



FOLKETINGET  
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET  
RIGSREVISIONEN

Marts 2019  
– 13/2018

Rigsrevisionens beretning afgivet  
til Folketinget med Statsrevisorernes  
bemærkninger

# Kriminalforsorgens indsats over for dømte i og uden for fængslerne

**13/2018**

**Beretning om**

# **Kriminalforsorgens indsats over for dømte i og uden for fængslerne**

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

**København 2019**

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Justitsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i august 2019.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2018, som afgives i februar 2020.

**Henvendelse vedrørende  
denne publikation rettes til:**

Statsrevisorerne  
Folketinget  
Christiansborg  
1240 København K

Tlf.: 3337 5987  
statsrevisorerne@ft.dk  
www.ft.dk/statsrevisorerne

**Yderligere eksemplarer kan  
købes ved henvendelse til:**

Rosendahls Lager og Logistik  
Vandtårnsvej 83A  
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300  
distribution@rosendahls.dk  
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008  
ISBN trykt 978-87-7434-606-7  
ISBN pdf 978-87-7434-607-4

# Statsrevisorernes bemærkning

## Beretning om Kriminalforsorgens indsats over for dømte i og uden for fængslerne

Ifølge straffuldbyrdsloven skal Kriminalforsorgen sikre, at dømte straffes i overensstemmelse med dommen og lovgivningen, og støtte de dømte til en kriminalitetsfri tilværelse. Kriminalforsorgen skal frihedsberøve de *ubetinget dømte*, der afsoner i fængsler og arresthuse, give dem beskæftigelse og gennemføre en forebyggende indsats. Kriminalforsorgen skal endvidere føre tilsyn med, at de *betinget dømte*, fodlænkeafsonere og prøveløsladte overholder de vilkår, som er knyttet til deres straf, og gøre en indsats for at forebygge, at de dømte ikke falder tilbage til kriminalitet. Endelig skal Kriminalforsorgen indberette de dømte, hvis de ikke overholder deres vilkår. Der var i 2018 afsat 3,5 mia. kr. til Kriminalforsorgen.

Statsrevisorerne finder det meget utilfredsstillende, at Justitsministeriet ikke har sikret en tilfredsstillende fuldbyrkelse af straffe til dømte i og uden for fængslerne. Det påvirker 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.

Statsrevisorerne finder, at Kriminalforsorgens tilsyn med betinget dømte, afsonere med fodlænke og prøveløsladte har været utilfredsstillende.

Statsrevisorerne finder endvidere, at Kriminalforsorgens beskæftigelsesindsats og kriminalpræventive indsats over for ubetinget dømte, der afsoner i fængsler og arresthuse, har været ikke helt tilfredsstillende.

### Statsrevisorerne

15. marts 2019

Henrik Thorup  
Klaus Frandsen  
Henrik Sass Larsen  
Villum Christensen  
Frank Aaen  
Britt Bager

Statsrevisorernes kritik er bl.a. baseret på:

- At Kriminalforsorgen for over halvdelen af de betinget dømte, som blev indberettet, ikke iværksætter tilsyn og samfundstjeneste hurtigt nok. Endvidere er kontrollen med dømtes og fodlænkeafsoneres overholdelse af straffvilkår ikke tilstrækkelig, indberetninger herom er ikke konsekvent, og støtte og vejledning til dømte med fodlænke er meget begrænset.
- At Kriminalforsorgen for halvdelen af de prøveløsladte, som blev indberettet, ikke har iværksat tilsyn til tiden og i overensstemmelse med tilsynsreglerne.
- At Kriminalforsorgen i Frihed, der bl.a. fører tilsyn med betinget dømte, har en uensartet praksis for indberetning af vilkårsovertrædelser, hvilket kan være i strid med det forvaltningsretlige lighedsprincip.
- At Kriminalforsorgen stort set har sikret, at afsonere i fængslerne er beskæftigede. Kriminalforsorgen har imidlertid ikke viden om, hvorvidt beskæftigelsesindsatsen bidrager til, at de indsatte ikke falder tilbage til kriminalitet. Endvidere har Kriminalforsorgen ikke i alle tilfælde igangsat kriminalpræventive indsatser, der svarer til de behov, som Kriminalforsorgen selv har vurderet, at afsonerne har.

Statsrevisorerne finder det relevant, at Kriminalforsorgen har iværksat et tilsynsprojekt, der bl.a. skal undersøge, om Kriminalforsorgen reagerer ensartet og hensigtsmæssigt på vilkårsovertrædelser, og om der er behov for præcisering af reglerne.

# Indholdsfortegnelse

|                                                                                                                                |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Introduktion og konklusion .....</b>                                                                                     | <b>1</b>  |
| 1.1. Formål og konklusion .....                                                                                                | 1         |
| 1.2. Baggrund .....                                                                                                            | 3         |
| 1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....                                                                            | 6         |
| <br><b>2. Kriminalforsorgens tilsyn med betinget dømte.....</b>                                                                | <b>9</b>  |
| 2.1. Tilsyn .....                                                                                                              | 10        |
| 2.2. Samfundstjeneste .....                                                                                                    | 15        |
| 2.3. Kriminalforsorgens overvågning af tilsynet med betinget dømte .....                                                       | 18        |
| <br><b>3. Kriminalforsorgens tilsyn med fodlænkeafsonere og prøveløsladte .....</b>                                            | <b>20</b> |
| 3.1. Tilsyn med fodlænkeafsonere .....                                                                                         | 21        |
| 3.2. Tilsyn med prøveløsladte.....                                                                                             | 26        |
| 3.3. Kriminalforsorgens overvågning af tilsynet med fodlænkeafsonere og<br>prøveløsladte .....                                 | 28        |
| <br><b>4. Kriminalforsorgens beskæftigelsesindsats og kriminalitetsforebyggende<br/>indsatser i fængsler og arrester .....</b> | <b>30</b> |
| 4.1. Beskæftigelsesindsatsen.....                                                                                              | 31        |
| 4.2. Kriminalitetsforebyggende indsatser .....                                                                                 | 33        |
| 4.3. Kriminalforsorgens opfølgning på beskæftigelsesindsatsen og de<br>kriminalitetsforebyggende indsatser .....               | 39        |
| <br>Bilag 1. Metodisk tilgang.....                                                                                             | 42        |
| Bilag 2. Ordliste.....                                                                                                         | 46        |

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 11. Justitsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Mette Frederiksen: oktober 2014 - juni 2015

Søren Pind: juni 2015 - november 2016

Søren Pape Poulsen: november 2016 -

Beretningen har i udkast været forelagt Justitsministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

# 1. Introduktion og konklusion

## 1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Kriminalforsorgens indsats over for dømte i og uden for fængslerne. Undersøgelsen omfatter betinget dømte samt ubetinget dømte, der afsoner i fængsler, arrester eller med fodlænke, eller som er prøveløsladt. Justitsministeriet har det overordnede ansvar for fuldbyrdelsen af straffe, og opgaven varetages af Kriminalforsorgen.

2. Når Kriminalforsorgen fuldbyrder straffe, skal de både sikre, at dømte udstår deres straf, og gøre, hvad de kan for at forebygge yderligere kriminalitet. For betinget dømte, fodlænkeafsonere og prøveløsladte er det Kriminalforsorgens opgave at føre tilsyn med de dømte. Tilsynet omfatter både kontrol med, at de dømte overholder de vilkår, der er knyttet til deres dom, afsoning eller prøveløsladelse, og støtte til de dømte med henblik på at forebygge, at de falder tilbage til kriminalitet. For ubetinget dømte, som afsoner i fængsler eller arrester, er det – ud over en lang række opgaver, der knytter sig til frihedsberøvelse og sikkerhed – Kriminalforsorgens opgave at give afsonerne beskæftigelse og kriminalitetsforebyggende indsatser.

3. Det er væsentligt at undersøge Kriminalforsorgens fuldbyrdelse af straffe. På den ene side er det væsentligt for retsfølelsen i samfundet, at dømte straffes i overensstemmelse med dommen og lovgivningen på området. På den anden side er det væsentligt, at dømte støttes til en kriminalitetsfri tilværelse, så færrest muligt begår kriminalitet. Ud over de menneskelige omkostninger er der således store samfundsmæssige udgifter forbundet med kriminalitet, herunder udgifter til opklaring, domsfældelse og eventuel afsoning. Ca. 25 % af dem, der løslades fra Kriminalforsorgen, bliver dømt for ny kriminalitet inden for 2 år.

4. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Justitsministeriet har sikret, at Kriminalforsorgen fører et tilfredsstillende tilsyn med betinget dømte, afsonere med fodlænke og prøveløsladte samt sikrer beskæftigelse og kriminalitetsforebyggende indsatser til afsonerne i fængsler og arrester. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Er Kriminalforsorgens tilsyn med betinget dømte tilfredsstillende?
- Er Kriminalforsorgens tilsyn med fodlænkeafsonere og prøveløsladte tilfredsstillende?
- Er Kriminalforsorgens beskæftigelsesindsats og kriminalitetsforebyggende indsats over for afsonere i fængsler og arrester tilfredsstillende?

5. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i juni 2018.

En *betinget dom* er en afgørelse, hvor den dømte er fundet skyldig, men ikke skal afsone sin straf, medmindre den dømte overtræder nogle vilkår, som fastlægges ved dommen.

En *ubetinget dom* er en afgørelse, hvor den dømte frihedsberøves og skal afsone i fængsel eller i en anden institution. Hvis længden på en ubetinget dom er 6 måneder eller derunder, og hvis den dømte lever op til en række kriterier, kan den dømte afsone i sit hjem med fodlænke.

### Vilkår

Vilkår er knyttet til betingede domme, prøveløsladelse og tilladelser til afsoning med fodlænke. Nogle vilkår er givet ved lov som fx, at en dømt, der afsoner med fodlænke, ikke må indtage alkohol. Andre vilkår fastsættes enten af retten eller Kriminalforsorgen i forbindelse med den enkelte dom, fx vilkår om tilsyn, samfundstjeneste eller misbrugsbehandling.





## Konklusion

Rigsrevisionen vurderer, at Justitsministeriet ikke har sikret en tilfredsstillende indsats over for dømte i og uden for fængslerne.

For betinget dømte, afsonere med fodlænke og prøveløsladte består straffuldbyrdelsen i at føre tilsyn med, at de dømte overholder deres vilkår, og i at støtte dem til at få en kriminalitetsfri tilværelse. Desuden skal Kriminalforsorgen indberette de dømte, hvis de vurderer, at de dømte ikke overholder deres vilkår.

### Samfundstjeneste

Samfundstjeneste består i at udføre ulønnet arbejde i en offentlig eller almennyttig institution i et af retten fastsat timental og i en af retten fastsat periode.

Rigsrevisionen vurderer, at Kriminalforsorgens tilsyn med betinget dømte og fodlænkeafsonere ikke er tilfredsstillende. For det første iværksætter Kriminalforsorgen ikke tilsynet og samfundstjenesten hurtigt nok for over halvdelen af de dømte. For det andet kontrollerer Kriminalforsorgen ikke hovedparten af dømte med samfundstjeneste og afsonere med fodlænke i det omfang, de skal. For det tredje reagerer Kriminalforsorgen efter Rigsrevisionens vurdering ikke i alle tilfælde konsekvent, når de dømte overtræder deres vilkår. Derudover yder Kriminalforsorgen kun i meget begrænset omfang løbende støtte og vejledning til afsonere med fodlænke.

Konsekvensen af den manglende kontrol er, at en betydelig del af straffene ikke bliver fuldbyrdet med den hurtighed, kontrol og konsekvens, som er forudsat i dommene og tilsynsreglerne.

### Kriminalforsorgen i Frihed

Kriminalforsorgen i Frihed (KiF) er en samlet betegnelse for de 13 afdelinger i Kriminalforsorgen, som fører tilsyn med bl.a. betinget dømte, fodlænkeafsonere og prøveløsladte.

Derudover indikerer undersøgelsen, at der er forskel på KiF-afdelingernes tilsyns- og kontrolpraksis, hvilket kan medføre, at nogle betinget dømte, fodlænkeafsonere og prøveløsladte bliver indberettet for vilkårsovertrædelser, som andre, der har overtrådt de samme vilkår, ikke gør. Rigsrevisionen anbefaler derfor, at Kriminalforsorgen analyserer, om forskellene er i overensstemmelse med det forvaltningsretlige lighedsprincip.

Med hensyn til de prøveløsladte vurderer Rigsrevisionen, at Kriminalforsorgens tilsyn ikke er helt tilfredsstillende. Dette skyldes, at Kriminalforsorgen ikke får etableret tilsynet rettidigt for halvdelen af de prøveløsladte. Desuden får Kriminalforsorgen ikke iværksat samfundstjenesten før løsladelsen, som de skal ifølge tilsynsreglerne, ligesom de heller ikke får iværksat vilkår om misbrugsbehandling umiddelbart efter løsladelsen, som de skal.

Kriminalforsorgen er bekendt med, at der er behov for at sikre, at sagsbehandlingen er i overensstemmelse med gældende regler, og at Kriminalforsorgen reagerer ensartet over for de dømte. Kriminalforsorgen besluttede derfor primo 2018 at igangsætte et projekt om sagsbehandling og tilsyn i KiF med opstart i begyndelsen af 2019.

### Beskæftigelse

Kriminalforsorgen har en bred definition af beskæftigelse, der dækker uddannelse, produktionsvirksomhed, rengøring, misbrugsbehandling, kognitiv terapi mv.

For indsatte i fængsler og arrester består straffuldbyrdelsen bl.a. i at sikre fuld beskæftigelse og i at støtte de indsatte, så de kan leve en kriminalitetsfri tilværelse. Rigsrevisionen vurderer, at Kriminalforsorgens beskæftigelsesindsats og kriminalitetsforebyggende indsats over for afsonere i fængsler og arrester ikke er helt tilfredsstillende.

Kriminalforsorgen sikrer stort set, at de indsatte i fængslerne er fuldt beskæftigede, men ved ikke, om den beskæftigelse, de enkelte indsatte får, imødekommer de pågældendes behov, hvis de skal undgå at falde tilbage til kriminalitet. Desuden udarbejder Kriminalforsorgen ikke for alle indsatte i fængslerne afsoningsplaner med vurderinger af de indsattes kriminogene behov, ligesom de heller ikke for alle indsatte når at igangsætte de kriminalitetsforebyggende indsatser, de selv har vurderet, de indsatte har behov for, før de bliver løsladt. Konsekvensen 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.

**Kriminogene behov**

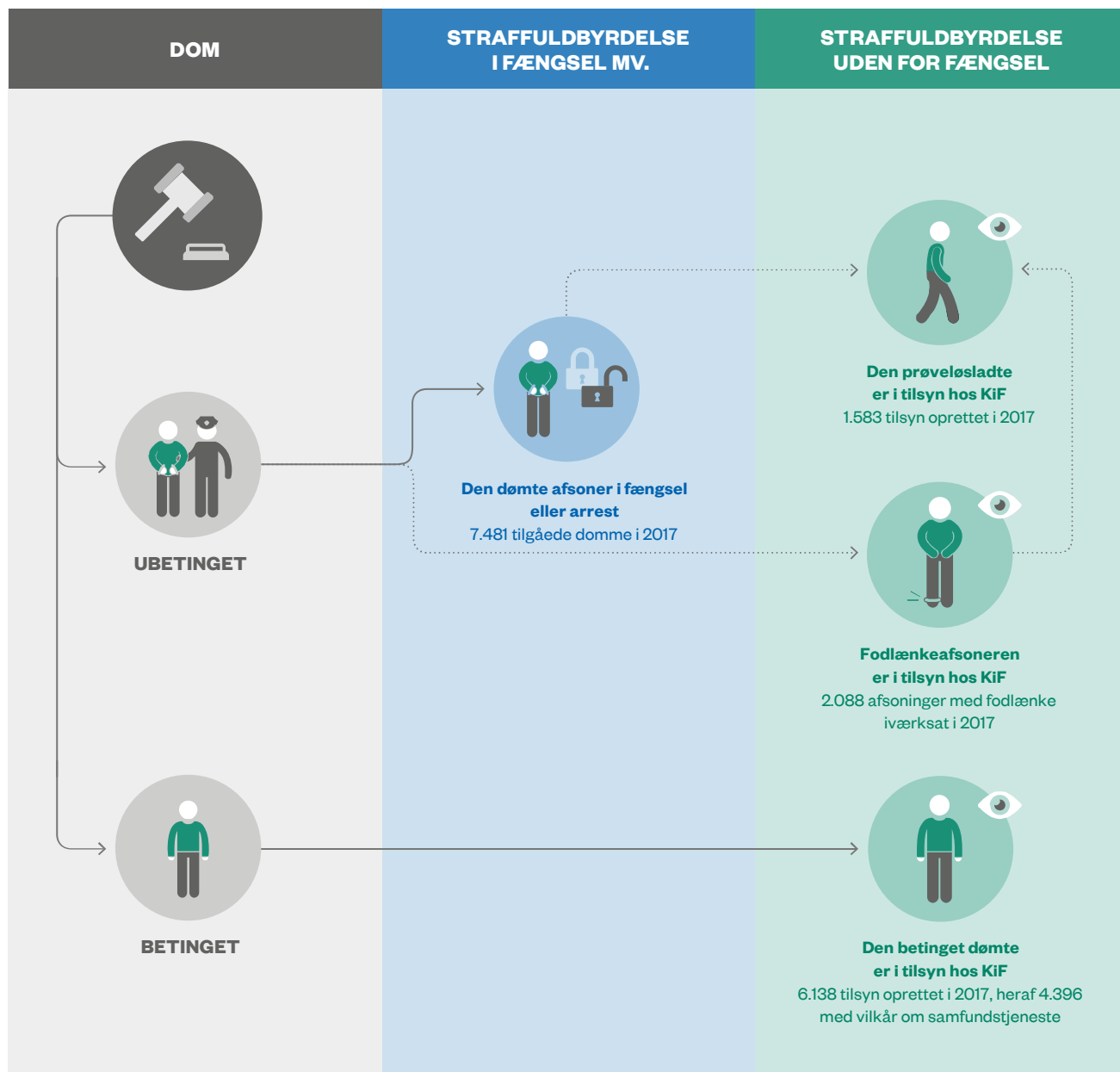
Den indsattes kriminogene behov er de behov, der skal imødekommes med henblik på at reducere risikoen for, at den indsatte falder tilbage til kriminalitet.

