, allt tillsammans med NAV. Permissioner från fängelse ska arrangeras i samarbete med NAV och nätverkskonsulten och inriktas på att förbereda frigivningen och de beskrivna insatserna, men också för att ordna fysisk träning.

Planerna i Norge och Sverige skiljer sig åt genom att man i Sverige mera betonar de insatser som kan göras inom Kriminalvården, framför allt i programform, medan man i Norge mer betonar vad som ska ske efter tiden i fängelse. Den norska planen har i högre utsträckning en generellt social inriktning, medan den svenska betonar specifika insatser. Eftersom noteringarna från Danmark inte sparades för detta case i seminariet kan de inte tas upp här.

Kvinnans planering tar i Sverige utgångspunkt i att hon informeras om ”att hon har arbetsplikt under anstaltsvistelsen”, men övergår raskt till att beskriva hennes intresse av studier. Planeringen innebär en risk- och behovsbedömning och att personal från anstalt och frivård kopplas in. Hennes missbruk beskrivs som det centrala proble-

met och det skall förstås utifrån en mer ingående utredning med hjälp av ASI. Innan den görs är man dock mån om att hon först skall komma in i rutinerna på anstalt. I planeringen diskuteras utslussningsmöjligheter och man konstaterar att det inte finns halvvägshus för kvinnor, men kanske kan behandlingshem bli aktuellt och därför skall också socialtjänsten involveras så att de kan stå för eventuella kostnader. Initialt planeras för VINN-programmet, ett motivationsprogram för kvinnor som genom samtalsgrupper skall leda till att kvinnorna gör bättre val och strävar efter att ta sig ifrån missbruk och kriminalitet. Hon skall också sättas i kontakt med AA- eller NA-grupper. Trots att hon är på anstalt och att all planering syftar till att ta hand om hennes missbruk vill man göra en anmälan om oro för barnen till socialtjänsten med anledning av hennes missbruk. Hennes sociala nätverk bedöms som gott, men man ser det som att hon valt bort det pga. depression och missbruk och förordar därför psykologkontakt, kanske inom ramen för behandling på behandlingshem. Parallellt med planeringen för behandlingshem kopplar man också in läkare för remiss till sjukvårdens beroendevård. Men i slutändan kommer man fram till att behandlingshem inte behövs och planeringen ändras till att handla om arbete, som skall lösas genom Krami/Moa, en arbetsmarknadsinsats som särskilt vänder sig till kvinnor. Socialtjänstens roll blir i detta skede att hjälpa till att finna en bostad och att ge ekonomiskt bistånd, kanske kan ett stödboende med tillsyn vara aktuellt. Samarbetet mellan myndigheter, framför allt samarbetet kriminalvård och socialtjänst beskrivs som ett eventuellt hinder för att få planen att fungera, eftersom man i de olika myndigheterna har olika prioriteringar, olika upphandlingar och olika sätt att arbeta.

I Danmark görs inte mycket planering, planen består i stort i beskrivning av hennes situation och man noterar att det är mycket information som saknas. Man vill veta mer om hennes egen inställning till olika insatser, hur tiden i fängelse har fungerat och då speciellt hur hon fungerat i arbete, utbildning och behandlingen och om hon är motiverad att göra några insatser. Man lyfter också fram att man behöver veta mer om hur övriga i familjen ser på möjliga insatser och hur deras planer ser ut. I norska gruppen gör man en strukturerad plan där man beskriver tydligt vem som ska göra vad och när det ska ske. Ett nätverk av aktörer beskrivs, det är dels kvinnan själv, dels personal i fängelset och dels personal utanför, i det lokala samhället. Planen sträcker sig till att handla om utredning och rådgivning, få konkreta insatser beskrivs.

Planerna för kvinnan i case 2 skiljer sig därmed ganska mycket åt. Medan man i Sverige ser många konkreta, motiverade insatser och

framför allt betonar Kriminalvårdens formaliserade insatser, betonar man i Norge vem som ska göra vad och i Danmark söker man mer information. I Norge beskrivs samarbetet med andra myndigheter som en grund i planeringen, i Sverige ser man möjliga problem som kan uppstå i samarbetet.

