

Evaluering av oppgavefordelingen i kriminalomsorgen

Forslag til tiltak

**Utredning fra arbeidsgruppe oppnevnt av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning
februar 2010**

Avgitt juni 2011

Oppdatert til 16.06. 2011

OSLO 2011

Til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning

I februar 2010 opprettet KSF en arbeidsgruppe til å utrede oppgavefordelingen i kriminalomsorgen. Vedlagt følger arbeidsgruppens utredning som inneholder gruppens syn på de temaer som er beskrevet i mandatet, og forslag til tiltak. Forslagene er enstemmige.

Oslo 16. Juni 2011

Arne Kvernvik Nilsen

Lars Oluf Øster
Koordinator

Torill Anne Holsvik Høyem

Marie Røise

Reidar Espedal

Innhold

1. ARBEIDSGRUPPENS MANDAT, BEGRENSNINGER OG ARBEIDSFORM

2. SAMMENDRAG

3. OPPGAVEBESKRIVELSE

- 3.1 *Gjennomføring av straff i institusjon i medhold av strgf. § 12*
- 3.2 *Gjennomføring av straff utenfor fengsel med særlige vilkår - § 16 1. ledd*
- 3.3 *Gjennomføring av straff utenfor fengsel med vilkår om elektronisk kontroll*
- 3.4 *Frigang*
- 3.5 *Prøveløslatelse med møteplikt*
- 3.6 *Prøveløslatelse fra forvaring*
- 3.7 *Betinget dom med program mot ruspåvirket kjøring*
- 3.8 *Programvirksomhet*
- 3.9 *Samfunnsstraff*
- 3.10 *Personundersøkelse*
- 3.11 *Bøteteneste*

4. ORGANISATORISKE KONSEKVENSER

1. ARBEIDSGRUPPENS MANDAT, BEGRENSNINGER OG ARBEIDSFORM

1.1 Mandatet

Regjeringen la i september 2008 fram St. meld. nr. 37 (2007-2008) Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn (kriminalomsorgsmelding). Justiskomiteen avgav sin innstilling 26. februar 2009, og saken ble behandlet i Stortinget 28. april 2009.

Godt definerte ansvarsområder for de ulike aktører på alle nivåer av organisasjonen, er en forutsetning for en kvalitetsmessig tilfredsstillende gjennomføring av kriminalomsorgens oppgaver. Kriminalomsorgen har ut fra tradisjon klare grensesnitt, for så vidt gjelder oppgavefordelingen mellom fengsel, overgangsbolig og friomsorg. Ut fra ønsket om en større kontinuitet i oppfølgingen av den domfelte, med en ”sømløs” straffegjennomføring, kan det stilles spørsmål om hvorvidt man er tjent med eksisterende oppgavefordelingsstruktur, eller om det er mulig å finne fram til mer hensiktsmessige løsninger. Også hvis man tar utgangspunkt i geografiske, så vel som andre praktiske forhold, kan den tradisjonelle struktur ha unødvendige resurseffektivitetsmessige konsekvenser.

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning ønsker derfor utredet hensiktsmessigheten i dagens oppgavefordeling innen kriminalomsorgen i forhold til den utviklingen av kriminalomsorgen som stortingsmeldingen skisserer. Det skal blant annet vektlegges med forslag til eventuelle endringer.

Det opprettes en arbeidsgruppe som skal utarbeide en rapport med forslag til endringer i oppgavefordelingen i kriminalomsorgen. Arbeidsgruppen må i sitt arbeid og i sine forslag vektlegge de forslag som utarbeides i andre arbeidsgrupper/prosjekter mv som arbeider med oppfølgingen av stortingsmeldingen.

