



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

September 2019

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

Kriminalforsorgens indsats over for dømte i og uden for fængslerne

Vedrører:**Statsrevisorerens beretning nr. 13/2018 om Kriminalforsorgens indsats over for dømte i og uden for fængslerne**

2. september 2019

RN 1108/19

Justitsministerens redegørelse af 20. august 2019

1. Rigsrevisionen vurderer i dette notat de initiativer, som justitsministeren har iværksat som følge af Statsrevisorerens bemærkninger og beretningens konklusioner.

**Konklusion**

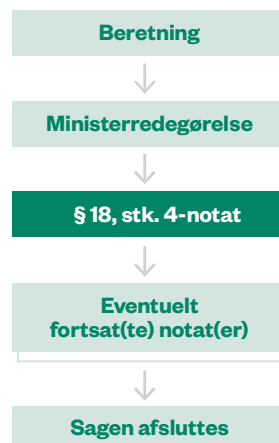
Justitsministeren oplyser, at han finder det afgørende, at der er tillid til, at de straffe, der idømmes af domstolene, fuldbyrdes efter reglerne, og at han derfor tager Rigsrevisionens beretning og Statsrevisorerens bemærkninger hertil meget alvorligt. Ministeren har derfor bedt Kriminalforsorgen om at få rettet op på kritikpunkterne hurtigst muligt.

Kriminalforsorgen har igangsat et tilsynsprojekt, der vedrører betinget dømte og prøveløsladte, som skal understøtte, at tilsyn og samfundstjeneste bliver iværksat til tiden og gennemført i overensstemmelse med dommene. Fodlænkeområdet er som udgangspunkt ikke omfattet af projektet, men Kriminalforsorgen vil løbende følge op på, om kontrollen med og støtten til fodlænkeafsonere lever op til bestemmelserne i loven.

Kriminalforsorgen har desuden igangsat en række initiativer, der skal fremme, at de indsatte i fængslerne får de indsatser, de har behov for, og gøre Kriminalforsorgen bedre i stand til at følge, om de indsatte får indsatserne, mens de sidder i fængsel.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Kriminalforsorgens arbejde med at sikre, at straffene over for betinget dømte og prøveløsladte fuldbyrdes med den hurtighed, kontrol og konsekvens, som er forudsat i tilsynsreglerne og dommene
- Kriminalforsorgens arbejde med at sikre, at kontrollen med og støtte til fodlænkeafsonere lever op til bestemmelserne i loven
- Kriminalforsorgens arbejde med at sikre, at de indsatte i fængslerne får de indsatser, Kriminalforsorgen vurderer, at de har behov for med henblik på at reducere risikoen for at falde tilbage til kriminalitet.

Sagsforløb for en større undersøgelse

Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i marts 2019 en beretning om Kriminalforsorgens indsats over for dømte i og uden for fængslerne. Beretningen handlede om Kriminalforsorgens tilsyn med betinget dømte, afsonere med fodlænke og prøveløsladte og om Kriminalforsorgens beskæftigelses- og kriminalpræventive indsats over for afsonere i fængsler og arrester.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at de fandt det meget utilfredsstillende, at Justitsministeriet ikke har sikret en tilfredsstillende fuldbyrdelse af straffe til dømte i og uden for fængslerne. Ifølge Statsrevisorerne påvirker det retsfølelsen i samfundet negativt, at en betydelig del af straffene ikke er fuldbyrdet rettidigt og med den kontrol og konsekvens, som er forudsat i domme, lovgivning og tilsynsregler.

4. Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Gennemgang af ministerens redegørelse

5. Justitsministeren oplyser i sin redegørelse, at han finder det afgørende, at der er tillid til, at de straffe, der idømmes af domstolene, fuldbyrdes efter reglerne, og at han derfor tager Rigsrevisionens beretning og Statsrevisorernes bemærkninger hertil meget alvorligt. Ministeren oplyser endvidere, at han har bedt Kriminalforsorgen om at følge indgående op på sagen med henblik på at få rettet op på kritikpunkterne hurtigst muligt og udarbejde en præcis plan for, hvornår og hvordan kritikpunkterne kan imødekommes.