För den lite äldre mannen i case 3 återkommer samma sätt att resonera. I Danmark beskriver man mannens situation och efterfrågar mer information. Bland de få insatser som beskrivs finns arbetsträning, men i övrigt är planen mera en beskrivning av situationen än en egentlig plan framåt. I Norge lyfter man fram att det behövs en fullmakt för att utbyta information med myndigheter (samtlykkeerklæring). Därefter pekar man på den process som ska ske i arbetet för man ska undersöka om det finns resurser i familjen som kan bidra i uppföljningen. Man diskuterar ett nätverksmöte med familjen tillsammans med familjevernet och eventuellt barnevernet. Därtill ska man ge skuldrådgivning, NAV-kontakt för att planera för arbete eller utbildning, utreda hälsoproblem och hänvisa till psykiatrisk klinik för psykisk ohälsa. Två insatser i programform tas upp för tiden i fängelse: ett kognitivt program för att komma till rätta med missbruksproblemen och programmet Brottsbrytet och han ska under tiden i fängelse utvärderas för sin arbetskompetens. En personlig koordinator från kommunen ska anlitas och hålla i en ansvarsgrup som följer upp det som planeras. I Sverige utgår från missbruk, vilket beskrivs ha blivit tydligare när han genomgått missbruksprogrammet PRISM och ETS (Enhanced Thinking Skills), ett kognitivt program riktat mot kriminalitet. Relationerna till närstående beskrivs som är den primära motivationen till förändring. Man planerar för en vårdvistelse med behandlingshem under anstaltstiden och en kontakt med KRIS. Planeringen för behandling går via att han på anstalt går introduktion för 12-stepsprogram och sedan under permission besöker behandlingshem tillsammans med kontaktman och representant för socialtjänsten. Han beskrivs bara positiv till behandlingshemmet. Man diskuterar också tiden efter behandlingen och att en skuldsanering skall förberedas, liksom att planering för arbete skall ske och mannen är medveten om svårigheterna att få bostad i Stockholm och att han behöver fundera på alternativa platser att bo. Planeringen inbegriper ett stort antal myndigheter och organisationer: socialtjänsten, anstalten, frivården, arbetsförmedlingen, kronofogden samt behandlingshemmet.

Skillnaden mellan planerna i de tre ländernas seminarier är tydlig. Det återkommer att man i Danmark vill veta mer om personens egna idéer, i Sverige lyfter man fram Kriminalvårdens insatser och i Norge

involveras en bred grupp aktörer. I planeringarna tar myndigheter och organisationer en stor plats. I Norge framför allt, men också delvis i Danmark, tas samarbetet upp som en förutsättning, men i Sverige beskrivs problemen att samordna insatserna och att få dem till stånd beskrivs nästan som ett lika stort hinder som de problem som skall åtgärdas och i caset med kvinnan framkommer direkt att svårigheter i samarbetet kan förväntas. Planeringarna handlar väl så mycket om insatserna som om personerna. Det som utvecklas i planeringen är vem som skall göra vad och klientens eget intresse. I korta ord skulle man kunna summera diskussionerna om planerna med att man i Danmark lägger mycket fokus på den enskildes egen vilja, i Norge på ansvarsfördelning mellan aktörer och i Sverige på de program och utredningsmanualer som finns i Kriminalvården.

Den goda planen

I de samlade diskussionerna om vad som är en god planering framhävs framför allt vikten av att klienten är motiverad och att man gör en gemensam satsning tillsammans med klienten. För att veta att det är så behöver man ha gjort en ordentlig utredning av både behov och resurser och man skall därför börja tidigt. När man sedan planerar skall man vara realistiskt i förhållande till vad som är möjligt att genomföra i det sammanhang man finns. Att planera skall idealt sett förmedla hopp och det skall helst ske så att man sätter upp prioriteringsordning och definierar delmål. På så sätt blir det tydligt vad som skall göras och man skall kunna se att mål uppnås.

I diskussionen om den goda planeringen framkommer också vikten av att klargöra vem som skall göra vad. Även om man betonar att den goda planen är klientens plan och att klientens eget ansvar är centralt blir det tydligt att planen också fungerar som ett sätt för myndigheterna att definiera sina respektive uppgifter i relation till varandra. Koordineringen av arbetet beskrivs som viktigt för att planen skall vara genomförbar. Den ideala planen är därför en plan som framför allt betonar vem som gör vad, och där man också efter hand kan se att samarbetet mellan myndigheterna fungerar som det är tänkt. Klienten blir här mer till planens objekt, den som man samarbetar om, men också den som skall gynnas av det fungerande samarbetet, så att det i slutänden blir till glädje för klienten att alla har gjort vad de förväntas göra. Det avspeglas också i att planeringen ofta bara sträcker sig den tid som personen är klient i organisationen, medan det för personens del finns ett liv som löper längre än verkställigheten och

kontakten med myndigheterna. Det innebär att den goda planen sträcker sig längre fram än den tid myndigheterna är med i bilden. I Norge och Danmark lyfter man också upp att det kan vara svårt att planera när man inte vet vilken dag som den dömda kommer ut från fängelset, planeringen är beroende av beslut om frigivning samtidigt som den är underlag för det beslutet.

Det förekommer i diskussionerna i seminariet att man efterlyser mer forskning om vad det är som fungerar, framför allt framkom det i Sverige, Den goda planen bör, säger man, ju baseras på sådant som man vet leder till önskat resultat. I det blir det också tydligt att allt inte kan lösas genom en individuell planering. En del problem behöver lösas på andra nivåer. Det går t.ex. inte att planera för arbete eller bostad om det inte finns några lediga arbeten eller bostäder. Där behövs andra insatser än de individuella som kan fastslås i en planering och innan det har skett behöver de involverade aktörerna vara kreativa och finna lösningar bortom de uppenbara.