## 1.2. Baggrund

6. Denne undersøgelse handler om, hvordan Kriminalforsorgen fuldbyrder straffe. Undersøgelsen omfatter Kriminalforsorgens tilsyn med betinget dømte, afsonere med fodlænke og prøveløsladte samt dele af straffuldbyrdelsen for dømte, der afsoner deres straf i fængsler eller arrester, jf. figur 1.

**Figur 1**

**Afsoning og tilsyn for ubetinget og betinget dømte i Kriminalforsorgen**



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Kriminalforsorgens Statistikberetning 2017.

Figur 1 viser, hvordan Kriminalforsorgen fuldbyrder straffe over for henholdsvis ubetinget og betinget dømte.

7. Et af de langsigtede mål for Kriminalforsorgen er at reducere kriminelles tilbagefald til kriminalitet (recidiv) for alle strafformer så meget som muligt. Der er dog betydelig forskel på tilbagefaldet til kriminalitet for de forskellige typer afsonere. Af de fængselsdømte, som blev løsladt i 2015, fik 33 % en ny dom inden for 2 år. For fodlænkeafsonere var det 22 % som fik en ny dom, mens det for betinget dømte med vilkår om samfundstjeneste var 17 %.

Dette afspejler ifølge Kriminalforsorgen først og fremmest, at de personer, der afsoner i fængslerne, er hårdere belastede. Således har 75 % tidligere været i fængsel, 22 % har været anbragt uden for hjemmet, og 69 % er ikke nået videre i uddannelses-systemet, efter de har forladt folkeskolen. Omvendt er målgruppen for de alternative strafformer i form af fodlænkeafsoning og samfundstjeneste de mindst belastede lovovertrædere. Altså lovovertrædere, som har begået mindre alvorlig kriminalitet, har gode sociale forhold, har et arbejde eller er i uddannelse, og har en passende bolig. Dertil kommer, at indførelsen af de alternative strafformer ifølge Kriminalforsorgen har medført, at den gruppe dømte, som afsoner i fængsel, består af en mere og mere socialt og kriminelt belastet gruppe.

Der er også stor forskel på enhedsomkostningerne for de forskellige strafformer. I 2018 var enhedsomkostningerne for afsoning i et lukket fængsel 1.975 kr. pr. dag og for afsoning i et åbent fængsel 1.389 kr. pr. dag. Til sammenligning var enhedsomkostningerne for afsoning med fodlænke 412 kr. pr. dag.

8. Reglerne for Kriminalforsorgens straffuldbyrddelse er fastlagt i straffuldbyrddelsesloven og udmøntet i en række bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger. Kriminalforsorgens opgaver i forbindelse med tilsynet med de betinget dømte, fodlænkeafsonere og prøveløsladte er at etablere tilsynet, at kontrollere, at de dømte overholder de vilkår, som er knyttet til dommen/prøveløsladelsen, og at indberette de dømte, hvis ikke de overholder vilkårene. Derudover skal Kriminalforsorgen vejlede og støtte den dømte til en kriminalitetsfri tilværelse. Boks 1 viser et eksempel på en betinget dom.

### Boks 1

#### Eksempel på en betinget dom

Tiltalte straffes med fængsel i 3 måneder. Straffen skal ikke fuldbyrdes, hvis tiltalte overholder følgende betingelser:

- Tiltalte må ikke begå noget strafbart i en prøvetid på 1 år fra endelig dom.
- Tiltalte skal inden for en længstetid på 6 måneder fra endelig dom udføre ulønnet samfundstjeneste i 80 timer.
- Tiltalte skal være under tilsyn af Kriminalforsorgen i prøvetiden og skal, hvis Kriminalforsorgen finder det fornødent, i denne periode undergive sig behandling mod misbrug af stoffer eller alkohol.

**Kilde:** Rigsrevisionens sagsgennemgang.

**Ændring af dommen**

Retten kan enten ændre dommen til ubetinget, så den dømte skal afsone i fængsel eller med fodlænke, eller ændre vilkårene for den betingede dom.

Hvis en betinget dømt ikke overholder vilkårene i dommen, kan Kriminalforsorgen indberette vedkommende til anklagemyndigheden med henblik på, at den dømtes sag kommer for retten, som afgør, om dommen skal ændres. For prøveløsladte og fodlænkeafsonere er det Kriminalforsorgen selv, der afgør, om overtrædelse af vilkår skal føre til henholdsvis genindsættelse eller tilbagekaldelse af tilladelse til at afsone med fodlænke.

Kriminalforsorgens opgaver i forhold til indsatte i fængsler og arrester er i henhold til straffuldbyrdsloven bl.a. at give de indsatte beskæftigelse og kriminalitetsforbyggende indsatser, der skal bidrage til, at de kan få en kriminalitetsfri tilværelse.

**Flerårsaftalerne**

Flerårsaftalerne indgår som en del af bevillingsforudsætningerne, da de er beskrevet i finansloven.

Derudover understreger flerårsaftalerne for 2013-2016 og for 2018-2021 vigtigheden af at reducere recidiv, dels ved hjælp af et markant løft af uddannelses- og beskæftigelsesindsatsen i fængslerne, dels ved at målrette resurserne til de indsatte, som kan og vil et liv uden kriminalitet. Til dette formål introducerede Kriminalforsorgen i 2015 risiko- og behovsvurderinger af indsatte i fængsler og dømte i tilsyn samt afsoningsplaner for indsatte i fængslerne.

**Risiko- og behovsvurdering**

Risiko- og behovsvurderingerne har til formål at målrette indsatserne til de indsatte, der har størst risiko for at begå ny kriminalitet, og at målrette indsatsen til de af de indsatte behov, som har sammenhæng med kriminalitet.

9. Kriminalforsorgen har de senere år været igennem en større reorganisering og består af et direktorat, 4 områdekontorer samt 24 institutioner, som samler landets ca. 67 afsonings- og 13 tilsynssteder.

10. Der blev i 2018 afsat næsten 3,5 mia. kr. til Kriminalforsorgen.

### 1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

**Revisionskriterier**

11. Undersøgelsens revisionskriterier tager udgangspunkt i straffuldbyrdsloven og dertilhørende bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger.

12. I kapitel 2 og 3 undersøger vi Kriminalforsorgens tilsyn med dømte og afsonere uden for fængslerne. I kapitel 2 undersøger vi tilsynet med de betinget dømte, hvis vilkår fastsættes af retten, og i kapitel 3 undersøger vi tilsynet med fodlænkeafsonere og prøveløsladte, hvis vilkår fastsættes af Kriminalforsorgen.

I begge kapitler undersøger vi, om tilsynet er tilfredsstillende. Med et tilfredsstillende tilsyn mener vi, om Kriminalforsorgen overholder krav og frister i tilsynsreglerne, og om afdelingernes praksis – af hensyn til retssikkerheden – er tilstrækkeligt ensartet. Derudover vurderer vi, hvor det er relevant, om afdelingerne reagerer tilstrækkeligt konsekvent, når de dømte overtræder deres vilkår. Det gør vi ved at beregne, hvor lang tid der går, fra de dømte overtræder vilkår, til Kriminalforsorgen indberetter dem.

Vi lægger til grund, at det er Kriminalforsorgens opgave at efterleve lovgivningen på de områder, hvor der er klare krav. På de områder, hvor der er lagt op til et fagligt skøn, lægger vi til grund, at det er Kriminalforsorgens opgave at holde øje med, at afdelingernes praksis er tilstrækkeligt ensartet. Er dette ikke tilfældet, bør Kriminalforsorgen indskærpe, hvordan praksis bør være, og understøtte det ved hjælp af retningslinjer og dialog mv.

13. I kapitel 4 undersøger vi, om Kriminalforsorgens beskæftigelsesindsats og deres kriminalitetsforebyggende indsatser over for indsatte i fængsler og arrester er tilfredsstillende. Med tilfredsstillende mener vi, at Kriminalforsorgen efterlever lovgivningen og initiativerne i flerårsaftalerne, da disse er en del af bevillingsforudsætningerne. Vi lægger desuden til grund, at Kriminalforsorgen tilrettelægger sin styring og opfølgning, så de kan vurdere, om de indsatte får de indsatser, Kriminalforsorgen selv har vurderet, de har behov for med henblik på at reducere tilbagefald til kriminalitet.

## Metode

14. Undersøgelsen bygger på gennemgang af personsager, dataanalyse, interviews med ledelse og medarbejdere i fængsler, arrester og KiF-afdelinger samt brevveksling og gennemgang af materiale fra Kriminalforsorgen.

Undersøgelsens kapitel 2 og 3 om betinget dømte, afsonere med fodlænke og prøveløsladte bygger på en gennemgang af materiale fra personsager og interviews med 8 af de 13 KiF-afdelinger.

Vi har gennemgået sager om:

- 209 indberettede betinget dømte, svarende til 53 % af alle betinget dømte, der blev indberettet i 1. halvår 2018
- 23 indberettede sager om prøveløsladte, svarende til alle de prøveløsladte, der blev indberettet i 1. halvår 2018
- 143 sager om fodlænkeafsonere, svarende til alle de fodlænkeafsonere, hvor Kriminalforsorgen i 1. halvdel 2018 vurderede, at tilladelsen til at afsone med fodlænke skulle tilbagekaldes.

15. Undersøgelsen omfatter således ikke de dømte, der har overholdt deres vilkår i forbindelse med dommen eller afsoningen og har været under tilsyn eller har afsonet som planlagt. Når vi har valgt at belyse Kriminalforsorgens tilsynspraksis ud fra indberettede sager, skyldes det, at disse sager giver det mest fyldestgørende billede af, hvordan Kriminalforsorgen reagerer og sanktionerer ved vilkårsovertrædelser, da det, der karakteriserer indberettede dømte, netop er, at de har overtrådt deres vilkår.

Vores metode indebærer, at nogle resultater er relevante og generaliserbare for alle sager, inkl. dem, der ikke er indberettet, mens andre resultater kun vil være det for de indberettede sager. Vi tager hensyn til dette, når vi vurderer konsekvenserne af Kriminalforsorgens praksis.

Idet vi afgrænser undersøgelsen til indberettede sager, undersøger vi ikke, om Kriminalforsorgen burde have indberettet flere, end de har gjort. Da tilsynsreglerne overlader et betydeligt fagligt skøn til Kriminalforsorgens sagsbehandlere, ville Rigsrevisionen under alle omstændigheder ikke være i stand til at foretage en sådan vurdering.

## De gennemgåede sager

De gennemgåede sager er fordelt på 12 af de 13 KiF-afdelinger, idet 1 afdeling ikke havde indberettet nogen eller tilbagekaldt nogen tilladelser til at afsone med fodlænke i 1. halvår 2018.

### Kriminalforsorgens organisering

Med den nye organisering i Kriminalforsorgen er direktoratet ansvarlig for den overordnede strategiske styring og koordinering på tværs af hele Kriminalforsorgen, mens de 4 områdekontorer er ansvarlige for styring, controlling, kvalitetssikring, prioritering og koordinering af områdets indsatser og resurser.

16. Undersøgelsens kapitel 4 bygger på 2 datasæt fra Kriminalforsorgen om henholdsvis afsoningsplaner og beskæftigelse. Datasættet om afsoningsplaner omfatter planer for alle løsladte i 1. halvår 2018. Dette datasæt har vi bl.a. brugt til at undersøge, om Kriminalforsorgen har givet alle dømte i målgruppen en afsoningsplan, samt om Kriminalforsorgen har igangsat de indsatser, de har vurderet, at den dømte har brug for med henblik på at forebygge tilbagefald til kriminalitet. Datasættet om beskæftigelse omfatter antallet af timer, der er brugt på de forskellige beskæftigelsesaktiviteter i fængsler og arrester i 1. halvår 2018. Dette datasæt har vi bl.a. brugt til at undersøge graden af beskæftigelse i fængsler og arrester samt de indsatstes arbejdstid fordelt på forskellige typer af beskæftigelsesaktiviteter.

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

### Afgrænsning

17. Undersøgelsen omhandler primært perioden fra 2015, hvor den nye organisering af Kriminalforsorgen trådte i kraft, til og med 1. halvår 2018. Dataanalysen og sags gennemgangen omfatter dog alene dømte, som enten blev løsladt fra fængsler og arrester eller indberettet af Kriminalforsorgen i 1. halvår 2018.

Kriminalforsorgen har til opgave at føre tilsyn med fodlænkeafsonere og dømte, der har en betinget dom med vilkår om tilsyn. Undersøgelsen af Kriminalforsorgens tilsyn i kapitel 2 og 3 omfatter, jf. figur 1, tilsynet med betinget dømte, fodlænkeafsonere og prøveløsladte.

Undersøgelsen af Kriminalforsorgens tilsyn med fodlænkeafsonere og prøveløsladte omfatter ikke Kriminalforsorgens arbejde med at vurdere, om de dømte, der anmoder om det, er egnede til at afsones med fodlænke eller til at blive prøveløsladt. Undersøgelsen omfatter heller ikke Kriminalforsorgens afgørelser i forbindelse med tilbagekaldelse af tilladelser til at afsones med fodlænke og deres afgørelser om eventuel genindsættelse af prøveløsladte.

Undersøgelsen af Kriminalforsorgens indsats over for afsonere i fængsler og arrester i kapitel 4 omfatter kun de aktiviteter, der foregår i Kriminalforsorgens fængsler og arrester for at beskæftige de indsatte eller for at forebygge kriminalitet. Dermed afgrænser undersøgelsen sig bl.a. fra Kriminalforsorgens koordinering med kommunerne i forbindelse med indsættelse og løsladelse af afsonere samt de frihedsberøvende og disciplinære foranstaltninger, der finder sted i fængslerne. Undersøgelsen omhandler også kun afsonere i arrester og fængsler og ikke varetægtsfængslede.

Endelig omfatter undersøgelsen ikke Kriminalforsorgens indsats over for udvisningsdømte, behandlingsdømte samt indsatte i pensioner og i institutioner for frihedsberøvede asylansøgere.

18. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

## 2. Kriminalforsorgens tilsyn med betinget dømte



### Delkonklusion

Rigsrevisionen vurderer, at Kriminalforsorgens tilsyn med betinget dømte ikke er tilfredsstillende.

Undersøgelsen viser, at Kriminalforsorgen for de betinget dømte, der bliver indberettet, i mange tilfælde ikke overholder de lovbundne frister i forbindelse med tilsynet og samfundstjenesten. Derudover vurderer Rigsrevisionen, at Kriminalforsorgen ikke i alle tilfælde reagerer tilstrækkeligt konsekvent, når de betinget dømte overtræder deres vilkår, idet der går for lang tid, før Kriminalforsorgen indberetter de betinget dømte.