Arbeidsgruppen består av

- Lars Oluf Øster, Sandaker overgangsbolig (koordinator)
- Marie Røise, Hedmark og Oppland friomsorgskontor
- Arne Kvernvik Nilsen, Bastøy fengsel
- Torill Holsvik Høyem, Trondheim fengsel
- Reidar Espedal, Oslo friomsorgskontor

Arbeidsgruppen skal levere sitt arbeid i form av en utredning innen 01.07.2011

1.2

Begrensninger

Det knyttes følgende begrensninger til mandatet:

- Oppdraget begrenses til den faglige oppgavefordeling. I den grad arbeidsgruppen tar for seg administrative, økonomiske eller organisatoriske forhold, vil det være som en konsekvens av foreslåtte endringer i den faglige oppgavestrukturen.
- Arbeidsgruppen skal ikke kostnadsberegne sine forslag.

1.3

Arbeidsform

Møter:

Gruppen har hatt jevnlige møter siden februar 2010. Til sammen er det avholdt 6 møter av ulik varighet. Gruppen ble i starten ledet av spesialrådgiver Sigbjørn Hagen, før Lars Oluf Øster overtok koordineringen av gruppen. Friomsorgsleder Elin Riise gikk også ut av gruppen i forbindelse med tiltredelse i ny jobb. Marie Røise overtok deretter Riises plass i gruppen. Friomsorgsleder Reidar Espedal deltok på slutten av arbeidet.

Under arbeidet med rapporten har Øster vært i jevnlig kontakt med Jan Erik Sandlie i KSF.

2.

SAMMENDRAG

Arbeidsgruppen har i utarbeidelse av rapporten tatt utgangspunkt i strgjfl § 2 om hva som er straffens formål. I rapporten har vi også lagt til grunn dagens struktur og arbeidsform. Slik gruppen ser det, har vi vektlagt at kriminalomsorgen er én etat, men at fengsel og friomsorg har ulike oppgaver som skal gjennomføres. Innenfor dette har vi drøftet om det er andre måter å løse dagens oppgaver på, slik at formålet til straffen blir bedre ivaretatt. Intensjonen vår er at oppgavene løses i et godt samvirke.

Gruppen ser at det gjøres mye bra arbeid i dag på tvers av friomsorg og fengsel, som vi mener det er viktig å videreføre og videreutvikle. Spesielt mener vi at dette er særs viktig i forbindelse med løslatelsesprosessen som er en kritisk fase – ”glippsonen.” Eksempelvis viser vi til TOG-prosjektet, løslatelsesarbeidet ved Sandaker overgangsbolig, samt Gjengangerprosjektet i Trondheim.

I rapporten går vi igjennom de ulike straffegjennomføringsformer som vi har. Disse er vurdert opp mot

- hensiktmessighet for den enkelte domfelte
- geografi
- samfunnssikkerhet – motvirke ny kriminalitet
- domfeltes eget ansvar
- ressursutnyttelse
- fag

3.

OPPGAVEBESKRIVELSE

3.1.

Gjennomføring av straff i institusjon i medhold av strgfjl. § 12

Hjemmel:

Strgfjl. § 12:

Straffen kan i særlige tilfeller helt eller delvis gjennomføres ved heldøgnsopphold i institusjon dersom oppholdet er nødvendig for å bedre domfeltes evne til å fungere sosialt og lovlydig, eller andre tungtveiende grunner taler for det. Den domfelte skal kunne holdes tilbake mot sin vilje og hentes tilbake ved unnvikelse, om nødvendig med tvang og bistand fra offentlig myndighet. Kriminalomsorgen skal ikke beslutte slik gjennomføring hvis sikkerhetsmessige grunner taler mot det eller det er grunn til å anta at domfelte vil unndra seg gjennomføringen.

Arbeidsgruppens anbefaling:

1. Fengslenes ansvar og arbeidsoppgaver knyttet til hel gjennomføring ved direkteinnsettelse i institusjon, overføres i sin helhet til friomsorgen.