Kriminalforsorgens tilsyn med betinget dømte og prøveløsladte

6. Statsrevisorerne fandt, at Kriminalforsorgens tilsyn med betinget dømte og prøveløsladte har været utilfredsstillende. Statsrevisorerne bemærkede endvidere, at Kriminalforsorgen for over halvdelen af de betinget dømte, som blev indberettet, ikke har iværksat tilsyn og samfundstjeneste hurtigt nok. Statsrevisorerne bemærkede endvidere, at Kriminalforsorgen for halvdelen af de prøveløsladte, som blev indberettet, ikke har iværksat tilsyn til tiden og i overensstemmelse med tilsynsreglerne. Endelig bemærkede Statsrevisorerne, at Kriminalforsorgen i Frihed (KiF), der fører tilsyn med betinget dømte, har en uensartet praksis for indberetning af vilkårsovertrædelser, hvilket kan være i strid med det forvaltningsretlige lighedsprincip.

7. Det fremgik også af beretningen, at Kriminalforsorgen for hovedparten af dømte med samfundstjeneste ikke kontrollerer de dømte i det omfang, de skal, og at Kriminalforsorgen efter Rigsrevisionens vurdering ikke i alle tilfælde reagerer konsekvent, når de dømte overtræder deres vilkår. Det fremgik endvidere, at Rigsrevisionen ikke finder det tilfredsstillende, at Kriminalforsorgen kun i meget begrænset omfang har foretaget en løbende overvågning af sit tilsyn med betinget dømte, da det er væsentligt, at straffene fuldbyrdes med den hurtighed, kontrol og konsekvens, som er forudsat i tilsynsreglerne og dommene.

Endelig fremgik det af beretningen, at Kriminalforsorgen primo 2018 besluttede at igangsætte et tilsynsprojekt med opstart i begyndelsen af 2019. Kriminalforsorgen oplyste, at de i den forbindelse ville undersøge, om Kriminalforsorgen reagerer ensartet og hensigtsmæssigt på vilkårsovertrædelser, vurdere, om der er behov for at præcisere reglerne, og styrke den løbende overvågning af området. Statsrevisorerne bemærkede i den forbindelse, at de fandt det relevant, at Kriminalforsorgen har iværksat tilsynsprojektet.

8. Justitsministeren oplyser i sin redegørelse, at Kriminalforsorgen har iværksat tilsynsprojektet "Effektivisering af sagsbehandling og tilsyn i KiF". Projektet udspringer af flerårsaftalen for 2018-2021 og forventes at blive implementeret løbende med endelig afslutning i 2021. Ministeren har desuden oplyst, at Direktoratet for Kriminalforsorgen forventer, at projektet vil få en betydelig effekt i forhold til de problemstillinger vedrørende KiF's tilsyn med betinget dømte og prøveløsladte, som beskrives i Rigsrevisionens beretning. Tiltagene skal således understøtte, at tilsyn og samfundstjeneste bliver iværksat til tiden og gennemført i overensstemmelse med dommene.

Tilsynsprojektet indeholder 3 spor. *Spor 1*, som blev igangsat i februar 2019, forventes at medføre, at KiF-afdelingernes tilsyns- og kontrolpraksis ensartes. Sporet skal bl.a. præcisere rammerne for Kriminalforsorgens frister i forbindelse med afdelingernes tilsynsarbejde og være med til at ensarte afdelingernes sagsbehandling i forhold til, hvordan de vurderer de dømtes overtrædelser af vilkår og reaktion over de dømte.

Spor 2, som blev igangsat i maj 2019, forventes at medføre, at sagerne bliver behandlet hurtigere, mere effektivt og ensartet. Sporet omfatter initiativer, der skal effektivisere sagsbehandlingen, understøtte lederne og sagsbehandlerne bedre i deres arbejde og være med til at skabe overblik over afdelingernes sager.

Spor 3, som forventes at blive sat i gang i 4. kvartal 2019, vil sikre en effektiv håndtering af samfundstjenestesager og går bl.a. ud på at effektivisere samfundstjenestekontroller, eventuelt ved hjælp af nye it-løsninger, og udvikle en model for at finde og fastholde samfundstjenestesteder.

9. Rigsrevisionen finder det positivt, at Kriminalforsorgen har igangsat tilsynsprojektet "Effektivisering af sagsbehandling og tilsyn i KiF" med henblik på at sikre, at KiF-afdelingernes tilsyns- og kontrolpraksis ensartes.

Rigsrevisionen hæfter sig ved, at Kriminalforsorgen ifølge justitsministerens redegørelse fokuserer på at:

- præcisere rammerne for frister vedrørende tilsyn og kontrol
- ensarte KiF-afdelingernes sagsbehandling i forhold til, hvordan de vurderer dømtes overtrædelser af vilkår og de efterfølgende reaktioner
- effektivisere og ensarte sagsbehandlingen i forbindelse med tilsynet
- effektivisere håndteringen af samfundstjenestesager og -kontroller.