Undersøgelsen viser desuden, at afdelingernes praksis med hensyn til indkaldelse til tilsynsmøder og indberetning er forskellig, hvilket kan medføre, at nogle betinget dømte bliver indberettet for vilkårsovertrædelser, som andre, der har overtrådt samme vilkår, ikke gør. Rigsrevisionen anbefaler derfor, at Kriminalforsorgen analyserer, om afdelingernes praksis er i overensstemmelse med det forvaltningsretlige lighedsprincip.

Rigsrevisionen finder det heller ikke 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.

Kriminalforsorgen har oplyst, at de primo 2018 besluttede at igangsætte et tilsynsprojekt med opstart i begyndelsen af 2019, der skal undersøge, om Kriminalforsorgen reagerer ensartet og hensigtsmæssigt på vilkårsovertrædelser, samt styrke den løbende overvågning af området. I den forbindelse vil Kriminalforsorgen også vurdere, om der er behov for at præcisere reglerne.

---

19. Dette kapitel handler om Kriminalforsorgens tilsyn med betinget dømte. Kriminalforsorgen skal føre tilsyn med alle betinget dømte med vilkår om tilsyn. De fleste betinget dømte har også vilkår om samfundstjeneste, og for disse dømte skal Kriminalforsorgen både føre et generelt tilsyn og sikre, at samfundstjenesten iværksættes og afvikles.

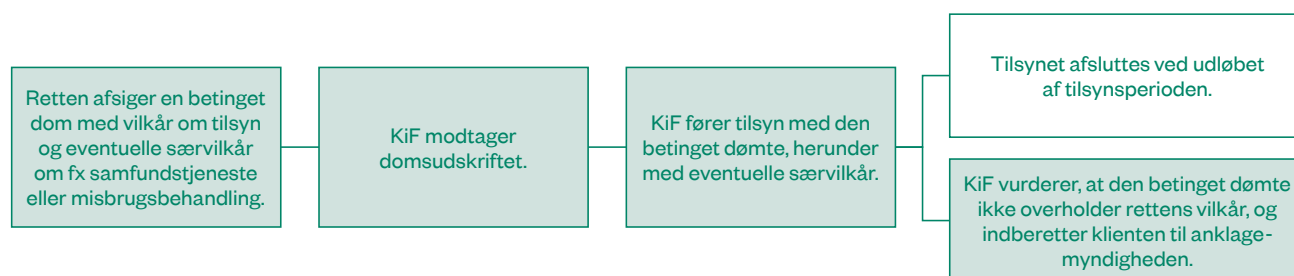


Langt de fleste betinget dømte bliver ikke indberettet, men afslutter tilsynet ved tilsynsperiodens udløb. Kriminalforsorgen har ikke en opgørelse af, hvor mange dømte der udgår af tilsynet ved tilsynsperiodens udløb.

Først viser vi undersøgelsens resultater om det generelle tilsyn med de betinget dømte. Dernæst viser vi resultaterne om iværksættelsen og gennemførelsen af samfundstjeneste. Afslutningsvist viser vi resultaterne om Kriminalforsorgens overvågning af sit tilsyn med betinget dømte samt etableringen og iværksættelsen af samfundstjeneste.

20. Figur 2 viser forløbet, fra retten afsiger en betinget dom, til tilsynsperioden udløber, og den dømte afslutter sit tilsyn eller bliver indberettet.

**Figur 2**  
**Forløbet for en betinget dømt**



Kilde: Rigsrevisionen.

### Særvilkår

Den dømte kan ud over det almindelige vilkår om tilsyn have særvilkår, fx om misbrugsbehandling eller samfundstjeneste. Særvilkår kan være ubetingede eller betingede af, at Kriminalforsorgen i forbindelse med tilsynet skønner, at de skal udløses.

Det fremgår af figur 2, at det er retten, der dømmer den betinget dømte til tilsyn (med eventuelle særvilkår), og at KiF, hvis de vurderer, at den dømte skal indberettes, indberetter den dømte til anklagemyndigheden, som afgør, om sagen skal indbringes for retten med henblik på ændring af dommen.

## 2.1. Tilsyn

21. Vi har undersøgt, om Kriminalforsorgens tilsyn med betinget dømte er tilfredsstillende, herunder om Kriminalforsorgen overholder krav og frister i tilsynsreglerne, og om afdelingernes praksis er ensartet. Endvidere har vi – i de tilfælde, hvor det er relevant – vurderet, om Kriminalforsorgen reagerer konsekvent, når betinget dømte overtræder deres vilkår.

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af personsager for de 209 betinget dømte, som blev indberettet til anklagemyndigheden i 1. halvår 2018. Dette svarer til 53 % af alle de betinget dømte, som Kriminalforsorgen indberettede i perioden.

22. Kriminalforsorgen skal gennemføre tilsynet i overensstemmelse med de regler, der findes i straffuldbyrdelsesloven samt tilsynscirkulæret, tilsynsbekendtgørelsen og tilsynsvejledningen. Reglerne omfatter en række krav og frister i forbindelse med etableringen og genetableringen af tilsynet. Derudover omfatter tilsynsreglerne beføjelsen til at indberette den dømte i en række tilfælde, som Kriminalforsorgen kan gøre brug af, hvis de finder, det tjener det overordnede formål om at begrænse den dømtes tilbagefald til kriminalitet. Tilsynsreglerne overlader dermed Kriminalforsorgen et vist skøn til at vurdere, om den betinget dømte skal indberettes, hvis vedkommende ikke overholder sine vilkår.

Ifølge Kriminalforsorgen hænger dette sammen med, at det er nødvendigt at foretage en konkret og individuel vurdering af, om vilkårsovertrædelserne skyldes manglende evne eller manglende vilje til at overholde tilsynet og/eller særvilkårene. Manglende overholdelse af vilkår kan således ifølge Kriminalforsorgen være af mere ordensmæssig karakter eller undskyldelig uden at kompromittere formålet med den betingede dom eller de fastsatte vilkår og skal i sådanne tilfælde ikke medføre indberetning. I praksis er det således sjældent, at indberetning af betinget dømte sker på baggrund af en enkelt vilkårsovertrædelse.

23. Vores interviews med ledelsen og medarbejdere i 8 KiF-afdelinger viser, at der er forskel på, hvad afdelingerne lægger vægt på, når de overvejer, om de skal indberette en betinget dømt. Nogle afdelinger giver udtryk for, at de først overvejer at indberette en dømt, når de er blevet helt overbeviste om, at de ikke længere kan motivere vedkommende til at deltage i tilsynet og/eller overholde sine vilkår, fordi tvivlen altid bør komme den dømte til gode. Andre afdelinger støtter sig mere op ad fristoverholdelse og tenderer mere til at indberette, når den dømte ikke har overholdt fristerne et vist antal gange. Der er altså forskel på, hvordan afdelingerne forvalter deres faglige skøn, og hvor meget de tager hensyn til de betinget dømtes konkrete forhold, når de skal vurdere, om en dømt skal indberettes.



Indgang til en KiF-afdeling.

Foto: Klaus Holsting

**Indkaldelse til tilsynssamtale**

Kriminalforsorgen skal inden for de første 2 måneder indkalde den dømte til tilsynssamtale mindst hver 2. uge. Hvor ofte de skal indkalde derefter, afhænger af Kriminalforsorgens vurdering af den dømtes risiko og behov i forhold til at undgå tilbagefald til kriminalitet.

**Udeblivelse fra tilsynssamtale**

Kriminalforsorgen indkaldte 177 ud af de 209 betinget dømte rettidigt. Ud af de 177 mødte 105 ikke op til 1. tilsynssamtale.

**Etablering af tilsynet**

24. Tilsynet etableres, første gang den dømte møder op hos Kriminalforsorgen. Ved dette møde skal Kriminalforsorgen vejlede den dømte om de rettigheder og pligter, som tilsynet og eventuelle særvilkår indebærer, og om følgerne, hvis vedkommende ikke overholder vilkårene. Ifølge tilsynsreglerne skal tilsynet etableres senest 14 dage efter, at Kriminalforsorgen har modtaget domsudskriftet.

25. Rigsrevisionen har undersøgt følgende i sagerne:

- om det lykkedes Kriminalforsorgen at etablere tilsynet for de dømte, før de blev indberettet
- om tilsynet blev etableret rettidigt
- hvor lang tid der gik, fra den dømte senest udeblev fra tilsynssamtalen, til Kriminalforsorgen indberettede vedkommende
- hvor lang tid der gik, før den dømte blev indberettet i de tilfælde, hvor tilsynet aldrig blev etableret.

26. Sagsgennemgangen viser, at det lykkedes Kriminalforsorgen at etablere tilsynet for 88 % af de dømte, som blev indberettet, mens tilsynet aldrig blev etableret for 12 % af dem. Gennemgangen viser desuden, at der er stor forskel mellem afdelingerne. I nogle afdelinger blev alle tilsyn etableret, i andre var det mere end 30 %, der ikke blev etableret.

Sagsgennemgangen viser endvidere, at tilsynet ikke blev etableret inden for 14 dage efter modtagelse af domsudskriftet for 54 % af de betinget dømte. Boks 2 viser et eksempel fra gennemgangen på et forløb, hvor det ikke lykkes Kriminalforsorgen at etablere tilsynet rettidigt.

**Boks 2****Eksempel på Kriminalforsorgens tilsyn med en betinget dømt, hvor det ikke lykkes at etablere tilsynet rettidigt**

- KiF modtager domsudskrift vedrørende en betinget dom. Dommen lyder på fængsel i 3 måneder, og at straffen ikke skal fuldbyrdes, hvis den dømte overholder betingelserne om 1) ikke at begå noget strafbart i en prøvetid på 1 år og 2) at være under tilsyn af Kriminalforsorgen i prøvetiden.
- KiF indkalder samme dag pr. brev den dømte til 1. tilsynssamtale, som skal finde sted 9 dage senere.
- Den dømte udebliver fra tilsynssamtalen, og KiF sender med brevet en ny indkaldelse til et møde, som skal finde sted 6 dage senere.
- Den dømte udebliver fra tilsynssamtalen. KiF afleverer et brev på den dømtes adresse med en indskærpelse af den dømtes vilkår om tilsyn og en indkaldelse til et møde, som skal finde sted 9 dage senere.
- Den dømte møder til 1. tilsynssamtale 24 dage efter, KiF modtog domsudskriftet, hvorved KiF etablerer tilsynet med den dømte.

**Kilde:** Rigsrevisionens sagsgennemgang.

I én afdeling nåede Kriminalforsorgen at etablere tilsynet rettidigt for 63 % af de betinget dømte, i en anden afdeling nåede de kun at etablere tilsynet rettidigt for 31 % af de betinget dømte. En så markant forskel indikerer, at der er forskel på, hvor hurtigt de forskellige afdelinger indkalder til nye møder, når den dømte er udeblevet, og hvor lang tid i forvejen de indkalder til møderne. Dette billede blev bekræftet ved vores interviews med de 8 afdelinger. I nogle afdelinger anses det fx for en legitim begrundelse for at overskride fristerne i lovgivningen, at medarbejderen i KiF ikke har plads i kalenderen på grund af andre aftaler eller ferie, mens andre KiF-afdelinger har procedurer til at sikre, at samtalerne bliver afholdt under alle omstændigheder.

I de tilfælde, hvor det lykkedes at etablere tilsynet, viser sagsgennemgangen, at der i gennemsnit gik 51 dage, fra den dømte senest udeblev fra tilsynssamtalen, til Kriminalforsorgen indberettede den dømte til anklagemyndigheden. I de tilfælde, hvor det ikke lykkedes at etablere tilsynet, viser gennemgangen, at der i gennemsnit gik 92 dage, fra Kriminalforsorgen modtog domsudskriftet, til de indberettede den dømte til anklagemyndigheden.

### Reaktioner ved vilkårsovertrædelser

27. Hvis den dømte overtræder sine vilkår, fx ved at udeblive fra tilsynsmøde, samfundstjeneste eller misbrugsbehandling, skal Kriminalforsorgen ved brev pålægge den dømte at tage personlig kontakt til Kriminalforsorgen snarest og give skriftligt pålæg, hvis den dømte ikke reagerer på brevet. Ved gentagen vilkårsovertrædelse skal Kriminalforsorgen afgive indberetning, hvis der tidligere er givet pålæg for en tilsvarende vilkårsovertrædelse. Endelig skal det af indberetningen fremgå, hvilke foranstaltninger Kriminalforsorgen har truffet, og om den dømte har tilsidesat pålæg.

### Pålæg/vilkårsindskærpelse

Et pålæg eller en vilkårsindskærpelse er en mundtlig eller skriftlig advarsel til den dømte om, at vedkommende skal overholde sine vilkår for ikke at blive indberettet.

28. Vi har undersøgt:

- om Kriminalforsorgen har givet den dømte pålæg forud for indberetningen
- om Kriminalforsorgen har dokumenteret det præcist, når de har givet den dømte pålæg.

29. Sagsgennemgangen viser, at 16 % af de betinget dømte slet ikke fik pålæg, før de blev indberettet. Kriminalforsorgen har dermed ikke for alle de betinget dømte, der blev indberettet, efterlevet tilsynsreglernes krav om, at de skal pålægge den dømte at tage personlig kontakt eller give skriftlig vilkårsindskærpelse, hvis vedkommende unddrager sig tilsynet eller overtræder særvilkår. Gennemgangen viser desuden, at det ikke er muligt at vurdere, om Kriminalforsorgen har givet de dømte pålæg i henhold til tilsynsreglerne, da der ikke er gjort tydeligt notat i sagerne, om i hvilken form og hvor mange gange Kriminalforsorgen har givet pålæg eller vilkårsindskærper.

30. Kriminalforsorgen har oplyst, at afdelingernes uensartede sprogbrug og dokumentation af brugen af pålæg og vilkårsindskærper vil indgå i et kommende tilsynsprojekt.

**Anholdelse eller varetægtsfængsling**

Hvis Kriminalforsorgen vil genetablere tilsynet, men den dømte har brudt kontakten, kan de bede politiet anholde eller varetægtsfængsle vedkommende, så de kan give den dømte pålæg om at overholde sine vilkår.

Det er politiets pligt snarest at underrette Kriminalforsorgen, når en person, som efter de for politiet foreliggende oplysninger er undergivet tilsyn af Kriminalforsorgen, sigtes for overtrædelse af straffeloven eller andet strafbart forhold, som ventes at ville medføre frihedsstraf.

**Risikoen for kriminalitet**

31. Hvis den dømte har overtrådt sine vilkår, og Kriminalforsorgen samtidig vurderer, at der som følge af vilkårsovertrædelsen er nærliggende risiko for, at den dømte begår kriminalitet, skal Kriminalforsorgen omgående indberette den dømte eller anmode politiet om anholdelse eller varetægtsfængsling. Det er op til Kriminalforsorgen at vurdere, om der er tale om en nærliggende risiko for kriminalitet, og det er fx ikke præciseret i lovgivningen, om sigtelser skal føre til indberetning, anholdelse eller varetægtsfængsling i de tilfælde, hvor den dømte har overtrådt sine øvrige vilkår.

Da en sigtelse efter Rigsrevisionens vurdering må betragtes som en indikation på, at der er en nærliggende risiko for kriminalitet, har vi valgt at beregne, hvor lang tid der går, fra Kriminalforsorgen bliver bekendt med, at de betinget dømte både har overtrådt vilkår og er blevet sigtet, til Kriminalforsorgen indberetter dem.

32. Sagsgennemgangen viser, at Kriminalforsorgen blev bekendt med, at 22 af de betinget dømte både havde overtrådt deres vilkår og var blevet sigtet. Gennemgangen viser desuden, at der for de i alt 22 dømte i gennemsnit gik 85 dage, fra Kriminalforsorgen blev bekendt med sigtelsen, til Kriminalforsorgen indberettede de betinget dømte. Heriblandt var der 2 tilfælde, hvor Kriminalforsorgen indberettede den dømte med det samme.

Vores interviews har desuden vist, at en afdeling slet ikke mener sig i stand til at vurdere risikoen, heller ikke på baggrund af eventuelle sigtelser, før den dømte er blevet dømt på ny.

**Resultater**

Undersøgelsen viser, at tilsynet for godt halvdelen af de betinget dømte, der blev indberettet, ikke blev etableret rettidigt, og at der er betydelig forskel på, om KiF-afdelingerne lykkedes med at etablere tilsynet, før de indberettede de dømte. Konsekvensen af, at nogle afdelinger er mindre aktive og succesfulde i forhold til at få etableret og genetablere tilsynet end andre, er, at nogle betinget dømte har større risiko for at blive indberettet end andre.