Forslag til gjennomføring

- Regionalt nivå velger friomsorgskontor ut fra retningslinjenes punkt 3.2
- Friomsorgen saksbehandler søknaden og treffer beslutning, eventuelt sender saken til regionalt nivå til avgjørelse, jfr. strgfjl. § 6.
- Innregistreringen gjennomføres ved at domfelte fysisk møter opp på vedkommende friomsorgskontor, eventuelt, dersom dette anses hensiktsmessig, på et friomsorgskontor med nærmere beliggenhet til institusjonen.
- For øvrig overtar friomsorgen de funksjoner fengselet har i dag vedrørende denne straffegjennomføringsformen, herunder også innstilling/avgjørelse vedrørende prøveløslatelse/gjeninnsettelse.

2. Ved delvis straffegjennomføring i institusjon – hvor den siste del av fengselsstraffen utholdes i institusjon – kan avgivende anstalt beslutte om de ønsker å følge opp den domfelte videre. Alternativt skal friomsorgen overta ansvaret for den domfelte fra det tidspunkt vedkommende tar opphold i institusjonen. Den domfelte selv bør høres i dette spørsmålet. (jf § 3 – Kriminalomsorgen skal legge forholdene til rette for at domfelte skal kunne gjøre en egen innsats for å motvirke nye straffbare forhold.)

Arbeidsgruppen ser at det kan være verdifullt at kontaktbetjenten i enkelte saker følger opp den domfelte etter overføring fra fengsel. Vi har her bla sett hen til TOG-prosjektet i Oslo og Gjengangerprosjektet i Trondheim.

Forslag til gjennomføring

- Avgjørelse om delvis straffegjennomføring i institusjon følger eksisterende retningslinjer.
- Fengselet eller friomsorgen overtar ansvaret for domfelte under den tiden vedkommende gjennomfører straff i institusjonen. I de tilfeller beslutningen er truffet av fengselsleder, innebærer overtakelsen også overføring av beslutningskompetanse knyttet til den videre fullbyrdelse, herunder eventuell overføring til straffegjennomføring utenfor fengsel, prøveløslatelse og eventuelle vilkår.

Ovennevnte representerer en kvalitetsforbedring i forhold til eksisterende ordning, hvilket innebærer en aktivitets/ressursøkning som det må tas budsjettmessig høyde for.

3.2

Gjennomføring av straff utenfor fengsel med særlige vilkår **Straffegjennomføringsloven § 16. Gjennomføring av straff utenfor fengsel**

Dersom det er hensiktsmessig for å sikre en fortsatt særlig positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet, kan kriminalomsorgen overføre domfelte til gjennomføring av straffen utenfor fengsel med særlige vilkår når halvdelen av straffetiden er gjennomført. Overføring skal ikke besluttes dersom formålet med straffen eller hensynet til en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring taler mot det.

Dersom den idømte fengselsstraff eller resterende tid frem til forventet prøveløslatelse er inntil 4 måneder, og det er hensiktsmessig for å sikre en positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet, kan straffen gjennomføres utenfor fengsel når det settes vilkår om at domfelte skal være undergitt elektronisk kontroll. Første ledd annet punkt gjelder tilsvarende.

Det er en forutsetning for gjennomføring av straff utenfor fengsel at domfelte skal ha fast bopel og være sysselsatt i form av arbeid, opplæring eller andre tiltak. Domfelte skal dessuten unnlate å bruke rusmidler, bedøvelsesmidler, hormonpreparater eller andre kjemiske stoffer som ikke er lovlig foreskrevet.

Arbeidsgruppens forslag vedrørende § 16, 1. ledd:

Oppfølging av § 16,1.ledd vil normalt ligge hos friomsorgen. Imidlertid ser gruppen at det i enkelte tilfeller er hensiktsmessig at fengselet/overgangsboligen står for den videre oppfølgingen. I praksis innebærer dette at beslutningsmyndigheten hjemles hos fengselet, og ikke hos friomsorgen som i dag. Dette da det er fengselet/overgangsboligen som har den siste relasjonen med den domfelte før en overføring til hjemmesoning og man ønsker en kontinuitet i dette arbeidet.

Det er for øvrig viktig at den domfelte høres i dette spørsmålet.