Rigsrevisionen vurderer, at alle initiativer adresserer kritikpunkterne i beretningen, og forudsætter, at det i initiativerne indgår, at Kriminalforsorgen (som de i beretningen oplyste, de ville gøre) styrker den løbende overvågning af tilsynet med betinget dømte og prøveløsladte med henblik på at sikre, at straffene fuldbyrdes med den hurtighed, kontrol og konsekvens, som er forudsat i tilsynsreglerne og dommene.

10. Rigsrevisionen vil fortsat følge Kriminalforsorgens arbejde med at sikre, at straffene fuldbyrdes med den hurtighed, kontrol og konsekvens, som er forudsat i tilsynsreglerne og dommene. Rigsrevisionen vil i den forbindelse følge arbejdet med at ensarte KiF-afdelingernes tilsyns- og kontrolpraksis og behandle sagerne hurtigere og mere effektivt.

Kriminalforsorgens tilsyn med fodlænkeafsonere

11. Statsrevisorerne fandt, at Kriminalforsorgens tilsyn med fodlænkeafsonere har været utilfredsstillende. Statsrevisorerne bemærkede desuden, at kontrollen med fodlænkeafsoneres overholdelse af strafvilkår ikke er tilstrækkelig, at indberetninger herom ikke er konsekvent, og at støtte og vejledning til dømte med fodlænke er meget begrænset.

12. Justitsministeren oplyser i sin redegørelse, at kontrol og tilsyn med fodlænkeafsonere som udgangspunkt ikke er omfattet af tilsynsprojektet, men at løsningsmodeller i projektet også kan vise sig hensigtsmæssige at overføre til arbejdet med tilsyn og kontrol af denne gruppe.

For at sikre fuld opmærksomhed om fodlænkeområdet vil Direktoratet for Kriminalforsorgen og områdekontorerne dog løbende følge op på, om kontrollen af fodlænkeafsonere lever op til reglerne. Direktoratet har således fastsat et internt mål om, at områdekontorerne skal understøtte KiF's sagsbehandling med henblik på at sikre mindst 1-3 ugentlige tilsyns- og kontrolbesøg og mindst én ugentlig kontrolopringning til beskæftigelsesstedet for fodlænkeafsonere. Støtte og vejledning af fodlænkeafsonere indgår bl.a. som en del af de tilsyns- og kontrolbesøg, som Kriminalforsorgen foretager på bopælen, hvorfor der ligeledes vil være fokus på dette område.

13. Rigsrevisionen finder det positivt, at Direktoratet for Kriminalforsorgen vil følge området, herunder holde øje med, om områdekontorerne sikrer, at KiF-afdelingerne udfører den kontrol med og støtte til fodlænkeafsonere, som de skal i henhold til loven. I betragtning af i hvilket omfang afdelingernes kontrolpraksis afviger fra reglerne, finder Rigsrevisionen dog også, at Kriminalforsorgen bør foretage de ændringer, der måtte være nødvendige for at overholde loven.

14. Rigsrevisionen vil fortsat følge Kriminalforsorgens arbejde med at sikre, at Kriminalforsorgens kontrol med og støtte til fodlænkeafsonere lever op til bestemmelserne i loven.

Kriminalforsorgens beskæftigelsesindsats og kriminalitetsforebyggende indsatser i fængsler og arrester

15. Statsrevisorerne bemærkede, at Kriminalforsorgens beskæftigelsesindsats og kriminalpræventive indsats over for ubetinget dømte, der afsoner i fængsler og arresthuse, har været ikke helt tilfredsstillende. Statsrevisorerne bemærkede endvidere, at Kriminalforsorgen stort set har sikret, at afsonere i fængslerne er beskæftigede, men at Kriminalforsorgen ikke har viden om, hvorvidt beskæftigelsesindsatsen bidrager til, at de indsatte ikke falder tilbage til kriminalitet. Endelig bemærkede Statsrevisorerne, at Kriminalforsorgen ikke i alle tilfælde har igangsat kriminalpræventive indsatser, der svarer til de behov, som Kriminalforsorgen selv har vurderet, at afsonerne har.