I de tilfælde, hvor det lykkedes at etablere tilsynet, gik der i gennemsnit 51 dage, fra den dømte senest udeblev fra tilsynssamtalen, til Kriminalforsorgen indberettede den dømte til anklagemyndigheden.

Desuden viser undersøgelsen, at der i gennemsnit gik 92 dage, fra Kriminalforsorgen modtog domsudskriftet, til de indberettede de betinget dømte, der aldrig fik etableret deres tilsyn. Rigsrevisionen vurderer, at dette er lang tid i betragtning af, at den dømte i løbet af de første 2 måneder burde have deltaget i tilsynssamtaler ca. hver 2. uge, og at der er krav om, at Kriminalforsorgen skal indberette den dømte senest 1 måned efter gentagne vilkårsovertrædelser.

Endvidere viser undersøgelsen, at Kriminalforsorgen for 16 % af de betinget dømte ikke giver pålæg, som de skal i henhold til tilsynsreglerne, når de dømte overtræder deres vilkår. Konsekvensen af at undlade at give pålæg er, at de dømte ikke får samme advarsler og dermed muligheder for at rette ind, før Kriminalforsorgen skri- der til indberetning.

Endelig viser undersøgelsen, at Kriminalforsorgen i langt de fleste tilfælde ikke omgående indberettede dømte, som var blevet sigtet og havde overtrådt øvrige vilkår. Således gik der i gennemsnit 85 dage, fra de var blevet sigtet og havde overtrådt vilkår, til Kriminalforsorgen indberettede dem. Rigsrevisionen finder, at det er lang tid, og at det bør give Kriminalforsorgen anledning til at overveje, om deres indberetningspraksis som følge af risikoen for kriminalitet er hensigtsmæssig. Desuden anbefaler Rigsrevisionen, at Kriminalforsorgen overvejer at præcisere over for KiF-afdelingerne, hvad de skal lægge til grund for vurderingen af, om der er risiko for, at den dømte begår kriminalitet.

## 2.2. Samfundstjeneste

33. Ud af de 209 betinget dømte havde 159 vilkår om samfundstjeneste. Samfundstjeneste består i at udføre ulønnet arbejde i en offentlig eller almennyttig institution i et af retten fastsat timetal og i en af retten fastsat periode. Samfundstjeneste er ifølge Kriminalforsorgen et godt alternativ til fængselsstraf, fordi den dømte kan bevare sit arbejde eller passe sin uddannelse og være sammen med sin familie samtidig med, at den dømte undgår at blive påvirket af mere hårdede indsatte i fængslerne. Desuden er det en billigere løsning for samfundet end fængselsstraf.

34. Vi har undersøgt, om Kriminalforsorgen overholder krav og frister i tilsynsreglerne i forbindelse med iværksættelsen af samfundstjenesten og i forbindelse med den løbende kontrol med, at den dømte får afviklet samfundstjenesten. Desuden har vi undersøgt, om afdelingerne har en ensartet praksis i forhold til, hvor mange chancer de giver betinget dømte med vilkår om samfundstjeneste.

### Iværksættelse

35. Ifølge tilsynsreglerne skal aftalerne om samfundstjeneste være indgået senest 20 dage efter, at Kriminalforsorgen har modtaget domsudskriftet.

36. Vi har undersøgt:

- om Kriminalforsorgen rettidigt fik indgået aftale med et arbejdssted om afvikling af samfundstjeneste
- hvor lang tid der gik, fra den dømte senest udeblev fra samfundstjeneste, til Kriminalforsorgen indberettede vedkommende
- hvor lang tid der gik, fra Kriminalforsorgen modtog domsudskriftet, til den dømte blev indberettet i de sager, hvor den dømte aldrig mødte op til afviklingen af samfundstjenesten.

37. Sagsgennemgangen viser, at Kriminalforsorgen for 68 % af de betinget dømte ikke fik indgået en aftale om afviklingen af samfundstjenesten inden for 20-dages fristen. Dette skal ses i lyset af, at en stor del af de dømte ikke mødte op til 1. tilsynssamtale, hvorfor Kriminalforsorgen ikke fik kontakt til den dømte tidnok til at kunne iværksætte samfundstjenesten inden for 20 dage.

Det er vigtigt, at samfundstjenesten kommer hurtigt i gang, så den dømte kan nå at afvikle den inden for den tid, retten har afsat (længstetiden).



Derudover viser gennemgangen, at der i gennemsnit gik 35 dage, fra den dømte senest udeblev fra samfundstjeneste, til Kriminalforsorgen indberettede vedkommende. Endelig viser sagsgennemgangen, at der gik 99 dage, fra Kriminalforsorgen modtog domsudskriftet, til den dømte blev indberettet, i de tilfælde hvor den dømte aldrig mødte op til afviklingen af samfundstjenesten.

### Løbende kontrol

38. Ifølge tilsynsreglerne skal Kriminalforsorgen aflægge kontrolbesøg på samfundstjenestestedet gennemsnitligt hver 4. gang, den dømte udfører samfundstjeneste, dog mindst 1 gang om måneden, samt foretage kontrolopringninger hyppigt. Vi har undersøgt:

- om Kriminalforsorgen har aflagt kontrolbesøg mindst 1 gang om måneden
- hvor ofte Kriminalforsorgen har foretaget kontrolopringninger.

39. Sagsgennemgangen viser, at 81 % af de dømte med samfundstjeneste ikke modtog kontrolbesøg mindst 1 gang om måneden.

Gennemgangen viser endvidere, at Kriminalforsorgen i højere grad kontakter samfundstjenestestedet via kontrolopringninger e.l., idet de gennemsnitligt foretog 1-2 kontrolopringninger pr. måned.

Resultaterne understøttes af Kriminalforsorgens forvaltningsrevision om samfundstjenestedomme, der bl.a. viste, at der var gennemgående problemer med at overholde reglerne vedrørende 20-dages fristen og uanmeldte kontrolbesøg på samfundstjenestestedet.

### Antallet af chancer

40. Vi har undersøgt KiF-afdelingernes praksis i forhold til, hvor mange chancer de giver de betinget dømte. I den forbindelse har vi undersøgt, i hvilket omfang afdelingerne giver de dømte mulighed for at skifte samfundstjenestested i løbet af afviklingen, og i hvilket omfang de forlænger længstetiden.

41. Sagsgennemgangen viser, at alle afdelinger benyttede sig af muligheden for at skifte samfundstjenestested for nogle af de dømte, men at der er stor forskel på, hvor ofte de skiftede samfundstjenestested i de forskellige afdelinger. I én afdeling skiftede 1 ud af 10 dømte samfundstjenestested, i en anden afdeling skiftede 7 ud af 10 dømte samfundstjenestested.

Der er ikke retningslinjer for, hvor mange samfundstjenestestede de dømte må tilbydes, før det eventuelt manglende samarbejde eller andre forhold skal føre til indberetning, men flere afdelinger har i forbindelse med vores interviews givet udtryk for, at de finder det rimeligt at prøve 2 eller 3 samfundstjenestestede, før de konkluderer, at det ikke er muligt at gennemføre samfundstjenesten.

42. Sagsgennemgangen viser endvidere, at Kriminalforsorgen for 30 % af de betinget dømte med samfundstjeneste har forlænget længstetiden, men at det varierer meget, om de gør brug af muligheden. I én af afdelingerne har de slet ikke brugt muligheden, i andre har de gjort det i forbindelse med 6 ud af 10 dømte.

### Forvaltningsrevision

Kriminalforsorgens forvaltningsrevisioner er stikprøvebaserede undersøgelser af deres egen sagsbehandling med det formål at sikre ensartethed og kvalitet i forbindelse med deres afgørelser og forvaltning. Kriminalforsorgen har udført forvaltningsrevisioner om bl.a. samfundstjenestedomme og tilladelser til at afsones med fodlænke.

### Længstetid

Retten fastsætter i forbindelse med dommen en længstetid, som samfundstjenestetimerne skal afvikles inden for. Ved forhold hos den dømte, fx sygdomsforløb, kan Kriminalforsorgen administrativt forlænge længstetiden.

Boks 3 viser et eksempel fra sagsgennemgangen, hvor den dømte både skifter samfundstjenestested og får forlænget længstetiden.

### Boks 3

#### Eksempel på Kriminalforsorgens tilsyn med en betinget dømt, der har vilkår om samfundstjeneste

- Den dømte skal udføre 120 timers samfundstjeneste inden for en længstetid på 8 måneder.
- Aftale med samfundstjenestested indgås 1 måned og 11 dage efter modtagelse af domsudskriftet.
- Den dømte melder sig syg de første 5 gange, hvorefter samfundstjenestestedet ikke længere ønsker at have den dømte i samfundstjeneste.
- Der indgås aftale med et nyt samfundstjenestested.
- Den dømte møder og afvikler timer 1 gang, melder sig syg de næste 3 gange og udebliver den 4. gang, hvorefter dette samfundstjenestested også afbryder samarbejdet.
- Den dømte bliver mundtligt vilkårsindskærpet ved en tilsynssamtale, hvor den dømte giver udtryk for, at der efter en kaotisk periode i livet er ved at komme styr på tingene.
- KiF forlænger længstetiden med 2 måneder, og der indgås aftale med et 3. samfundstjenestested.
- Den dømte møder igen ustabil, indtil 3. samfundstjenestested også afbryder samarbejdet.
- KiF indberetter den dømte 255 dage efter modtagelse af domsudskriftet med henvisning til, at den dømte ikke har været i stand til at møde stabilt i samfundstjeneste som følge af kaotiske personlige forhold og manglende motivation. Før indberetningen når den dømte at afvikle 57 timer og 45 minutter af samfundstjenesten.

Kilde: Rigsrevisionens sagsgennemgang.

## Resultater

Undersøgelsen viser, at Kriminalforsorgen ikke fik etableret samfundstjenesten rettidigt for 68 % af de betinget dømte med vilkår om samfundstjeneste, som blev indberettet.

I de tilfælde, hvor samfundstjenesten blev iværksat, gik der i gennemsnit 35 dage, fra den dømte senest udeblev fra samfundstjeneste, til Kriminalforsorgen indberettede den dømte til anklagemyndigheden. I de sager, hvor den dømte aldrig mødte op til afviklingen af samfundstjenesten, gik der i gennemsnit 99 dage, fra Kriminalforsorgen modtog domsudskriftet, til den dømte blev indberettet. Rigsrevisionen vurderer, at det er lang tid i betragtning af, at der er krav om, at samfundstjenesten skal iværksættes 20 dage efter, Kriminalforsorgen har modtaget domsudskriftet, og at Kriminalforsorgen skal indberette den dømte efter gentagen vilkårsovertrædelse, hvis der tidligere er givet pålæg.

Desuden viser undersøgelsen, at Kriminalforsorgen foretager betydeligt færre kontrolbesøg på samfundstjenestestedet, end de skal ifølge tilsynsreglerne. Konsekvensen af den mangelfulde kontrol er, at betinget dømte, som overtræder vilkåret om samfundstjeneste, enten ikke bliver indberettet eller bliver indberettet senere, end de burde i sådanne tilfælde.



Endelig viser undersøgelsen, at der er forskel på, hvor mange chancer de dømte får i form af muligheden for at skifte samfundstjenestested og forlænge længstetiden, hvilket medfører, at nogle dømte får bedre muligheder for at afvikle deres samfundstjeneste og dermed undgå indberetning end andre.

## 2.3. Kriminalforsorgens overvågning af tilsynet med betinget dømte

43. Vi har undersøgt, om Kriminalforsorgen for perioden 2015 til juli 2018 – i forbindelse med den løbende overvågning eller med undersøgelser – har holdt øje med, om tilsynet med betinget dømte lever op til lovkravene, og om Kriminalforsorgens praksis er ensartet.

### Den løbende overvågning

44. Undersøgelsen viser, at Kriminalforsorgen i resultatkontrakterne for 2016, 2017 og 2018 i begrænset omfang har opstillet mål for Kriminalforsorgens opgaver over for betinget dømte. Målene vedrører sagsbehandlingstider og koordineringen med kommunerne, men ikke efterlevelsen af tilsynsreglerne eller forvaltningen af tilsynet.

Derudover viser undersøgelsen, at Kriminalforsorgen siden efteråret 2016 har fulgt en række indikatorer vedrørende antal tilsyn og samfundstjenestedomme. Kriminalforsorgen har dog oplyst, at det først er med indførelsen af indikatorerne i den løbende rapportering til koncernledelsen i august 2017, at koncernledelsen regelmæssigt og systematisk drøfter nøgletallene.

Endelig viser undersøgelsen, at Kriminalforsorgen udarbejder og offentliggør en årlig statistikberetning, der belyser forskellige dele af virksomheden. Statistikken indeholder en enkelt opgørelse vedrørende betinget dømte, nemlig antallet af iværksatte tilsyn.

Undersøgelsen viser altså, at Kriminalforsorgen ikke løbende har fulgt op på, om de efterlever tilsynsreglerne og gennemfører et ensartet tilsyn med betinget dømte.

### Kriminalforsorgens undersøgelser af tilsynet med betinget dømte

45. Undersøgelsen viser, at Kriminalforsorgen har gennemført en række undersøgelser af samfundstjenesteområdet, efter at der i april 2017 kom fokus på ufuldbyrdede samfundstjenestedomme. Kriminalforsorgens undersøgelser viser, at 2 % af alle domme med vilkår om samfundstjeneste fra perioden primo 2016 til medio 2017 ikke blev fuldbyrdet inden for længstetiden, og at retten ikke kunne ændre dommene, fordi længstetiden for afviklingen af samfundstjenestedommen var overskredet. Den manglende fuldbyrdelse skyldtes i 4 tilfælde forhold hos den dømte, i 77 tilfælde fejl hos Kriminalforsorgen, i 42 tilfælde fejl hos anklagemyndigheden og i 13 tilfælde fejl hos både Kriminalforsorgen og anklagemyndigheden.

Derudover har Kriminalforsorgen gennemført en forvaltningsrevision af samfundstjenesteområdet, som omfatter i alt 80 samfundstjenestesager fra 2. halvår 2017, jf. pkt. 39.

#### Indikatorer vedrørende betinget dømte

- antal tilsyn
- antal samfundstjenestedomme
- udvalgte sagsbehandlingstider.

#### Kriminalforsorgens koncernledelse

Kriminalforsorgens koncernledelse består ud over direktøren af 4 områdedirektører samt centerdirektørerne og udviklingschefen fra direktoratet.

Endelig har et af områdekantorerne gennemført en mindre revision af 4 KiF-afdelingers forvaltning af tilsynssager med ubetingede vilkår, jf. boks 4.

#### Boks 4

#### Resultater fra et af områdekantorernes revision af 4 KiF-afdelingers tilsyn

- KiF afholdt tilsynssamtaler i overensstemmelse med tilsynsreglerne for mellem 10 % og 90 % af de dømte.
- KiF iværksatte rettidigt samfundstjeneste eller misbrugsbehandling for mellem 30 % og 90 % af de dømte.
- KiF gennemførte den løbende kontrol med betinget dømte i samfundstjeneste eller misbrugsbehandling for mellem 20 % og 90 % af de dømte.
- KiF overholdt reglerne om reaktioner ved vilkårsovertrædelser for mellem 17 % og 100 % af de dømte.

Kilde: Kriminalforsorgen.

46. Kriminalforsorgen har oplyst, at de efterfølgende har indskærpet reglerne og udarbejdet nogle få nye procedurer. Derudover har Kriminalforsorgen oplyst, at de primo 2018 besluttede, at de i begyndelsen af 2019 ville igangsætte et delprojekt under flerårsaftaleprojektet om KiFs sagsbehandling i forbindelse med vilkårsovertrædelser for at sikre, at KiF reagerer ensartet og hensigtsmæssigt på vilkårsovertrædelser i overensstemmelse med reglerne på området. Som et led heri vil Kriminalforsorgen sørge for, at der fremover tilvejebringes et sammenhængende datagrundlag i forhold til alle relevante aspekter af Kriminalforsorgens tilsynsopgave, som skal registreres i ledelsesinformationssystemet og indgå i den løbende rapportering til ledelsen. Endelig vil Kriminalforsorgen vurdere, om der er behov for at præcisere de gældende regler, så rammerne for tilsynet bliver mere klare, ligesom de vil se nærmere på, hvordan reglerne kan formidles til medarbejderne på en måde, der sikrer, at ensartede sager mødes med samme reaktion og i overensstemmelse med gældende regler og praksis i forbindelse med fristoverholdelse.