Det vil i disse tilfellene være fengselet/overgangsboligen som selv beslutter hvorvidt de selv skal stå for den videre oppfølging av den domfelte eller om dette skal overlates til friomsorgen. Det forutsettes at det er et samarbeid mellom friomsorgen og fengslene før beslutning fattes.

Gruppen mener at den enhet som tildeles oppfølging av straffedømte under § 16,1.ledd også da må gis beslutningsmyndighet i saker vedrørende den domfelte. Der friomsorgen står for oppfølgingen, er det da naturlig at leder av friomsorgskontoret skal ha beslutningsmyndighet i vedtak som berører endring av vilkår, gjeninnsettelse og reaksjon på brudd. Det samme motsatt.

3.3 Gjennomføring av straff utenfor fengsel med vilkår om elektronisk kontroll **(§ 16 2. ledd)**

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll

Justisdepartementet etablerte den 1. september 2008 et prøveprosjekt med elektronisk kontroll som en ny straffegjennomføringsform utenfor fengsel.

Arbeidsgruppas kommentarer:

Den organisasjonsmodellen som er valgt for elektronisk kontroll når det gjelder arbeidsfordeling og tverrfaglighet er i tråd med føringer gitt i St.meld.nr. 37 om en sømløs kriminalomsorg, og støttes av arbeidsgruppa som ikke har forslag til endringer. Arbeidsgruppa mener at det er viktig at man opprettholder denne modellen ved en eventuell utvidelse, med tverrfaglighet i teamene og et tett samarbeid mellom de ulike enhetene i kriminalomsorgen for en best mulig straffegjennomføring.

Der hvor det er store geografiske avstander mellom fengsel/overgangsbolig og friomsorgskontor, kan det være hensiktsmessig at fengselet kan ta deler av kontrolloppgavene.

3.4 Frigang

Kontroll av domfelte med frigang er en oppgave som i dag utføres av fengselet den domfelte tilhører. Gruppen mener at denne kontrollen i noen tilfeller kan utføres med bistand fra friomsorgen. Geografiske avstander kan være et argument. Et eks. er domfelte fra Bastøy fengsel som har frigang i Vestfold eller Oslo. Der kan henholdsvis friomsorgen i Vestfold og Oslo bistå med kontakt med domfelte. Denne kontakten kan man også da bygge videre på i en eventuell møtepliktsperiode.

Vi mener at dette kan heve kvaliteten på straffen. Funksjonalitet og hensiktsmessighet er to sentrale stikkord.

3.5

Prøveløslatelse med møteplikt

Oppfølging av løslatte med møteplikt vil normalt ligge hos friomsorgen. Imidlertid ser gruppen at det i enkelte tilfeller er hensiktsmessig at fengslet/overgangsbolig står for den videre praktiske oppfølgingen av den domfelte. Løslatelse fra fengsel/overgangsbolig er som kjent en kritisk fase for mange domfelte. Da det er fengselet/overgangsbolig som har den siste relasjonen med den domfelte med en eventuell møteplikt, kan det i noen tilfeller være hensiktsmessig at fengselet/overgangsbolig håndterer møteplikten. Det bør være opp til fengselet å beslutte dette. Vi har eksempler på at det gjøres i dag i enkelte overgangsboliger.

Det er for øvrig viktig at den domfelte høres i dette spørsmålet.

At man da har en god relasjon med ansatte i kriminalomsorgen i denne overgangsfasen anses for å være en faglig styrke med tanke på residiv. Dersom fengselet/overgangsbolig ønsker et slikt oppfølgingsansvar, kan dette gjøres i samarbeid med friomsorgen. Friomsorgen kan da brukes som et slags rådførende organ og trekkes inn i bl.a. en ansvarsgruppe.