Det goda samarbetet

Samarbetet beskrevs i seminarierna i två dimensioner, dels utifrån hur samarbetet fungerat under diskussionerna om casen, dels hur det fungerar i den vardagliga praktiken. I beskrivningarna av samarbetet under seminariet återkommer att alla är nöjda, alla tycker att de blivit hörda och att alla i gruppen bidragit till diskussionerna. De överraskningar som framkommit handlade i huvudsak om inblicken i de andra organisationerna, där man främst förvånas över den kunskap och de resurser som finns, men också över att det finns ett så pass starkt engagemang för människor och att man tänker så pass lika. Man beskrev också situationen vid seminariet som något av idealsituationen för samverkan, att alla berörda sitter ned och talar med varandra, men att det sällan ser ut så i praktiken. Det är vanligare att man överlämnar information mellan varandra och att man känner ett motstånd från andra myndigheter. Välvilja och intresse betonas som viktiga komponenter för ett fungerande samarbete, men också att ha kunskap om vad som är möjligt i de olika organisationerna, så att man kommer med rimliga förslag och kan se realistiska möjligheter. I Norge talade man också mycket om fördelen med att ha NAV-konsultenter inne i fängelserna, det underlättade samarbetet mycket.

Från Norge beskriv tilbageføringsgarantien som förpliktigande för alla nivåer, men också att det på lokal nivå saknades ekonomi och resurser för att leva upp till den. I Danmark påtalade man problemen

när det var olika personer på positionerna i de olika organisationerna, samarbetet fungerar inte så bra om det inte är samma personer. I Sverige pekade man på att Kriminalvårdens planeringsverktyg, VSP, är tungarbetat och att det tenderar att göra att skrivarbetet blir viktigare än planeringen i sig. Men det finns också de som menar att det är viktigt att man sätter sig in i de olika myndigheternas verktyg och även i dess olika terminologi. Alla var överens om att både förändringsprocesser och samarbete tar tid, så för den enskilde dömde behöver planeringen inledas tidigt och i idealfallet har den dömde en engagerad kontaktperson som driver frågor. Det är alltså inte bara samarbetet mellan organisationerna som skall fungera, det handlar också om att de enskilda yrkesmänniskorna är entusiastiska och gör ett bra jobb i sina olika yrkesroller. Utöver organisationsrepresentanterna betonar man här också att det är det bästa om det dessutom finns en engagerad lekmanövervakare. Avståndet mellan hemorten och anstalten kan skapa problem, men de kan överbryggas med t.ex. telefon och videokonferenser. Det goda samarbetet kan också handla om att se att inte alla skall vara lika involverade, ofta har frivården i Sverige och NAV i Norge en tydligare roll som de som följer klienten både inne på anstalt och ute i samhället och det kan vara ett bra samarbete att erkänna dem rollen som samordnare.

Eftersom man betonar klientens nätverk som en viktig resurs är det också viktigt att alla i samarbetet bidrar till att betona detta. Samarbetet handlar alltså inte bara om de materiella förutsättningarna och konkreta uppgifter, utan även om att de involverade skall ha liknande tankar och fokus och att man skall respektera varandra och samarbeta prestigelöst. Klientens nätverk är viktigt, men det beskrivs också som viktigt att vara uppmärksam på problemen som finns i att gå från anstalt till frihet och att den dag som man lämnar anstalten är en känslig situation där klienten behöver stöd.

Den generella bilden är alltså att det skall finnas samsyn och samordning mellan de involverade parterna, då fungerar det som bäst. Men man kommer också in på problemen med klienter som inte vill eller kan förändra sig i den önskade riktningen. En sådan grupp är de som har psykiatriska problem, där diagnos och medicinering kan behövas, men är svårt att få till stånd. I casen som man arbetade med under seminariet blev lätt alla klienter till motiverade och engagerade, men i den vardagliga praktiken finns också många klienter som inte alls har den viljan eller det intresset. I det vardagliga är det också många "småsaker" som är väsentliga, medan samarbetet mellan myndigheter lätt tenderar till att handla om stora livsförändringar för klienten. Vägen till de förändringarna går ofta via att lösa många småsaker och även där är det viktigt att samarbetet fungerar. Exem-

pel på sådana saker är t.ex. att skaffa ID-kort. Ett sådant är nödvändigt i många ärenden och kontakter med myndigheter och det är viktigt att man ser till att klienten har ett giltigt ID-kort i god tid innan han/hon lämnar anstalten.