## Resultater

Undersøgelsen viser, at Kriminalforsorgen ikke løbende har fulgt op på, om de efterlevede tilsynsreglerne, og om de forvaltede reglerne tilstrækkeligt ensartet. Undersøgelsen viser desuden, at Kriminalforsorgen, efter de blev opmærksomme på, at en række samfundstjenestedomme ikke var blevet fuldført, har gennemført en række undersøgelser, der viser, at Kriminalforsorgen i stort omfang ikke overholder tilsynsreglerne, både hvad angår etablering af tilsyn, iværksættelsen af samfundstjenestedomme og reaktioner ved vilkårsovertrædelser.

Kriminalforsorgen har oplyst, at de primo 2018 besluttede at igangsætte et projekt med opstart i begyndelsen af 2019 for at undersøge, om Kriminalforsorgen reagerer ensartet og hensigtsmæssigt på vilkårsovertrædelser, og for at styrke den løbende overvågning af området. I den forbindelse vil Kriminalforsorgen også vurdere, om der er behov for at præcisere reglerne.

### 3. Kriminalforsorgens tilsyn med fodlænkeafsonere og prøveløsladte



#### Delkonklusion

#### Fodlænke

En fodlænke er en rem med en elektronisk sender, som sættes fast om anklen på den dømte. Senderen kommunikerer med en boks i hjemmet, som sender en alarm til Kriminalforsorgen, hvis afsoneren ikke er i hjemmet på fastlagte tidspunkter.

Rigsrevisionen vurderer, at Kriminalforsorgens tilsyn med fodlænkeafsonere ikke er tilfredsstillende.

For de fodlænkeafsonere, som Kriminalforsorgen vurderede skulle have tilbagekaldt deres tilladelse til at afsone med fodlænke, gennemfører Kriminalforsorgen således ikke den kontrol, de skal ifølge straffuldbyrdsloven. Dels gennemfører Kriminalforsorgen ikke de kontrolbesøg, de skal, for 23 % af afsonerne, dels foretager Kriminalforsorgen ikke de kontrolopringtoner til afsonerens arbejdsplads, som de skal, for 93 % af afsonerne. Kriminalforsorgen tager heller ikke de prøver, de skal, for at kontrollere, om afsonerne har indtaget alkohol. Undersøgelsen viser desuden, at der er forskel på KiF-afdelingernes praksis, og at nogle afdelinger foretager langt mindre kontrol, end de skal.

Undersøgelsen viser også, at Kriminalforsorgens indsats for at støtte og vejlede fodlænkeafsonere med henblik på at forbedre deres muligheder for at leve en kriminalitetsfri tilværelse er sparsom og ikke dokumenteres, så Kriminalforsorgen kan følge op på det.

Konsekvensen af den mangelfulde kontrol og støtte er, at der er risiko for, at fodlænkeafsonerne får tilbagekaldt deres tilladelse til at afsone med fodlænke, senere end de burde, eller at Kriminalforsorgen har overset muligheder for at gribe ind og hjælpe den dømte på ret kurs, hvis noget er ved at gå galt under afsoningen.

Rigsrevisionen finder det desuden ikke tilfredsstillende, at Kriminalforsorgen kun i meget begrænset omfang har foretaget en løbende overvågning af sit tilsyn med fodlænkeafsonere, da det er væsentligt, at straffene fuldbyrdes med den hurtighed, kontrol og konsekvens, som er forudsat i tilsynsreglerne og dommene.

Kriminalforsorgen har oplyst, at det igangsatte projekt om sagsbehandling i forbindelse med vilkårsovertrædelser også vil få betydning for sagsbehandlingen, dokumentationen, datagrundlaget og opfølgningen på fodlænkeområdet.

Rigsrevisionen vurderer, at Kriminalforsorgens tilsyn med prøveløsladte ikke er helt tilfredsstillende.

Undersøgelsen viser, at Kriminalforsorgen i de fleste tilfælde får etableret tilsynet for prøveløsladte, men at det for næsten halvdelen sker for sent. Derudover viser undersøgelsen, at Kriminalforsorgen ikke får iværksat samfundstjenesten før løsladelse, som de skal ifølge tilsynsreglerne, og at de heller ikke får iværksat vilkår om misbrugsbehandling umiddelbart efter løsladelsen, som de skal.

47. Dette kapitel handler om Kriminalforsorgens tilsyn med fodlænkeafsonere og om deres tilsyn med prøveløsladte.

### 3.1. Tilsyn med fodlænkeafsonere

48. Vi har undersøgt, om Kriminalforsorgens tilsyn med fodlænkeafsonere er tilfredsstillende, herunder om Kriminalforsorgen efterlever straffuldbyrdsloven og tilsynsreglerne, og om Kriminalforsorgen reagerer konsekvent, når fodlænkeafsonere overtræder deres vilkår.

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af personsager vedrørende 143 afsonere med fodlænke, hvilket svarer til 100 % af de fodlænkeafsonere, som KiF i 1. halvår 2018 vurderede skulle have tilbagekaldt deres tilladelse til at afsones med fodlænke.

49. Ved fængselsstraffe på 6 måneder og derunder kan den dømte under visse betingelser afsones med fodlænke i hjemmet. Afsoning med fodlænke har de fordele, at afsoneren kan bevare sin beskæftigelse, indtægt, bolig og kontakt til familie, hvilket har stor betydning for at skabe et liv uden kriminalitet. Samtidig er det en langt billigere afsoningsform end afsoning i fængsel.

#### Vilkår for afsoning med fodlænke

De lovbestemte vilkår for afsoning med fodlænke er, at den dømte:

- ikke begår strafbart forhold
- kun forlader sin bopæl inden for de af Kriminalforsorgen fastsatte tidsrum
- kun forlader sin bopæl for at deltage i aktiviteter, som Kriminalforsorgen har godkendt
- ikke indtager alkohol, euforiserende stoffer mv.
- ikke helt eller delvist udebliver fra sit arbejde, uddannelse e.l.
- efterkommer pålæg om deltagelse i programvirksomhed
- undergiver sig Kriminalforsorgens tilsyn og kontrol, herunder elektronisk kontrol
- holder Kriminalforsorgen underrettet om forhold af betydning for straffuldbyrdelsen.



Fodlænke på ankel.

Foto: Jens Thaysen/Ritzau Scanpix

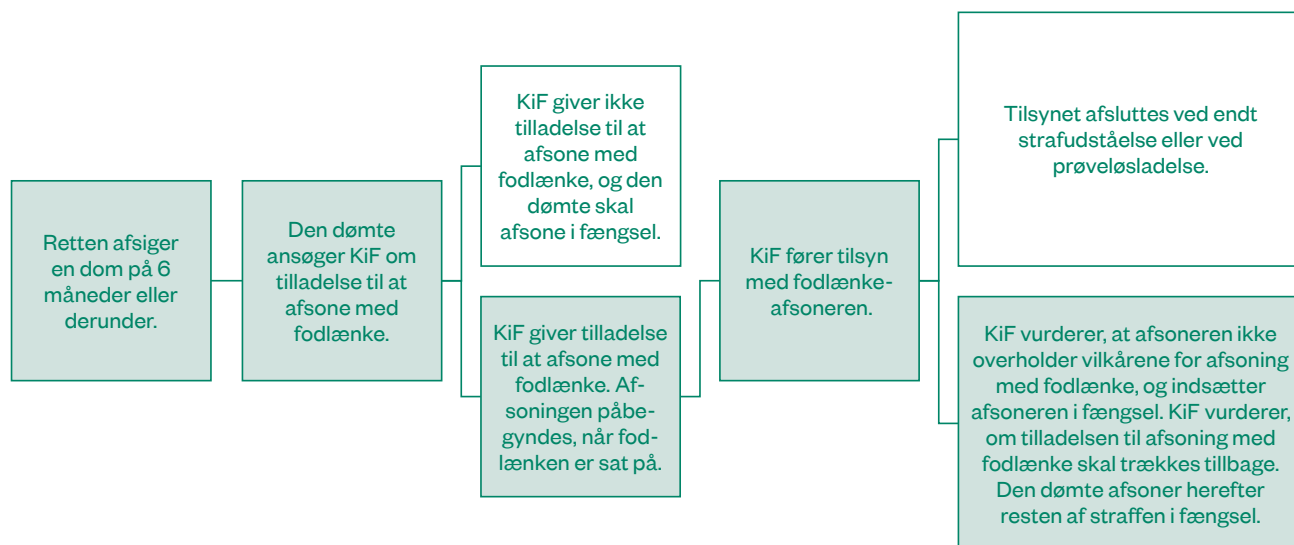
Tilladelsen til at afsone med fodlænke gives på betingelse af, at den dømtes bolig- og beskæftigelsesforhold egner sig til at afsone med fodlænke og at personer over 18 år, der har samme bopæl, giver deres samtykke. Kriminalforsorgen foretager til brug for afgørelsen af, om den dømte opfylder betingelserne for at afsone med fodlænke, en nærmere undersøgelse af den dømtes personlige forhold, herunder boligforhold, beskæftigelsesforhold samt fysiske og psykiske tilstand.

For at indskrænke afsonerens bevægelsesfrihed i stort set samme omfang som ved afsoning i fængsel skal afsoneren overholde en række vilkår. Ud over de lovbestemte vilkår kan Kriminalforsorgen i forbindelse med tilladelsen pålægge afsoneren særvilkår om fx misbrugsbehandling.

Langt de fleste fodlænkeafsonere får ikke tilbagekaldt deres tilladelse til at afsone med fodlænke. I 1. halvår 2018 blev 944 fodlænkeafsonere løsladt på prøve eller efter at have udstået hele straffen.

Figur 3 viser forløbet, fra retten afsiger en dom på 6 måneder eller derunder til endt strafudståelse/prøveløsladelse, eller til afsoneren indsættes i fængsel.

**Figur 3**  
**Forløbet for en afsoner med fodlænke**



Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 3, at det er KiF, der, hvis dommen er 6 måneder eller derunder, og den dømte ansøger om at afsone med fodlænke, vurderer, om den dømte er egnet til fodlænkeafsoning. Hvis KiF vurderer, at fodlænkeafsoneren ikke overholder vilkårene eller ikke længere opfylder betingelserne for fodlænkeafsoning og derfor skal have tilladelsen til at afsone med fodlænke tilbagekaldt, indsættes afsoneren midlertidigt i fængsel eller arrest, indtil KiF har behandlet spørgsmålet om tilbagekaldelse.

### Kontrol

50. Det påhviler Kriminalforsorgen at føre kontrol med, at den dømte overholder de vilkår, der gælder for straffuldbyrdsen, jf. boks 5.

**Boks 5****Kriminalforsorgen skal som led i kontrollen med fodlænkeafsonere**

- foretage mindst 1-3 uanmeldte kontrolbesøg om ugen på bopælen
- foretage mindst én kontrolopringning om ugen til arbejdsplads, uddannelsessted e.l.
- sikre at afsoneren aflægger udåndingsprøver ved hvert kontrolbesøg
- støtte og vejlede den dømte med henblik på at forbedre den dømtes muligheder for at leve en kriminalitetsfri tilværelse, bl.a. via programvirksomhed.

**Kilde:** Straffuldbyrdsloven og bekendtgørelse nr. 873 af 25. juni 2018.

Kriminalforsorgen skal endvidere iværksætte eventuelle vilkår om behandling umiddelbart efter iværksættelsen af strafudståelsen samt sikre, at de afsonere, der har vilkår om regelmæssige urinprøver, aflægger urinprøve i forbindelse med kontrolbesøg.

Rigsrevisionen har dog ikke undersøgt iværksættelsen af vilkår for de i alt 32 fodlænkeafsonere i undersøgelsen, som havde vilkår om misbrugsbehandling, og de 52 fodlænkeafsonere, som havde vilkår om regelmæssige urinprøver.

Vi har undersøgt, om Kriminalforsorgen gennemfører den lovpligtige kontrol med fodlænkeafsonere.

**Kontrolbesøg på bopælen**

51. Ifølge bekendtgørelsen skal Kriminalforsorgen afgøre hyppigheden af de uanmeldte kontrolbesøg på afsonerens bopæl efter en konkret vurdering. Kriminalforsorgen skal dog mindst udføre 1-3 uanmeldte kontrolbesøg om ugen på den dømtes bopæl. Formålet med kontrolbesøgene er at kontrollere det elektroniske udstyr, og at den dømte overholder vilkårene.

52. Vi har undersøgt, om Kriminalforsorgen har aflagt mindst ét kontrolbesøg om ugen.

53. Sagsgennemgangen viser, at 23 % af fodlænkeafsonerne modtog kontrolbesøg mindre end én gang om ugen. Derudover er der eksempler på, at der er gået meget lang tid imellem kontrolbesøgene. I ét tilfælde gik der fx næsten en måned, fra afsoneren fik fodlænken på til 1. kontrolbesøg, og i en anden sag gik der 17 dage imellem kontrolbesøgene, på trods af at Kriminalforsorgen i mellemtiden fik besked om, at afsoneren havde været anholdt og ikke passede sin beskæftigelse.

**Kontrol på arbejdspladsen**

54. Ifølge bekendtgørelsen skal Kriminalforsorgen foretage mindst én kontrolopringning til den dømtes arbejdsplads, uddannelsesinstitution e.l. om ugen for at kontrollere, om fodlænkeafsoneren møder op på sin arbejdsplads, og påse, at den pågældende overholder de øvrige vilkår for at afsonere med fodlænke.

55. Vi har undersøgt, om Kriminalforsorgen foretager kontrolopkald (eller på anden vis kontrollerer, om fodlænkeafsoneren er på arbejdspladsen, uddannelsesstedet e.l.) mindst én gang om ugen. I nogle tilfælde kontakter arbejdspladsen selv Kriminalforsorgen. Disse kontakter indgår også i vores optælling.

56. Sagsgennemgangen viser, at Kriminalforsorgen for 93 % af de fodlænkeafsonere, som var i beskæftigelse, ikke mindst én gang om ugen kontrollerede, om fodlænkeafsoneren var på sin arbejdsplads e.l. For 40 % af de fodlænkeafsonere, som nåede at afsonere mindst 1 uge, kontrollerede Kriminalforsorgen slet ikke, om fodlænkeafsoneren var mødt op på arbejdspladsen.

### Årsager til tilbagekaldelse

De hyppigste årsager til, at tilladelsen til at afsones med fodlænke blev tilbagekaldt i 1. halvår 2018, var:

- at afsoneren indtog alkohol
- at afsoneren indtog hash/stoffer
- at afsoneren begik strafbart forhold
- at afsoneren forlod bopælen uden for de fastsatte tidsrum
- at afsoneren modarbejdede tilsynet (fx ved at tage fodlænken af eller nægte at åbne døren).

### Udåndingsprøver

57. Der må ikke indtages alkohol under afsoning med fodlænke. Derfor skal Kriminalforsorgen ifølge vejledningen normalt sikre at afsoneren aflægger udåndingsprøver ved alle kontrolbesøg på bopælen mv., som giver en indikation af alkoholpromillen i blodet. Kriminalforsorgen kan dog undlade at tage udåndingsprøver, hvis afsoneren for ganske nylig har aflagt en prøve, og der i øvrigt ikke er indikationer på nødvendigheden heraf. Ligeledes kan Kriminalforsorgen undtagelsesvist efter en konkret vurdering undlade at tilbagekalde en tilladelse til at afsones med fodlænke, selv om der er indtaget en mindre mængde alkohol.

58. Vi har undersøgt, i hvilket omfang Kriminalforsorgen foretager udåndingsprøver ved hvert kontrolbesøg.

59. Sagsgennemgangen viser, at Kriminalforsorgen for 21 % af fodlænkeafsonerne ikke har foretaget udåndingsprøver ved hvert kontrolbesøg. Da overtrædelse af vilkåret om alkohol er den hyppigste årsag til, at Kriminalforsorgen trækker tilladelsen til at afsones med fodlænke tilbage, vurderer Rigsrevisionen, at det er sandsynligt, at flere fodlænkeafsonere skulle have tilbagekaldt deres tilladelse (tidligere), hvis Kriminalforsorgen havde gennemført de udåndingsprøver, de skal i henhold til loven. Boks 6 viser et eksempel fra sagsgennemgangen på Kriminalforsorgens tilsyn med en fodlænkeafsoner, der indberettes på grund af alkohol.