Gruppen mener at dersom fengselet/overgangsboligen tildeles oppfølgingsansvaret av straffedømte under møteplikt, bør også denne gis beslutningsmyndighet i saker vedrørende den domfelte. Der friomsorgen står for oppfølgingen, er det på samme måte naturlig at friomsorgen har beslutningsmyndighet. Arbeidsgruppen ønsker ikke å konkludere mht spørsmålet om det er fengsel/overgangsbolig eller friomsorgen som skal håndtere vilkårsbrudd.

Arbeidsgruppen vil fremheve at det generelt er viktig at fengsel/overgangsbolig og friomsorg i samarbeid tidlig starter løslatelsesarbeidet. En gevinst av et bedre samarbeid her kan være at flere blir løslatt ved 2/3 tid med et godt opplegg.

3.6

Prøveløslatelse fra forvaring

Erfaringene så langt har vist at forvaringsdømte er en krevende gruppe med sammensatte problemer. Vi ser derfor at det kan være hensiktsmessig at fengsel/overgangsbolig og friomsorg i fellesskap samarbeider tettere rundt den prøveløslatte, eksempelvis at fengsel/overgangsbolig kan stå for en del av kontrollen, samt deltakelse i ansvarsgruppe rundt den forvaringsdømte.

3.7

Betinget dom med program mot ruspåvirket kjøring

Arbeidsgruppen mener at dette fortsatt skal ligge til friomsorgen. (se for øvrig pkt 3.8)

3.8

Programvirksomhet

Friomsorgen og fengselet/overgangsbolig kan og bør kjøre program sammen og hos hverandre, likeså på tvers av regioner. Personer under soning deltar i dag i enkelte tilfeller i program hos friomsorgen. Bortsett fra praktiske utfordringer som fremstillinger og permisjoner, bør dette ved behov være en normalitet. Samfunnsstraffdømte kan også i enkelte tilfeller delta i program i fengselet. Det har vært gjort i enkelte fengsler som eks. avdeling Leira; eksempel på et slikt program kan være PREP.

3.9

Samfunnsstraff

Gruppen mener at friomsorgen skal ha det overordnede ansvaret for samfunnsstraffen, men at fengselet/overgangsbolig eksempelvis kan tilby de samfunnsstraffdømte deltakelse i ”treningssenter,” botreningskurs (ADL), vedlikehold, PREP kurs m.m. Arbeidsgruppen mener at dette samarbeidet fortrinnsvis bør skje med fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Eksempelvis kan Bastøy fengsel være oppdragsgiver for samfunnsstraff.

3.10

Personundersøkelse

Arbeidsgruppen mener at fengsel/overgangsboligsansatte i enkelte saker kan bistå friomsorgen ved utarbeidelse av PU, dersom dette arbeidet koordineres og kvalitetssikres av friomsorgen.

Dette kan spesielt være hensiktsmessig ved store geografiske avstander og ved varetektsfengslinger.

3.11

Bøteteneste

Vi tar forbehold om at bøteteneste ikke er iverksatt. Vi ser muligheter for et samarbeid om oppgaver/arbeidsdrift her. Arbeidsgruppen åpner også for et samarbeid rundt samfunnsnyttig teneste.

Arbeidsgruppen foreslår at det kan utarbeides et forsøksprosjekt for å se på innholdet i straffen.

4.

ORGANISATORISKE (ANDRE) KONSEKVENSER

Arbeidsgruppen ser at enkelte av våre forslag vil kunne medføre organisatoriske og ressursmessige konsekvenser. Gruppen har imidlertid ikke utredet dette videre, da vi mener at dette arbeidet bør gjøres i forbindelse med at det tas et valg om å gå videre med noen av rapportens forslag.

Gruppen mener at tverrfaglighet er nødvendig og at det fremmer kriminalomsorgens arbeid, jf St.mld. Dette kan bl.a. gjøres ved større bruk av hospitering mellom fengsel/overgangsbolig og friomsorg, og et større fokus på dette under opplæringen.

Vi ser at et utvidet tverrfaglig samarbeid også kan være utfordrende mht spørsmål om lønn, arbeidstid og Kompis Kif/Kia.