För att kunna genomföra det ideala samarbetet behöver den enskilde tjänstemannen vara trygg i sin roll, ha stöd från sin organisation och sina överordnade och ha en "ärlig realism", dvs. se inte bara möjligheter utan också vara uppmärksam på vad som är rimligt och vilka begränsningar som finns. Det är de enskilda tjänstemännen som har ansvaret för att det fungerar att samarbeta i de enskilda fallen, men förutsättningarna för att kunna ta det ansvaret ligger i den politik som förs och som avgör hur lagar och regler möjliggör eller hindrar samarbete och lösningar. En av förutsättningarna för att de enskilda tjänstemännen skall kunna samarbeta är att de har stöd från sina chefer, att samarbetet är en prioriterad fråga.

Summering

Den samlade bilden från seminarierna är att det finns många likheter i arbetet i de tre länderna och att man också har mycket lika uppfattning av vad som ska ske för att det ska bli en god frigivning från fängelse. Förutsättningarna i de tre länderna skiljer sig lite åt, i Norge finns tilbakeføringsgarantien och i Danmark Køreplan for god Løselse. I Sverige finns inget liknande, men en generell modell att det är kommunen som ansvarar för dem som bor där och Kriminalvården ansvarar för att de som är dömda verkställer sina straff. Trots de olika förutsättningarna är grundtanken ändå den samma: straffverkställighet och planering för tiden efter fängelse ska ske i samråd mellan straffverkställande myndighet och myndigheter i lokalsamhället. Förhållningssätten till planeringen varierar lite mellan de olika länderna. Medan man i Sverige tydligt prioriterar Kriminalvårdens insatser och program är man i Norge mer fokuserad på ansvarsfördelning och samordning och i Danmark mer fokuserad på den enskilde dömdes ambitioner. Rollen för aktörerna i organisationerna blir ändå liknande och det som framför allt betonas som centralt för att få planeringen att fungera är något som ligger utanför de formella kraven och riktlinjerna: goda arbetsrelationer mellan aktörer i de olika organisationerna. Det underlättar planeringens möjligheter och därmed troligen också möjligheterna för den enskilde dömda. Om än det ibland kan verka som om planerna lever lite av ett eget liv sidan av klientens liv i verkligheten.

I en schematisk textanalys av anteckningarna från seminarierna framträdde fyra större teman. Personalens diskussioner tenderade att utmynna i begrepp och meningar som insorterades under begreppen övergripande frågor, praktiska frågor, samverkansfrågor och frågor i förhållande till klienterna.

På den övergripande nivån förs diskussionerna med abstrakta begrepp; exempelvis att planer skall vara "realistiska", att samarbete kräver "likartad filosofi" och att det som skall göras görs "i rätt tid och med rätt resurser". På den praktiska nivån är diskussionerna orienterade mot mera greppbara frågor; att planerna skall utgå från en "prioriteringsordning, med definierade delmål" eller hur man praktiskt skall hantera en frigivning en fredag eftermiddag. Samverkan och samordning diskuteras såväl allmänt; att ett bra samarbete är en förutsättning för en bra plan, som praktiskt; exempelvis behovet av att belysa det rimliga i en plan med hjälp av de olika yrkesgrupper/aktörer som berörs. Oavsett grad av konkretisering är det dock samverkan och samarbete som står i centrum för dessa diskussioner. De klientfokuserade aspekterna av diskussioner har klienten i centrum och tenderar att vara normativa; vikten av att "ha med sig" klienten betonas samtidigt som klientens eget ansvar är centralt.

Sammanställningen av fördelningen mellan dessa fyra teman presenteras nedan som procentuella andelar av respektive lands diskussioner.

	Norge	Danmark	Sverige
Övergripande frågor	44 %	33 %	54 %
Praktiska frågor	20 %	27 %	23 %
Klient frågor	18 %	20 %	15 %
Samverkansfrågor	18 %	20 %	8 %
Summa:	100 %	100 %	100 %

Denna grafiska presentation av fördelningen visar en relativt hög grad av samstämmighet mellan ländernas personal, med undantag för att personalen från Sverige uppehöll sig mera vid de övergripande frågorna och mindre kring diskussioner om samarbete. En tänkbar förklaring till denna trend i materialet kan skönjas om vi återknyter till hur de olika länderna har organiserat sitt arbete med frigivning.

Både Danmark och Norge har ett starkt fokus på samarbete vilket återspeglas i personalens språkbruk och diskussioner. I Sverige däremot, där samverkan och samarbete inte formaliserats i lika hög grad, är det följaktligen rimligt att diskussionerna om planering för frigivning tenderar att vara mera övergripande.