### Boks 6

#### Eksempel på Kriminalforsorgens tilsyn med fodlænkeafsonere

- Afsoneren påbegynder afsoningen af en dom på 35 dage. Ved påbegyndelsen, dvs. når KiF sætter fodlænken på afsoneren, foretager de en udåndingsprøve, som viser en promille på 0,00, og en urinprøve, som er negativ.
- 2 dage efter kommer KiF på uanmeldt kontrolbesøg og noterer, at der intet er at bemærke.
- 6 dage efter kommer KiF igen på uanmeldt kontrolbesøg. Her viser udåndingstesten en promille på 0,64. Afsoneren erkender selv at have drukket øl.
- KiF overfører afsoneren til et arresthus i alt 8 dage efter påbegyndt afsoning.

Kilde: Rigsrevisionens sagsgennemgang.

### Tilsyn og støtte til en kriminalitetsfri tilværelse

60. Kriminalforsorgen skal i henhold til lovgrundlaget støtte og vejlede den dømte med henblik på at forbedre den dømtes muligheder for at leve en kriminalitetsfri tilværelse, herunder vejlede og bistå den dømte med hensyn til den pågældendes arbejdsmæssige, uddannelsesmæssige, sociale og personlige forhold.



I den forbindelse skal Kriminalforsorgen sikre, at fodlænkeafsonere i løbet af afsoningen deltager i et program (også kaldet programvirksomhed), der skønnes egnet til at forbedre den dømtes muligheder for fremover at leve en kriminalitetsfri tilværelse, medmindre Kriminalforsorgen skønner, at vedkommende ikke har behov for at deltage eller ikke er i stand til det.

61. Vi har undersøgt, i hvilket omfang Kriminalforsorgen støtter og vejleder afsonere med fodlænke, og om de indkalder dem til programvirksomhed.

62. Sagsgennemgangen viser få eksempler på, at Kriminalforsorgen yder støtte og vejledning. I ét tilfælde er Kriminalforsorgen, på kommunens foranledning, særligt opmærksom på familiens trivsel, og i et andet tilfælde giver Kriminalforsorgen ekstraordinært afsoneren en tilsynssamtale, hvor sagsbehandleren kommer på besøg, går med til lægen og gør en indsats for, at afsoneren kan få sygepleje. Omvendt viser undersøgelsen også, at Kriminalforsorgen i en anden sag afviser at deltage i et møde med et misbrugscenter, selv om afsoneren flere gange beder dem deltage i et fælles møde med afsoneren.

Kriminalforsorgen har i den forbindelse oplyst, at deres tilsyn med fodlænkeafsonere adskiller sig fra tilsynet med fx en betinget dømt, da tilsynet med en fodlænkeafsoner som udgangspunkt afvikles i forbindelse med besøg på bopælen.

Hvis fodlænkeafsoneren har vilkår om deltagelse i programvirksomhed, skal Kriminalforsorgen iværksætte vilkåret umiddelbart efter strafudståelsen er påbegyndt. Sagsgennemgangen viser, at 56 % af de i alt 61 fodlænkeafsonere, der havde vilkår om at deltage i programvirksomhed, ikke var blevet indkaldt til programvirksomhed, selv om de havde udstået mindst halvdelen af deres afsoning.

## Resultater

Undersøgelsen viser, at den kontrol, Kriminalforsorgen foretager med fodlænkeafsonere, ikke lever op til straffuldbyrdelsesloven. For knap 23 % af de fodlænkeafsonere, som Kriminalforsorgen vurderede skulle have tilbagekaldt deres tilladelse til at afsonere med fodlænke, foretog Kriminalforsorgen ikke de kontrolbesøg, de skulle, og for 93 % af de fodlænkeafsonere, der var i beskæftigelse, foretog Kriminalforsorgen ikke de kontrolopringninger, de skulle. Derudover foretog Kriminalforsorgen ikke for 21 % af fodlænkeafsonerne udåndingsprøver ved hvert kontrolbesøg. Konsekvensen af den mangelfulde kontrol er, at der er risiko for, at Kriminalforsorgen overser vilkårsovertrædelser, som burde have ført til, at tilladelsen til at afsonere med fodlænke blev tilbagekaldt.

Undersøgelsen viser endvidere, at Kriminalforsorgens indsats for at støtte og vejlede fodlænkeafsonere med henblik på at forbedre deres muligheder for at leve en kriminalitetsfri tilværelse er sparsom og ikke registreres, så Kriminalforsorgen kan følge op på det.

### Programvirksomhed for fodlænkeafsonere

Programvirksomhed for fodlænkeafsonere består typisk af endagskurser med undervisere fra politiet, misbrugsbehandlingsstederne, tidligere afsonere, læger eller psykologer.



### 3.2. Tilsyn med prøveløsladte

#### Betingelser for prøveløsladelse

Betingelserne for prøveløsladelse er, at:

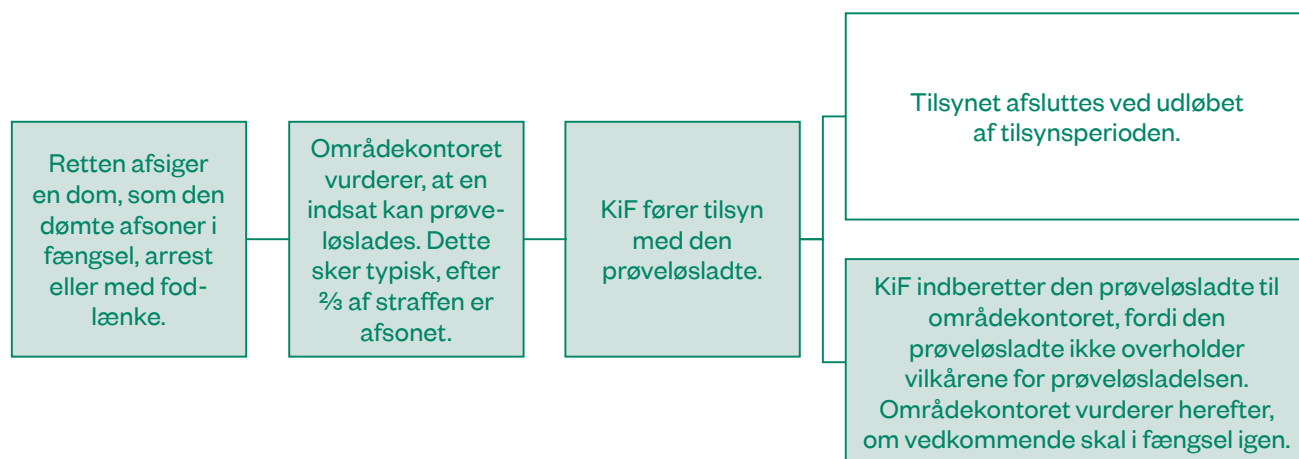
- den dømtes forhold ikke gør løsladelsen utilrådelig
- den løsladte er sikret passende ophold og arbejde eller andet underhold
- den løsladte erklærer at ville overholde vilkårene for prøveløsladelsen.

63. Vi har undersøgt, om Kriminalforsorgens tilsyn med prøveløsladte er tilfredsstillende, herunder om Kriminalforsorgen efterlever straffuldbyrdelsesloven og tilsynsreglerne, om tilsynet er ensartet, og om Kriminalforsorgen reagerer konsekvent, når prøveløsladte overtræder deres vilkår. Undersøgelsen bygger på de 23 prøveløsladte, der blev indberettet i 1. halvår 2018, svarende til 100 % af de indberettede.

64. Både indsatte i fængslerne og fodlænkeafsonere kan blive prøveløsladt, når de har afsonet  $\frac{2}{3}$  af deres straf, hvis de opfylder en række betingelser. Figur 4 viser forløbet, fra en prøveløsladt ansøger om prøveløsladelse, til tilsynet med den prøveløsladte afsluttes, eller den prøveløsladte indberettes og eventuelt genindsættes.

**Figur 4**

#### Forløbet for en prøveløsladt



Kilde: Rigsrevisionen.

Langt de fleste prøveløsladte bliver ikke indberettet, men afslutter tilsynet ved tilsynsperiodens udløb. Kriminalforsorgen har ikke en opgørelse af, hvor mange der udgår af tilsynet ved udløbet af tilsynsperioden.

Som det fremgår af figur 4, er det områdekantoret, der vurderer, om den indsatte kan prøveløslades, og afgør, om den prøveløsladte skal genindsættes, hvis KiF vurderer, at vedkommende ikke overholder sine vilkår.

#### Etablering af tilsynet

65. Ifølge tilsynsreglerne skal Kriminalforsorgen etablere tilsynet senest 1 uge efter løsladelsen fra fængslet.

66. Vi har undersøgt:

- om det lykkedes Kriminalforsorgen at etablere tilsynet
- om tilsynet blev etableret rettidigt.

67. Sagsgennemgangen viser, at det lykkedes Kriminalforsorgen at etablere tilsynet for 22 af de 23 prøveløsladte. Derudover viser gennemgangen, at Kriminalforsorgen for knap halvdelen af de prøveløsladte, hvor tilsynet blev etableret, ikke etablerede det inden for 1 uge. I gennemsnit gik der 12 dage fra løsladelsen, til tilsynet blev etableret.

Det er vigtigt, at tilsynet bliver etableret, så Kriminalforsorgen i hele prøveløsladelsesperioden har tilstrækkelig viden om, hvorvidt den prøveløsladte overholder sine vilkår, men også fordi Kriminalforsorgen skal sikre, at den prøveløsladte kommer i gang med eventuelle særvilkår som samfundstjeneste og misbrugsbehandling.

### **Iværksættelse af misbrugsbehandling og samfundstjeneste**

68. Det fremgår af tilsynsbekendtgørelsen, at ubetingede særvilkår om behandling, ophold i bestemt institution mv. skal iværksættes umiddelbart efter det første møde, medmindre de allerede er iværksat. Med hensyn til samfundstjeneste skal Kriminalforsorgen sikre, at der bliver indgået aftale med et samfundstjenestested før løsladelsen, medmindre der foreligger ganske særlige omstændigheder.

Ud af de 23 prøveløsladte havde 12 ubetingede vilkår om misbrugsbehandling. Her viser undersøgelsen, at 6 af de prøveløsladte kom i gang med behandlingen, mens 6 aldrig kom i gang. 2 prøveløsladte havde vilkår om samfundstjeneste, og begge nåede at komme i gang med at afvikle samfundstjenesten, før de blev indberettet.

69. Vi har undersøgt:

- om Kriminalforsorgen fik iværksat de prøveløsladtes vilkår om misbrugsbehandling umiddelbart efter det første møde
- om Kriminalforsorgen sikrede, at der blev indgået aftale med et samfundstjenestested før løsladelsen
- hvor lang tid der gik fra prøveløsladelsen, til den prøveløsladte blev indberettet i de sager, hvor den prøveløsladte aldrig kom i gang med misbrugsbehandlingen.

70. Sagsgennemgangen viser, at der i gennemsnit gik 16 dage fra løsladelsen, til de prøveløsladte, der havde vilkår om misbrugsbehandling, kom i gang med behandlingen.

Derudover viser gennemgangen, at Kriminalforsorgen ikke havde sikret, at samfundstjenesten blev iværksat før løsladelsen for de 2 prøveløsladte, der havde vilkår om samfundstjeneste.

### **Reaktioner ved vilkårsovertrædelser**

71. Der er ikke så præcise krav til Kriminalforsorgens reaktioner, hvis den prøveløsladte overtræder sine vilkår, som der er for betinget dømte.

Sagsgennemgangen viser, at der for de 6 prøveløsladte med ubetingede særvilkår om misbrugsbehandling, som ikke kom i gang med misbrugsbehandlingen, gik mellem 41 og 355 dage fra prøveløsladelsen, til de blev indberettet. Derudover viser gennemgangen, at der i gennemsnit gik 57 dage fra den prøveløsladtes seneste udebliivelse fra tilsyn til indberetning.

Boks 7 viser et eksempel på et tilsynsforløb for en prøveløsladt.

#### Boks 7

#### Eksempel på tilsynet med en prøveløsladt

- Den dømte prøveløslades med vilkår om, at han i en periode fra 2 år efter løsladelsen ikke begår strafbart forhold, og at han undergives tilsyn i 6 måneder.
- 4 dage efter prøveløsladelsen møder han til 1. tilsynssamtale i KiF, hvor tilsynet etableres. Herefter laves der aftaler om tilsynssamtaler med ham 16 gange, hvor han kun møder 4 gange. Efter 12 udeblivelser får han en skriftlig indskærpelse, men udebliver fortsat.
- Den prøveløsladte får i alt 3 sigtelser, før han indberettes. Den første får han 21 dage efter prøveløsladelsen, og de 2 andre får han 39 dage efter prøveløsladelsen og efter, at han er begyndt at udeblive fra tilsynssamtalerne.
- KiF indberetter den prøveløsladte til områdekontoret 140 dage efter prøveløsladelsen og 101 dage efter de 2 seneste sigtelser.
- KiF begrundet indberetningen som følger: Det har været et meget ustabilt tilsynsforløb. Den prøveløsladte har været indkaldt til 17 samtaler. Har sygemeldt sig eller er udeblevet 12 gange. Han ses ikke at have hverken vilje, evne eller motivation til at overholde vilkår om tilsyn, ligesom det ikke vurderes, at han på nogen måde profiterer af tilsyn. Der er nye sigtelser i prøve- og tilsynstiden, og man kan være bekymret for yderligere recidiv.

Kilde: Rigsrevisionens sagsgennemgang.

## Resultater

Undersøgelsen viser, at Kriminalforsorgen i langt de fleste tilfælde etablerede tilsynet med de prøveløsladte, som siden blev indberettet, men at Kriminalforsorgen ikke etablerede tilsynet rettidigt for knap halvdelen af dem.

Desuden viser undersøgelsen, at der i gennemsnit gik 16 dage før Kriminalforsorgen iværksatte misbrugsbehandlingen, selv om dette skal ske umiddelbart efter løsladelsen. Kriminalforsorgen fik heller ikke iværksat samfundstjenesten før løsladelsen, som de skal ifølge tilsynsreglerne.

### 3.3. Kriminalforsorgens overvågning af tilsynet med fodlænkeafsonere og prøveløsladte

72. Vi har undersøgt, om Kriminalforsorgen i perioden 2015 - medio 2018 – i forbindelse med den løbende overvågning eller med undersøgelser – har holdt øje med, om tilsynet med fodlænkeafsonere og prøveløsladte lever op til lovkravene, og om Kriminalforsorgens praksis er tilstrækkeligt ensartet.

#### Den løbende overvågning

73. Undersøgelsen viser, at Kriminalforsorgen i sine resultatkontrakter i 2016 opstillede mål vedrørende ventekø for fodlænkeafsonere og i 2018 opstillede mål for sagsbehandlingstid for fodlænkeafsonere. Kriminalforsorgen har imidlertid ikke opstillet mål for, om de lever op til straffuldbyrdelsesloven og tilsynsreglerne.

#### Ventekø

Ventekø afspejler, hvor mange personer der afventer plads til, at de kan afsone deres dom i fængsel eller med fodlænke.

74. Derudover viser undersøgelsen, at Kriminalforsorgen siden slutningen af 2016 i nøgletalsrapporter har fulgt udviklingen i antal afslag på prøveløsladelse og sagsbehandlingstider for prøveløsladte, og at de for fodlænkeafsonere har fulgt udviklingen i ventekø, antal tilladelser og antal dage fra tilladelse til iværksættelse af fodlænkeafsoningen. Derudover har koncernledelsen siden januar 2018 fulgt en række indikatorer vedrørende Kriminalforsorgens afgørelser og sagsbehandlingstider i forbindelse med fodlænkeafsonere.

75. Undersøgelsen viser altså, at Kriminalforsorgen ikke i perioden 2015 - medio 2018 har holdt øje med, om Kriminalforsorgen levede op til tilsynsreglerne, og at de heller ikke har gennemført nogen undersøgelser af efterlevelsen af tilsynsreglerne i forbindelse med prøveløsladte.

Kriminalforsorgen opgør dog hvert år i sin statistikberetning, hvor mange prøveløsladte der bliver genindsat for at udstå deres reststraf, og hvor mange tilladelser til afsoning med fodlænke der bliver tilbagekaldt, hvilket efter Rigsrevisionens vurdering bidrager til at give et billede af, hvordan Kriminalforsorgen forvalter sit tilsyn.

76. Kriminalforsorgen har oplyst, at tilsynsprojektet vedrørende de betinget dømte også vil få betydning for fodlænkeområdet med hensyn til sagsbehandling og dokumentation i forhold til tilsyn og kontrol, opfølgning og ledelsesfokus, sammenhængen af datagrundlag samt tekniske løsninger i forbindelse med kontrollen.