16. Det fremgik også af beretningen, at Kriminalforsorgen ikke udarbejder afsoningsplaner med vurderinger af de indsattes kriminogene behov for alle indsatte, og at Kriminalforsorgen ikke følger op på, om de igangsætter de kriminalitetsforebyggende indsatser, som de selv har vurderet, at de indsatte har behov for med henblik på at undgå tilbagefald til kriminalitet. Det fremgik endvidere, at konsekvensen af, at Kriminalforsorgens styring af beskæftigelsesindsatsen og de kriminalitetsforebyggende indsatser i fængslerne ikke er tilstrækkeligt målrettet, er, at en betydelig del af de indsatte ikke bliver påvirket og kompetenceudviklet til en kriminalitetsfri tilværelse i den grad, de kunne være blevet, mens de sidder i fængsel.

17. Justitsministeren oplyser i sin redegørelse, at det er vigtigt, at det tilstræbes at følge op på de indsattes kriminogene risiko- og behovsområder i videst muligt omfang, og at dette bl.a. kan ske ved en bedre styring og målretning af beskæftigelsesindsatserne. Ministeren nævner i forlængelse heraf en række initiativer og opmærksomhedspunkter i forbindelse med modtagelsen af de indsatte i fængslerne, beskæftigelsen af de indsatte i fængslerne og tiltag med henblik på at målrette styringen på området.

I forbindelse med modtagelsen i fængslerne vil Kriminalforsorgen således have fokus på udarbejdelsen af afsoningsplaner, idet det ifølge Kriminalforsorgen er vigtigt, at alle indsatte med minimum 7 dages afsoning får udarbejdet en afsoningsplan. Derudover arbejder Kriminalforsorgen i forbindelse med et flerårsaftaleprojekt på at styrke kvaliteten af modtagelsen af indsatte i fængslerne. Endelig er VIVE i gang med en evaluering af modtagelsesprocedurerne, som forventes afsluttet ultimo 2019.

I forbindelse med beskæftigelsen i fængslerne arbejder Kriminalforsorgen som led i flerårsaftaleprojektet "Effektivisering af beskæftigelsestilbud" på at skabe større sammenhæng mellem uddannelse og arbejde i fængslerne med henblik på at øge den dømtes mulighed for at opnå beskæftigelse efter afsoning.

Med henblik på at målrette styringen på området vil Kriminalforsorgen for det første (i 2. halvår 2019) gennemføre en analyse af mulighederne for at sikre bedre integration mellem afsonings- og handleplaner på både kort og langt sigt. Mens afsoningsplanen angiver og prioriterer de behov, som bør adresseres under afsoningen, indeholder handleplanen de konkrete indsatser, den indsatte har behov for, og de aktiviteter, der iværksættes under afsoningen. Handleplanen omfatter også forhold af relevans for udsøsning fra fængslet, herunder koordination med Kriminalforsorgen i Frihed og/eller den relevante kommune. Kriminalforsorgens analyse omhandler den digitale understøttelse af arbejdet med afsoningsplaner og handleplaner, procedurer og retningslinjer for overlevering af viden og behov for kompetenceudvikling af medarbejdere.

For det andet er Kriminalforsorgen – som led i flerårsaftalen for 2013-2016 – i gang med at udvikle en databank, der skal sikre bedre dokumentation og registrering af indsatsers indhold, forløb, resultater og effekt. Kriminalforsorgen forventer, at databanken på langt sigt vil gøre det nemmere at følge med i, i hvor høj grad det på individniveau lykkes at matche den enkeltes kriminogene risiko- og behovsområder med beskæftigelsesindsatser, der er målrettet disse.

18. Rigsrevisionen finder det positivt, at Kriminalforsorgen har igangsat en række initiativer, der skal fremme, at de indsatte i fængslerne får de indsatser, Kriminalforsorgen vurderer, de har behov for, og gøre Kriminalforsorgen bedre i stand til at følge, om de indsatte får indsatserne, mens de sidder i fængsel. Rigsrevisionen finder i den forbindelse, at det er vigtigt, at Kriminalforsorgen ikke kun følger, om de indsatte er fuldt beskæftiget, men også hvilke kriminalitetsforebyggende indsatser de får, idet det har indflydelse på risikoen for tilbagefald til kriminalitet.

19. Rigsrevisionen vil fortsat følge Kriminalforsorgens arbejde med at sikre, at de indsatte i fængslerne får de indsatser, Kriminalforsorgen vurderer, at de har behov for med henblik på at reducere risikoen for at falde tilbage til kriminalitet.

Lone Strøm