Kapitel 5

Sammenfatning og perspektivering

Anette Storgaard

I Danmark og Norge har man indført metoder (eller programmer om man vil), der udtrykkeligt har til formål at understøtte samarbejdet imellem kriminalforsorgen og andre relevante myndigheder i forbindelse med løsladelse. Når man i Sverige ikke har noget, der helt svarer hertil idag, synes det ikke at skyldes, hverken modstand mod metoder/programvirksomhed eller mod samarbejde. For det første blev der cirka samtidig med initieringen af Køreplan for god Løsladelse og Tilbageføringsgarantien i Danmark og Norge indledt et tilsvarende arbejde i Sverige. Det program, der blev indført, eksisterer fortsat i Sverige, VSP, men har udviklet sig i retning af at være en mere generel afsoningsplan og er ikke direkte og eksplicit rettet mod løsladelse. For det andet er programvirksomhed helt tydeligt ikke fremmed for svenske praktikere, som på seminarerne oftere end de danske og norske praktikere henviste til relevante programmer for de personer, der optrådte i de forskellige cases. Endelig for det tredje har man i Sverige, for at betone behovet for en rød tråd i forløbet, formelt lagt ansvaret for afsoning og udslusning så længe den pågældende er frihedsberøvet hos kriminalforsorgen i frihed. Ikke mindst udslusningsfasen forudsætter reelt dialog med bl.a. kommuner, hvilket også finder sted i Sverige uanset mangelen på en eksponeret metode herfor. Sverige er det land, hvis kriminalforsorg synes at kalkulere mest med den frivillige sektor, NGO, i forbindelse med løsladelse.

I alle tre lande er overgangen fra fængsel til frihed implicit tilrettelagt indenfor rammerne af retsstatlige principper. Til forskel fra den behandlingsideologi (kort omtalt i kapitel 2.1), der satte spor i afsoningen frem til 1960'erne og 1970'erne og som indebar en grad af skønsbeføjelse til de fuldbyrdende myndigheder med hensyn til afsoningens varighed, er det i dag ikke muligt at forlænge en afsoning ud over en i dommen fixeret dato. Det har ikke været genstand for selvstændig undersøgelse her, hvor stor en andel af alle afsonere, der løslades på prøve (med vilkår) i de tre lande. Men opmærksomheden henledes på at løsladelse på prøve er den eneste mulighed for opfølgning af afsoningen med egentlige påbud overfor den indsatte. Dette

bidrager til en klar grænsedragning imellem myndighederne, når det gælder tvang, men ikke i samme grad, når det gælder tilbud. Det er i dette lys ikke overraskende, at de danske og norske metoder for løsladelse og de danske og norske praktikere – uanset hvilken myndighed, de arbejder i – lægger vægt på, at de ”tilbudsgivende” myndigheder (socialvæsen, boligsøgning, jobsøgning mv.) inviteres ind i fængslet. Straffesystemets myndighed ophører principielt ved fængselsporten. I Sverige er denne invitation ind i fængslet ikke så ekspliciteret. I stedet ligger ansvaret for hele afsoningsforløbet formelt hos den del af den ”tvingende” myndighed, der følger tvangen op, når den indsatte afvikler den sidste tid af straffen i frihed under prøveløsladelse. I prøveløsladelsesperioden har den frie del af kriminalforsorgen i alle landene en dobbeltfunktion: De skal kontrollere at vilkår/betingelser for prøveløsladelsen overholdes (tvang) samtidig med at de understøtter og rådgiver den prøveløsladte. De faktiske understøttelser med penge, jobtræning, misbrugsbehandling mv. iværksættes og finansieres i alle tilfælde af andre myndigheder end kriminalforsorgen.

Praktikernes tilgang til hverdagslignende situationer giver forskningen værdifulde bidrag til forståelse af betydningen af forskelle og ligheder i de skriftlige kilder. Når praktikerne blev bedt om at udarbejde en case på grundlag af ganske få stikord, lagde de i alle lande meget stor vægt på at beskrive forholdet til familie og netværk. Afhængighed eller brug af narkotika samt psykisk helbred betones også i beskrivelsen af de ”indsatte”. Den begåede kriminalitet havde mindre opmærksomhed i beskrivelsen. Undtagelsen er den mandlige afsoner med lang straf, som især i Sverige fremhæves som relativt kriminelt belastet.

I den case, der omhandler en kvinde, indgår i alle lande forklaringer på, hvorfor kriminaliteten fandt sted. Dette sker ikke i de cases, der angår mænd.

Ingen af de ”indsatte” beskrives som ”håbløse”. I alle tilfælde påpeges mulige veje fremad. Der er tendens til at anse kvinden som et ”offer” for andre forhold. Men derudover er der mange forskelle på, hvordan personerne beskrives.

Da grupperne skulle arbejde med de cases, der var udviklet i en anden gruppe, træder betoning af programmer og indsatser, der er tilgængelige indenfor kriminalforsorgen tydeligst igennem i Sverige. I Danmark og Norge overvejes i langt højere grad, hvilke tilbud og muligheder, der findes udenfor kriminalforsorgens regi. Norge adskiller sig fra de andre lande ved især at betone generel social støtte samt at lægge vægt på klarhed over ansvarsfordeling. Sverige adskiller sig ved

at betone meget specifikke programmer, som findes i kriminalforsorgen, samt et markant behov for samordning af indsatsen. Danmark adskiller sig ved at efterspørge mere information, herunder angående vedkommendes egne ønsker.