#### Indikatorer vedrørende afsonere med fodlænke

- ansøgningsprocenten til fodlænke i forhold til antal udsendte informationsbreve om fodlænke
- antal afslag på prøveløsladelse ved  $\frac{2}{3}$  af straftiden
- afslag på fodlænkesager
- tid, fra ansøgningen er modtaget til iværksættelse af straffen for fodlænkeafsonere.

## Resultater

Undersøgelsen viser, at Kriminalforsorgen ikke har fulgt op på, om de efterlevede lovkravene og forvaltede reglerne tilstrækkeligt ensartet. Kriminalforsorgen har siden efteråret 2016 fulgt en række nøgletal om fodlænkeafsonere og prøveløsladte, men tallene omhandler ikke efterlevelsen af straffuldbyrddelsesloven og tilsynsreglerne.

Kriminalforsorgen har oplyst, at det igangsatte projekt om sagsbehandling i forbindelse med vilkårsovertrædelser vedrørende betinget dømte også vil få betydning for fodlænkeområdet, herunder for sagsbehandlingen, dokumentationen, datagrundlaget og tekniske løsninger i forbindelse med kontrollen.

## 4. Kriminalforsorgens beskæftigelsesindsats og kriminalitetsforebyggende indsatser i fængsler og arrester



### Delkonklusion

Rigsrevisionen vurderer, at Kriminalforsorgens beskæftigelsesindsats og kriminalitetsforebyggende indsatser i fængsler og arrester ikke er helt tilfredsstillende.

I forhold til indsatte i fængsler lever Kriminalforsorgen med en beskæftigelsesgrad på 97 % næsten op til kravet om, at alle indsatte skal være fuldt beskæftiget, mens dette ikke i samme grad gør sig gældende for de dømte, der afsoner i arrester, hvor beskæftigelsesgraden er 80 %. Kriminalforsorgen tager imidlertid i deres tilrettelæggelse af indsatsen ikke systematisk udgangspunkt i deres egen vurdering af de indsatte kriminologiske behov, når de tilrettelægger beskæftigelsesindsatsen for de enkelte indsatte.

Undersøgelsen viser desuden, at 12 % af de indsatte i fængslerne ikke fik udarbejdet en afsoningsplan, før de blev løsladt. Konsekvensen heraf er, at Kriminalforsorgen for en betydelig del af de indsatte ikke har et ordentligt grundlag for at tilrettelægge en målrettet indsats under afsoningen med henblik på at undgå, at de pågældende falder tilbage til kriminalitet. Derudover fik 24 % af de indsatte, der havde fået afsoningsplaner, slet ikke igangsat nogen af de kriminalitetsforebyggende indsatser, Kriminalforsorgen havde vurderet, de havde behov for, før de blev løsladt. Kriminalforsorgen har i den forbindelse oplyst, at de indsatte også får kriminalitetsforebyggende indsatser, der ikke fremgår af afsoningsplanerne, og at det ikke er alle indsatser i afsoningsplanerne, der nødvendigvis kan og skal igangsættes under afsoningen.

Rigsrevisionen finder, at Kriminalforsorgens styring af beskæftigelsesindsatsen og de kriminalitetsforebyggende indsatser i fængslerne ikke er tilstrækkeligt målrettet, og at en bedre styring vil kunne bidrage til det overordnede formål om, at færre begår kriminalitet. Med henblik på at forbedre opfølgningen er Kriminalforsorgen i gang med at implementere et nyt registreringssystem, der skal tilvejebringe data om, hvordan de enkelte indsatte er beskæftiget.

77. Dette kapitel handler om Kriminalforsorgens indsats for at påvirke de indsatte i fængsler og arrester til et liv uden kriminalitet, dels via de beskæftigelsesaktiviteter, Kriminalforsorgen tilbyder de indsatte, dels via de kriminalitetsforebyggende indsatser, som Kriminalforsorgen igangsætter som opfølgning på sin risiko- og behovsvurdering af de indsatte.

## 4.1. Beskæftigelsesindsatsen

78. Det fremgår af straffuldbyrdelsesloven, at Kriminalforsorgen skal sørge for, at alle indsatte under afsoningen i fængsler og arrester er fuldt beskæftiget svarende til de til enhver tid gældende normer på arbejdsmarkedet.

79. Vi har undersøgt, om de indsatte i fængsler og arrester er fuldt beskæftiget, og hvilke aktiviteter de indsatte er beskæftiget med.

Undersøgelsen bygger på dataudtræk vedrørende afsoningsplaner for alle indsatte i fængsler, der blev løsladt i løbet af 1. halvår 2018, og på dataudtræk vedrørende beskæftigelsen i fængsler og arrester i 1. halvår 2018.

### Beskæftigelsesgrad

80. Undersøgelsen viser, at beskæftigelsesgraden for indsatte i fængsler og afsonere i arrester samlet set er 94 %. I arresterne er afsonerne beskæftiget i 80 % af deres samlede normtid, mens indsatte i fængslerne er beskæftiget i 97 % af normtiden.

81. Hvis Kriminalforsorgen ikke kan tilbyde beskæftigelse, skal de indsatte have udbetalt et vederlag. I 1. halvår 2018 udbetalte Kriminalforsorgen vederlag for manglende beskæftigelse for i alt 1,87 mio. kr., hvilket svarer til godt 180.000 timer.

82. Kriminalforsorgen har oplyst, at de er enige i, at beskæftigelsesgraden for indsatte i arrester kan forbedres, og at de i forbindelse med et projekt på baggrund af den seneste flerårsaftale er i gang med at udvikle en række beskæftigelsestilbud til arresterne. Kriminalforsorgen er derudover i færd med at etablere et stort arresthus i nærheden af København og regner i den forbindelse med at kunne udnytte stordriftsfordele, så de kan tilbyde flere beskæftigelsesmuligheder til de indsatte.

### Beskæftigelsesaktiviteter

83. Kriminalforsorgen har en bred definition af beskæftigelse. Beskæftigelse dækker således både kategorierne arbejde eller anden godkendt aktivitet, produktionsvirksomhed, uddannelse, misbrugsbehandling, programvirksomhed, sygdom og fravær samt kategorien manglende arbejde.

### Beskæftigelsesgrad

De indsattes normtid er 37 timer om ugen.

En beskæftigelsesgrad på 100 % svarer til, at alle indsatte er beskæftiget 37 timer om ugen med én eller flere af de aktiviteter, Kriminalforsorgen definerer som beskæftigelse.

### Arbejde eller anden godkendt aktivitet

Arbejde eller anden godkendt aktivitet omfatter ud over beskæftigelse i form af arbejde eller uddannelse fx pasning af eget barn eller talsmandsvirksomhed.



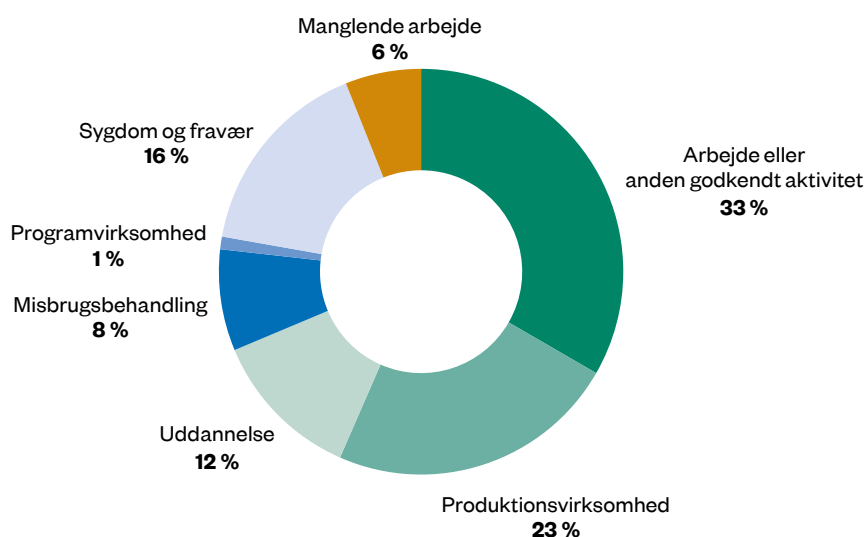


Eksempel på beskæftigelse i fængsel.

Foto: Klaus Holsting

84. Figur 5 viser, hvordan de indsatte samlede arbejdstid fordeler sig på beskæftigelsesaktiviteter.

**Figur 5**  
**Indsatte arbejdstid fordelt på beskæftigelsesaktiviteter for 1. halvår 2018**



Note: Tallene er afrundet og summerer derfor ikke til 100 %.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Kriminalforsorgens ledelsesindeformationssystem.

Det fremgår af figur 5, at i alt 68 % af de indsatte arbejdstid bliver brugt på arbejde, produktionsvirksomhed eller uddannelse. 33 % af det samlede antal timer går til arbejde eller anden godkendt aktivitet, 23 % af timerne til produktionsvirksomhed, fx værkstedsarbejde som tømrer eller snedker, og 12 % af timerne til uddannelse af de indsatte. Derudover bliver 8 % anvendt til misbrugsbehandling og 1 % til programvirksomhed.

De indsatte kan godt være beskæftiget med flere aktiviteter i løbet af en uge eller i løbet af deres afsoning. Fx kan en indsat arbejde på et værksted og samtidig være tilknyttet programvirksomhed, som typisk kun varer få timer om ugen.

### Programvirksomhed i fængsler og arrester

Programvirksomhed i fængsler og arrester dækker over kognitive programmer, som giver de indsatte nye færdigheder i deres adfærd og omgang med andre mennesker. Det kan fx dreje sig om håndtering af vrede eller tackling af hverdagsproblemer uden kriminel adfærd.

## Resultater

Undersøgelsen viser, at Kriminalforsorgen stort set lever op til beskæftigelseskravet i straffuldbyrdsloven for afsonere i fængslerne, men at de i mindre grad lever op til det for afsonere i arresterne. Undersøgelsen viser også, at ca. 68 % af de indsatte arbejdstid bliver brugt på arbejde, produktionsvirksomhed eller uddannelse.

## 4.2. Kriminalitetsforebyggende indsatser

85. I forbindelse med flerårsaftalen 2013-2016 blev det besluttet, at Kriminalforsorgens kriminalitetsforebyggende indsatser skulle nytænkes, så de fik større effekt på tilbagefaldet til kriminalitet. Til det formål begyndte Kriminalforsorgen i 2015 at implementere et risiko- og behovsvurderingsredskab kaldet LS/RNR, jf. boks 8.

### Boks 8

#### Risiko- og behovsvurderingsredskabet LS/RNR

LS/RNR anvendes til at identificere de indsatser, som den indsatte har behov for med henblik på at reducere risikoen for tilbagefald til kriminalitet.

LS (Level of Service) henviser til graden af støtte og hjælp, som den dømte har behov for, og RNR (Risk, Need, Responsivity) er en vurdering af den dømtes risiko- og behovsniveau samt modtagelighed for påvirkning. Redskabet giver Kriminalforsorgen et billede af, hvor stor risiko der er for, at den dømte begår ny kriminalitet, hvilke kriminogene behov der bør arbejdes med for at mindske risikoen for dette, og hvor meget støtte der skal til for at hjælpe den dømte i denne proces.

Redskabet er baseret på kriminologisk forskning, der viser, at jo mere de kriminalitetsforebyggende indsatser lever op til ovenstående principper, jo større effekt vil der være i forhold til at mindske risikoen for ny kriminalitet.

**Kilde:** Kriminalforsorgens LS/RNR-håndbog.

#### Målgruppen for LS/RNR

Målgruppen for LS/RNR omfatter primært indsatte, som har mindst 28 afsoningsdage tilbage, når de ankommer til fængslet.

Hvis den indsatte ikke er i målgruppen for LS/RNR, skal afsoningsplanen udfyldes med udgangspunkt i en almindelig socialfaglig vurdering baseret på øvrige oplysninger opnået i løbet af modtagelsesproceduren.



Kriminalforsorgen begyndte derudover at udarbejde afsoningsplaner for alle indsatte, der afsoner mere end 7 dage, jf. boks 9.

### Boks 9

#### Eksempel på en afsoningsplan

| Prioritet | Kriminogene behov   | Status ved løsladelse |
|-----------|---------------------|-----------------------|
| 1         | uddannelse          | igangsat              |
| 2         | fritidsaktiviteter  | afventer              |
| 3         | misbrug             | igangsat              |
| 4         | omgangskreds        | afventer              |
| 5         | antisocialt mønster | afventer              |

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Kriminalforsorgens klientsystem.

De kriminogene behov relaterer sig til:

- beskæftigelse
- antisocialt mønster
- prokriminell holdning/tænkning
- omgangskreds
- misbrugsbehandling
- familie/parforhold
- uddannelse
- fritidsaktiviteter.

Af boks 9 fremgår et eksempel på en afsoningsplan for en indsat, som Kriminalforsorgen har vurderet til at have 5 kriminogene behov. Afsoningsplanen viser prioriteringen af de kriminogene behov og status ved løsladelsen for igangsættelsen af indsatserne under de enkelte behov.

86. Vi har undersøgt, om Kriminalforsorgen:

- udarbejder afsoningsplaner med kriminogene behov og dertilhørende indsatser for alle indsatte, og om de får udarbejdet planerne til tiden
- igangsætter indsatser for de indsatte under afsoningen, der svarer til de kriminogene behov, Kriminalforsorgen har afdækket via risiko- og behovsvurderinger
- tildeler beskæftigelsesaktiviteter til de indsatte med udgangspunkt i deres kriminogene behov.

#### Udarbejdelse af afsoningsplaner

87. Kriminalforsorgen skal ved hjælp af LS/RNR identificere de dømtes kriminogene behov, skitsere, hvilke indsatsområder der er mest relevante med henblik på at reducere risikoen for tilbagefald til kriminalitet, og notere disse i en afsoningsplan senest 7 hverdage efter indsættelsen. Når den dømte løslades, skal Kriminalforsorgen notere i afsoningsplanen, om de indsatte i løbet af indsættelsen har fået indsatser, der svarer til de indsatsområder, som fremgår af afsoningsplanen.

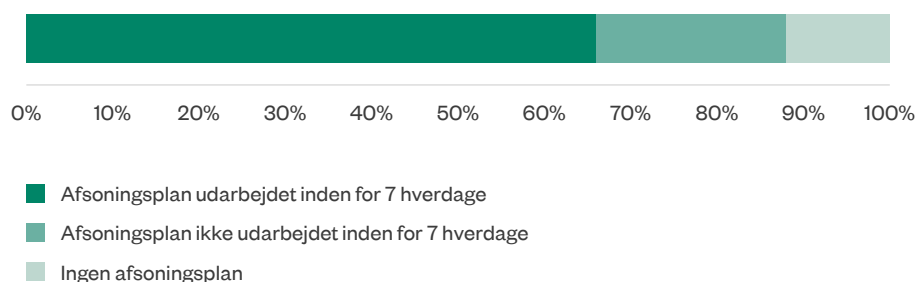
88. Vi har undersøgt, om Kriminalforsorgen udarbejder afsoningsplaner for alle indsatte, og om de gør det rettidigt.

Kriminalforsorgen udarbejder ikke afsoningsplaner for de afsonere, der afsoner i arresterne. Ifølge Kriminalforsorgen skyldes det, at det ikke har været en del af udmøntningen af flerårsaftalen for 2013-2016, at de skulle udarbejde afsoningsplaner for afsonere i arrester, hvorfor Kriminalforsorgen heller ikke har fået tilført resurser til at udbrede afsoningsplaner til arresterne.

89. Figur 6 viser, hvor stor en andel af de indsatte i fængslerne der har fået en afsoningsplan inden for 7 hverdage, hvor stor en andel der har fået en afsoningsplan senere end 7 hverdage efter indsættelsen, og hvor stor en andel der slet ikke har fået nogen afsoningsplan.

**Figur 6**

### Udarbejdelse af afsoningsplaner for indsatte i fængslerne i 1. halvår 2018



**Kilde:** Rigsrevisionen på baggrund af data fra Kriminalforsorgens klientsystem.

Det fremgår af figur 6, at 66 % af de indsatte i fængslerne fik udarbejdet en afsoningsplan inden for 7 hverdage, og at 22 % fik udarbejdet en afsoningsplan senere end 7 hverdage efter indsættelsen i fængsel. Endvidere fremgår det af figuren, at 12 % af de indsatte i fængslerne slet ikke fik udarbejdet nogen afsoningsplan.