Når deltagerne skulle beskrive den gode plan taler praktikerne fra alle lande med én tunge: den gode plan er klientens egen plan. Derudover mener alle også, at planen udgør et værktøj for praktikerne, ikke minds når det angår ansvarsfordeling og koordinering. Både de danske og de norske praktikerne påpeger det uheldige i, at løsladelsesdagen kan fastsættes med meget kort varsel. Problemet synes at køre i ring begge steder, idet planen ikke kan laves færdig, uden at man kender dagen for løsladelse og fastsættelse af løsladelsesdato beror på planen. I Sverige sker prøveløsladelse efter afsoning af 2/3 tid langt mere konsekvent og dette problem er ikke fremtrædende.

I overvejelser om udformning af løsladelsesmetoder havde beslutningstagerne i hvert fald på ét punkt gjort klogt i at lytte til praktikerne. Det gælder ejerskab til planen. Hos praktikerne er der ikke tvivl om nødvendigheden af klientens reelle involvering. Denne spiller ingen tydelig rolle i de metoder, der er udviklet.

For at kunne udvikle et godt samarbejde betoner praktikerne nødvendigheden af ærlighed mht muligheder og begrænsninger, opbakning fra ledelsen og prioritering af samarbejdet. I alle lande fremhæves det konkrete kendskab til en relevant medarbejder hos anden myndighed som en styrke. Flere deltagere fremhævede, at vore seminarer burde udbredes, så alle kunne være med, fordi de netop her havde opnået både personlige kontakter og en indsigt i de potentialer og engagement, der findes andre steder. I den norske baggrundsartikel betones visonen om en integrering af NAV og netop NAVs tilstedeværelse på seminaret blev af deltagerne fremhævet som en fordel.

Både Danmark, Norge og Sverige er i stigende grad i de seneste par årtier blevet opmærksomme på løsladelse som en særlig fase i straf-fuldbyrdelsen. Alle arbejder de også ud fra den overbevisning, at løsladelse kræver opmærksomhed både før, under og efter selve overgangen fra fængsel til frihed. Denne overbevisning ses ikke at være influeret af eller referere til internationale eller europæiske instrumenter, men derimod at udspringe af nationale kriminalpolitiske regler, visioner og traditioner. Trods en række fælles principper mv. i de tre landes straffesystemer og kriminalpolitikker, viste der sig også flere interessante forskelle. Forskelle som ikke blot kom frem i officielle skriftlige kilder, men også når praktikerne samledes om konkrete udfordringer. Det viste sig således, som antaget, både muligt, relevant og lærerigt at gennemføre dette lille komparative projekt i de tre lande.

Metodisk viste der sig i processen ind imellem at være et sammenstød imellem krav til fuldstændig sammenlignelighed og virkelighedens muligheder. Dette gjaldt både i skrivning af baggrundskapitler, hvor forfatterens eget perspektiv og erfaring fik en vis plads, og i forberedelse og gennemførelse af seminarer, hvor faktiske og praktiske forhold (som f.eks. geografi og økonomi) gjorde sig gældende. I begge sammenhænge fulgte vi den strategi at gå så langt som muligt i fælles retning i de tre lande, men når det kom til de yderste marginer da at bøje af for virkeligheden. Dette sidste har naturligvis sine omkostninger, når det gælder komparation, men her lod vi den kendsgerning at feltet er hidtil uudforsket og vores nysgerrighed overfor det ukendte vinde. Denne rapport kan således ikke anses som final men snarere som et startsted for fortsat komparativ forskning indenfor nordiske løsladelsesstrategier.

Litteratur

Barajas, J, Jensen, L, Oldfelt, G och Wallering Fall *Uppföljning av arbetet med uppskjuten villkorlig frigivning*. Rapport nr 30 från Kriminalvårdens controllerfunktion. Norrköping: Kriminalvården, 2010

Berman, Anne *Empowerment, vision och samverkan: En rapport om processutvärdering av Equal Utvecklingspartnerskapet Bättre frigivning 2002-2005*. Norrköping: Kriminalvårdsstyrelsen, 2005

Christie, Nils *Modeller for en fengselsorganisasjon*, Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskap, 1968

Denvall, V, Granlöf, S, Knutagård, M, Nordfeldt, M och Swärd, H *Utvärdering av "Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar" Slutrapport*. Meddelanden från Socialhögskolan 2011:2, Lund: Socialhögskolan, 2011

Goffman, Erving *Anstalt og menneske*. Paludans fiol-bibliotek. 2. oplag, 1974.

Hauge, Ragnar *Kriminalitetens Årsaker*, Universitetsforlaget, Norge, 2002

Heule, Cecilia *Anstalt och empowerment. Tre försök till bättre frigivning*. Norrköping: Kriminalvårdsstyrelsen, 2005

Luhmann, Niklas *Sociale systemer*. Hans Reitzels forlag, 2000

Minke, Linda Kjær *Fængslets indre liv – med særlig fokus på fængselskultur og prisonisering blandt indsatte*. PhD-afhandling, Københavns Universitet. Særtryk, 2010.

Nilsson, Anders och Tham, Henrik *Fångars levnadsförhållanden. Resultat från en levnadsnivåundersökning*. Norrköping: Kriminalvårdsstyrelsen, 1999

Olesen, Annette *Løsladt og gældsat*. Jurist og Økonomforbundets Forlag. 2013

Padfield, Nicola et al *Release from Prison. European Policy and Practise*. Willan Publishing, 2010.

Ramsbøl, Hanne *Kriminalforsorgens og de sociale myndigheders samarbejde. Om udmøntningen af De Vejledende retningslinier for samarbejdet mellem Kriminalforsorgens institutioner og afdelinger og de sociale myndigheder*. Formidlingscentret for socialt arbejde. 2003

Ramsbøl, Hanne og Rasmussen, Nell *Projekt God løsladelse i Løsladt og hvad så?* Jesper Ryberg (red.). Jurist og Økonomforbundets forlag. 2009

Reumert, Hanne *Sagsomkostninger i straffesager i Løsladt og hvad så?* Jesper Ryberg (red.). Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2009

Storgaard, Anette *Behandling og kontrol overfor kriminelle stofmisbrugere i Danmark i Skyldig eller sjuk?* Hildigunnur Olafsdorttir (red.). NAD-publikation Nr 40. 2001.

Storgaard, Anette *Straf og misbrugsbehandling under samme tag*. CRF Publikation. Center for Rusmiddelforskning. 1999.

Storgaard, Anette *Straffeattester i Løsladt og hvad så?* Jesper Ryberg (red.). Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2009

Storgaard, Anette *Om at få en ny chance efter fængslet i: Andersson et al. : Festskrift til Per Ole Träskmann*. Nordstedts Juridik. 2011

Svensson, Kerstin och Persson, Anders *Verkställighetsplanering i praktik och retorik Norrköping: Utvecklingsenheten, Kriminalvården*, 2013

Tranæs, Torben et al *Forbryderen og samfundet*, Rockwool Fondens Forskningsenhed/Gyldendal, 2008

Qvortrup, Lars *Det lærende samfund*. Gyldendal, 2002

Vedeler, Gerdt Henrik *Frihetsstraffens innhold – betraktninger om fangers rettigheter og fengslets forpliktelser*, Tidsskriftet Lov og Rett, 1973 side 31-46

Andre kilder

Bekendtgørelse 2010-06-25 nr. 793
om udgang til indsatte, der udstår fængselsstraf eller forvaring i kriminalforsorgens institutioner (Udgangsbekendtgørelsen)

Bekendtgørelse nr. 642 af 15. juni 2006

Bekendtgørelse nr. 727 af 26. juni 2006

Bet. JuU 1972:2

Brottsbalk (1962:700)

Brottsförebyggande rådet, *Frigivning från fängelse*. BRÅ-rapport 1998:6. Stockholm: Fritzes, 1998

Brottsförebyggande rådet, Intensivövervakning med elektronisk kontroll. Utvärdering av 1997 och 1998 års riksomfattande försöksverksamhet. Rapport 1999:4 Stockholm: Brottsförebyggande rådet, 1999

Brottsförebyggande rådet, *Från anstalt till livet i frihet – inför muck*, BRÅ-rapport 2000:20. Stockholm: Fritzes, 2000

Brottsförebyggande rådet, *Efter muck – från anstalt till livet i frihet*, BRÅ-rapport 2001:2. Stockholm: Fritzes, 2001

Brottsförebyggande rådet, *Från anstalt till frihet. Förstärkta frigivningsförberedelser*, webrapport april, 2003

Brottsförebyggande rådet, Fängelse i frihet. En utvärdering av intensivövervakning med elektronisk kontroll. Rapport 2003:4 Stockholm: Brottsförebyggande rådet, 2003b

Brottsförebyggande rådet, *Ett steg på väg mot frihet. En beskrivning av intagnas sociala situation efter intensivövervakning med elektronisk kontroll – IÖV-utsluss* Rapport 2003:4 Stockholm: Fritzes, 2004

Brottsförebyggande rådet, *Förberedd för frihet? Slutrapport från utvärderingen av förstärkta frigivningsförberedelser åren 2001-2003*. BRÅ-rapport 2004:2 Stockholm: Fritzes, 2004

Brottsförebyggande rådet, *Effekter av utslussning med elektronisk fotboja. Slutrapport om kriminalvårdens försöksverksamhet åren 2001–2004*, Rapport 2005:6, Stockholm: Fritzes, 2005

Brottsförebyggande rådet, Utvidgad användning av intensivövervakning med elektronisk kontroll. En beskrivning av de nya målgrupperna för IÖV och IÖV-utsluss. Webbrapport 2006:1 Stockholm: Brottsförebyggande rådet, 2006

Brottsförebyggande rådet, Utökad användning av elektronisk fotboja inom kriminalvården. Delrapport 2. Rapport 2007:1 Stockholm: Brottsförebyggande rådet, 2007a

Brottsförebyggande rådet, Utökad användning av elektronisk fotboja inom kriminalvården. Slutrapport. Rapport 2007:19 Stockholm: Brottsförebyggande rådet, 2007b

Brottsförebyggande rådet, 2007 års reform för bättre utslussning i Kriminalvården. Vilka blev effekterna under det första året? Rapport 2008:19 Stockholm: Brottsförebyggande rådet, 2008

Brottsförebyggande rådet, 2007 års reform av utslussning i kriminalvården. Delrapport 2. Rapport 2009:18 Stockholm: Brottsförebyggande rådet, 2009

Brottsförebyggande rådet, Utökad frigång och återfall. Slutrapport om 2007 års reform av utslussning i Kriminalvården. Rapport 2010:8 Stockholm: Brottsförebyggande rådet, 2010

Cirkulære nr. 53 af 28. juni 2010

Danmarks Statistik: ”Kriminalitet 2009”, udgivet 2010

Fängelselag (2010:610)

Frivårdsförordning 1998:642

Förvaltningslagen (1986:223)

<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=955747> (De europæiske fængselsregler)

<http://www.familieadvokaten.dk/index.asp?hovedramme=/emner/646.html> (Familieadvokaten)

<http://www2.ohchr.org/english/law/treatmentprisoners.htm> (FN's standard minimum regler for behandling af fanger)

Kriminalforsorgens statistik, 2009, udgivet 2010

Kriminalforsorgens årsberetning 2010

Kriminalvården, *Lekmannaövervakare och förtroendemän inom Kriminalvården*, 2009

Kriminalvårdens Administrativa Föreskrifter (KVAF) 2012:1: *Ändring i Arbetsordning för Kriminalvården (Ao)*, 2012

Kriminalvården (2012) Kriminalvården årsredovisning. Norrköping: Kriminalvården, 2011

Lag (1974: 203) om kriminalvård i anstalt, 1974

Lov om Social Service, Lovbekendtgørelse nr. 810 af 19. juli, 2012

Myndighetsförordning (2007:515)

Prop. 1974:20 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny lagstiftning om kriminalvård i anstalt m.m., 1974

Riksrevisionen, *Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott. Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning*, Rapport 2009:27. 2009

Servicestyrelsen, *Køreplan for god løsladelse. En samarbejdsmetode for Kriminalforsorgen og kommunerne*. (Tryksag. Intet udgivelsesår)

Socialtjänstlag (2001:453)

Stortingsmelding nr. 37, 2007-2008, Straff som virker. Justis- og politidepartementet.

Straffeloven, Lovbekendtgørelse nr. 1235 af 26. oktober, 2010

Straffuldbyrdelsesloven, Lovbekendtgørelse nr. 435 af 15. maj 2012

Vejledning nr. 55 af 28. juni 2010

Kontaktoplysninger:

Fridhov, Inger Marie

Justis- og beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep

0030 Oslo

Norge

E-post: inger-marie.fridhov@jd.dep.no

Persson, Anders

Lunds universitet

Socialhögskolan

Box 23

SE 221 00 LUND

Sverige

E-post: anders.persson@soch.lu.se

www.soch.lu.se

Ramsbøl, Hanne

Socialstyrelsen

Edisonsvej 18, 1.

5000 Odense C

Danmark

Tlf: +45 72423700

Mobil: +45 21 45 46 23

E-post: hra@socialstyrelsen.dk

Storgaard, Anette

Aarhus Universitet

Juridisk Institut

Bartholins Allé 16

8000 Aarhus C

Danmark

Tlf: +45 87165672

E-post: as@jura.au.dk

Svensson, Kerstin

Lunds universitet

Socialhögskolan

Box 23

SE 221 00 LUND

Sverige

E-post: kerstin.svensson@soch.lu.se

www.soch.lu.se

Bilag

Bilag 1: Når målet er gode løsladelser. Overordnede anbefalinger til Kriminalforsorgen, Indenrigs- og Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet og kommunerne. Servicestyrelsen.

Bilag 2: Køreplan for god løsladelse. En samarbejdsmetode for Kriminalforsorgen og kommunerne. Servicestyrelsen.