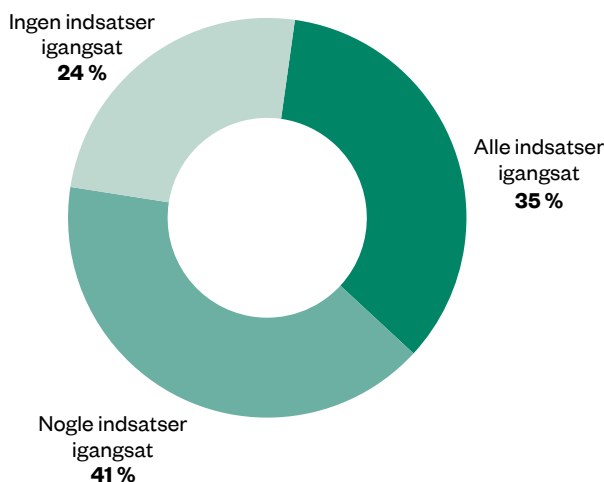
90. Kriminalforsorgen har oplyst, at Rigsrevisionens resultater giver Kriminalforsorgen anledning til at undersøge praksis for udarbejdelsen af afsoningsplaner i fængslerne med henblik på at rette op herpå.

### Igangsættelse af indsatser

91. Vi har undersøgt, i hvilket omfang Kriminalforsorgen igangsætter de indsatser, Kriminalforsorgen selv har vurderet, at de indsatte har behov for, før de bliver løsladt. Det har vi gjort ved at undersøge andelen af igangsatte indsatser pr. indsat og andelen af igangsatte indsatser pr. kriminogent behov.

92. Figur 7 viser andelen af indsatte, der i løbet af deres afsoning får igangsat henholdsvis alle indsatser, nogle indsatser og ingen indsatser under deres afsoning.

**Figur 7**  
**Igangsatte indsatser pr. indsat i fængslerne**



Note: N=1.491.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Kriminalforsorgens klientsystem.

Det fremgår af figur 7, at 35 % af de indsatte får igangsat indsatser under alle de kriminogene behov, som Kriminalforsorgen har vurderet, at de har. 41 % får igangsat nogle af indsatserne under deres afsoning, mens 24 % slet ikke får igangsat nogen af de indsatser, der skal imødekomme de kriminogene behov, Kriminalforsorgen har vurderet, at de har.

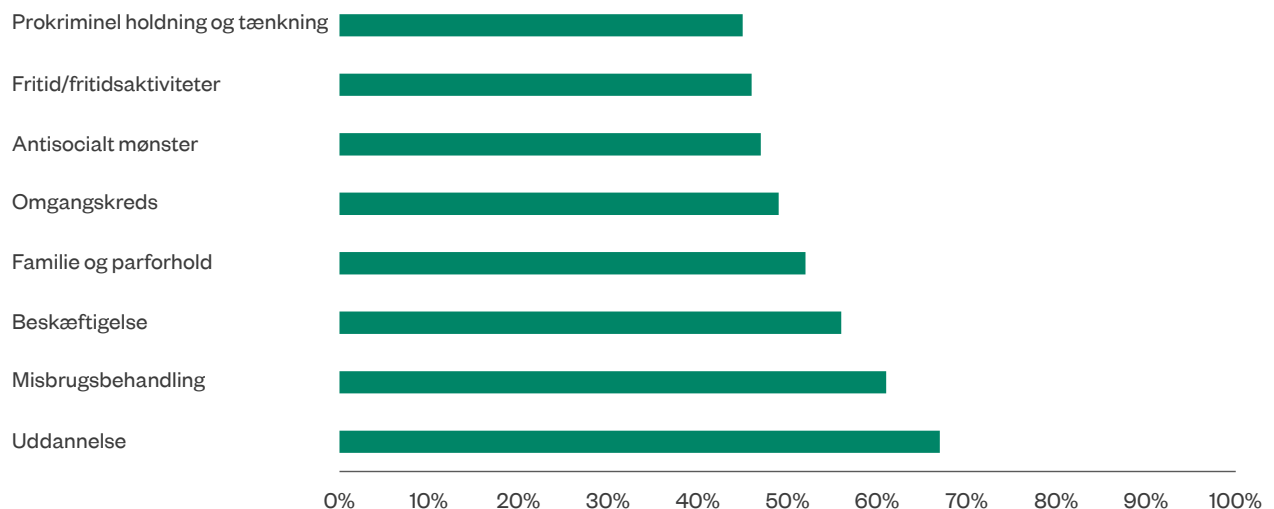
93. Vi har i forbindelse med vores interviews med personalet i fængslerne fået oplyst, at årsagerne til, at der ikke bliver iværksat indsatser, der imødekommer de indsattes kriminogene behov, kan være, at de indsattes domme er for korte til, at fængslerne kan nå at igangsætte de relevante indsatser, eller at fængslerne ikke har tilbud i det omfang, de indsatte har behov for. Derudover kan der ifølge Kriminalforsorgen i løbet af afsoningen vise sig andre behov, fx misbrugsbehandling, som står i vejen for, at de indsatte kan påbegynde de indsatser, der blev identificeret ved begyndelsen af afsoningen. Endelig kan sikkerhedsmæssige forhold, disciplinære foranstaltninger samt den indsattes motivation og evner forhindre den indsatte i at modtage en given indsat, på trods af at behovet ud fra en risiko- og behovsvurdering er til stede.

Kriminalforsorgen har desuden oplyst, at indsatserne i afsoningsplanen ikke er en udtømmende beskrivelse af de kriminalitetsforebyggende påvirkningsmuligheder under afsoningen. Kriminalforsorgen betragter således også udgang, besøg, fritidsaktiviteter, selvforplejning og en velstruktureret hverdag med faste mødetider, konsekvente reaktioner på uacceptabel adfærd mv. som vigtige elementer i en generel kriminalitetsforebyggende indsats.

Endelig har Kriminalforsorgen oplyst, at det ikke er alle indsatserne i afsoningsplanerne, der nødvendigvis skal og kan mødes under afsoningen. Dette skyldes, at Kriminalforsorgen også anvender afdækningen af de indsattes kriminogene behov til at bedvистgøre de indsatte, så de selv tager ansvar for at komme ud af kriminalitet, og til at orientere andre myndigheder om de indsattes behov efter løsladelse.

94. Figur 8 viser, hvor stor en andel af indsatserne under de 8 kriminogene behov Kriminalforsorgen igangsætter, før de indsatte blev løsladt.

**Figur 8**  
**Igangsatte indsatser pr. kriminogent behov**



Note: N=6.131.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Kriminalforsorgens klientsystem.

Det fremgår af figur 8, at Kriminalforsorgen samlet set ikke får igangsat alle de indsatser, de har vurderet, at de indsatte har behov for, før de løslades. De kriminogene behov, som Kriminalforsorgen oftest igangsætter indsatser under, er: uddannelse, misbrugsbehandling og beskæftigelse. Her får over halvdelen (mellem 56 % og 67 %) af de indsatte igangsat indsatser (dvs. samtaleforløb, uddannelsesplaner, arbejdsplacering og misbrugsbehandling). For indsatte med de kriminogene behov: antisocialt mønster, fritid og prokriminell holdning og tænkning får under halvdelen (mellem 45 % og 47 %) af de indsatte igangsat indsatser under afsoning. Disse indsatser omfatter samtaleforløb, misbrugsbehandling og programvirksomhed. Kriminalforsorgen fik altså under afsoningen ikke igangsat mellem 33 % og 55 % af de indsatte, de selv har vurderet, at de indsatte har behov for.

95. Kriminalforsorgen har oplyst, at de er opmærksomme på, at programvirksomhed udbydes i mindre grad, end det efterspørges, og at dette bl.a. skyldes manglen på fængselspersonale, som sammen med de skærpede krav til sikkerheden i fængslerne medfører, at de fængselsbetjente, der er uddannet til at varetage programvirksomhedskurser, nu i højere grad skal varetage klassiske sikkerhedsopgaver.

#### **Tildeling af beskæftigelsesaktiviteter**

96. Vi har undersøgt, om Kriminalforsorgen systematisk tildeler beskæftigelsesaktiviteter til de indsatte på baggrund af de kriminogene behov, Kriminalforsorgen selv har identificeret.

97. Valget af beskæftigelse skal, jf. straffuldbyrdelsesloven, i hvert enkelt tilfælde træffes på grundlag af en samlet vurdering af den indsatte forhold. Der skal i den forbindelse tages hensyn til den indsatte eget ønske samt vedkommendes muligheder for at opnå arbejde eller uddannelse uden for fængslet. Derudover har Kriminalforsorgen oplyst, at de overordnede mål med beskæftigelsen er at undgå, at eksisterende arbejdssevner og færdigheder forringes.

I flerårsaftalerne for 2013-2016 og 2018-2021 er der fokus på, at beskæftigelsesindsatsen skal målrettes de indsatte, der kan og vil motiveres til et liv uden kriminalitet. De resocialiserende indsatser skal således målrettes de indsatte, der reelt ønsker at forlade den kriminelle løbebane, ligesom der skal være mere konsekvens over for de indsatte, som ikke viser vilje til at komme ud af kriminalitet.

98. Kriminalforsorgen har oplyst, at de så vidt muligt anvender de beskæftigelsesindsatser, som enten er baseret på evidens eller på almindelig anerkendt viden om, hvad beskæftigelse bredt forstået kan bidrage med i forhold til at opnå et liv uden kriminalitet. Ifølge vores interviews med medarbejdere i fængslerne tildeler de dog primært beskæftigelse til afsonerne på baggrund af, hvilke beskæftigelsesaktiviteter der er ledige, og ikke på baggrund af LS/RNR-vurderingen. Derudover har Kriminalforsorgen oplyst, at de tildeler beskæftigelsesaktiviteter ud fra hensynet om at imødekomme de indsatte beskæftigelsespligt og undgå at udbetale vederlag.

Undersøgelsen viser således, at Kriminalforsorgen p.t. ikke tildeler beskæftigelsesaktiviteter til de indsatte i fængslerne på baggrund af den vurdering, Kriminalforsorgen selv har foretaget af de indsatte kriminogene behov.

Kriminalforsorgen har oplyst, at det forhold, at de ikke tildeler beskæftigelsesaktiviteter med udgangspunkt i de indsattes individuelle kriminogene behov, ikke er ensbetydende med, at de ikke forsøger at tilrettelægge indsatsen, så der i videst muligt omfang er sammenhæng mellem de afdækkede kriminogene behov og de indsatser, der tilbydes. Kriminalforsorgen har desuden oplyst, at det er deres opfattelse, at deres beskæftigelsesindsats generelt og overordnet set bidrager til, at de dømte kan leve en kriminalitetsfri tilværelse efter løsladelsen, men at udbuddet af beskæftigelse godt kan blive endnu mere målrettet. Kriminalforsorgen har derfor som led i opfyldelsen af flerårsaftalen igangsat et projekt, som skal målrette beskæftigelsesindsatsen.

## Resultater

Undersøgelsen viser, at 12 % af dem, der blev løsladt fra fængslerne i 1. halvår 2018 ikke fik udarbejdet en afsoningsplan, og at 22 % ikke fik udarbejdet planen inden for fristen på 7 hverdage.

Undersøgelsen viser også, at 24 % af afsonerne slet ikke fik igangsat nogen af de indsatser under deres afsoning, som Kriminalforsorgen selv havde vurderet skulle igangsættes for at imødekomme deres kriminogene behov, og at Kriminalforsorgen ikke fik igangsat mellem 33 % og 55 % af de indsatser, de selv har vurderet, at de indsatte har behov for.

Endvidere viser undersøgelsen, at Kriminalforsorgen ikke systematisk inddrager de indsattes kriminogene behov, som de selv har identificeret, når de skal vurdere, hvilke beskæftigelsesaktiviteter, de indsatte skal tildeles. Konsekvensen er, at der er risiko for, at indsatte, der har behov for kriminalitetsforebyggende indsatser og særlige beskæftigelsesaktiviteter, ikke bliver påvirket og kompetenceudviklet til en kriminalitetsfri tilværelse i den grad, de kunne være blevet, mens de sad i fængsel.

### 4.3. Kriminalforsorgens opfølgning på beskæftigelsesindsatsen og de kriminalitetsforebyggende indsatser

99. Vi har undersøgt, om Kriminalforsorgen følger op på beskæftigelsesindsatsen og de kriminalitetsforebyggende indsatser i fængsler og arrester, herunder:

- om de indsatte er fuldt beskæftigede
- om afsonerne får afsoningsplaner, og om de får dem til tiden
- om Kriminalforsorgen igangsætter de indsatser, de selv har vurderet, de indsatte har behov for
- om de indsattes beskæftigelsesaktiviteter bidrager til at imødekomme de indsattes kriminogene behov.

100. Undersøgelsen viser, at Kriminalforsorgen følger, om de indsatte er fuldtidsbeskæftigede, og rapporterer det i månedlige rapporter til koncernledelsen. Kriminalforsorgen følger endvidere, hvor stor en del af det samlede antal arbejdstimer der bliver brugt på arbejde, undervisning, misbrugsbehandling, programvirksomhed og andet (sygdom, fravær og manglende arbejde).

**VIVE**

VIVE er det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd.

Derudover viser undersøgelsen, at Kriminalforsorgen i sit ledelsesinformationssystem registrerer, om afsoningsplanerne er oprettet rettidigt, men at resultaterne ikke indgår i koncernledelsens løbende opfølgning.

Undersøgelsen viser endvidere, at Kriminalforsorgen ikke sammenholder de data i afsoningsplanerne vedrørende afsonernes behov, som indtastes ved begyndelsen af afsoningen, med de data vedrørende igangsættelsen af indsatser, der indtastes ved løsladelsen. Kriminalforsorgen følger dermed ikke systematisk op på, om de igangsætter de indsatser, som Kriminalforsorgen selv har vurderet, at de enkelte indsatte har behov for med henblik på at reducere deres risiko for tilbagefald til kriminalitet.

Kriminalforsorgen har oplyst, at de har igangsat flere projekter, som skal følge op på afsoningsplanerne. Kriminalforsorgen er således i gang med en analyse af, hvordan modtagelsesproceduren og myndighedssamarbejdet kan styrkes, ligesom VIVE gennemfører en evaluering af etableringen af modtagelsesafsnittene og modtagelsesprocedurerne. Begge undersøgelser forventes færdige i 2019.

Endelig viser undersøgelsen, at Kriminalforsorgen ikke systematisk følger op på, om de indsatte beskæftigelsesaktiviteter bidrager til at imødekomme de indsatte kriminogene behov med henblik på at føre en kriminalitetsfri tilværelse.

**PUMA**

PUMA står for *Programvirksomhed, Uddannelse, Misbrugsbehandling og Arbejde* og er Kriminalforsorgens nye registreringssystem til beskæftigelse.

101. Kriminalforsorgen har oplyst, at de er bevidste om, at de i dag endnu ikke på systematisk vis kan følge med i, om der er et tilstrækkeligt match mellem indsatte identificerede behov og de indsatser, som beskæftigelsen for den enkelte er sammensat af. Dette skyldes bl.a., at de indsatte beskæftigelsesaktiviteter ikke bliver opgjort på individniveau og dermed heller ikke kan kobles til de indsatte behovsvurdering i afsoningsplanen. Kriminalforsorgen har desuden oplyst, at de er i gang med at implementere et nyt registreringssystem, PUMA, der skal tilvejebringe data om, hvordan de enkelte indsatte er beskæftiget, og at de med PUMA forventer at kunne undersøge matchningen mellem de indsatte behov og de beskæftigelsesaktiviteter, de tilbydes.

## Resultater

Undersøgelsen viser, at Kriminalforsorgen følger op på, om de samlet set sikrer indsatte i fængsler og arrester beskæftigelse på fuld tid, som de skal i henhold til loven. Kriminalforsorgen har imidlertid endnu ikke data vedrørende beskæftigelsesaktiviteterne på individniveau og kan derfor ikke koble beskæftigelsen til den systematiske vurdering af de indsatte kriminogene behov og afsoningsplanen. Kriminalforsorgen er dog i færd med at implementere et nyt registreringssystem og forventer med det nye system at kunne undersøge matchningen mellem de indsatte behov og de beskæftigelsesaktiviteter, der tilbydes. Kriminalforsorgen følger heller ikke 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.

Da Kriminalforsorgen ikke følger, om de igangsætter beskæftigelsesaktiviteter og indsatser, der svarer til de indsattes kriminogene behov, kan Kriminalforsorgen heller ikke på nuværende tidspunkt vurdere, i hvilket omfang de målretter beskæftigelsen og kriminalitetsforebyggelsen mod de indsatte, der har størst behov.

Rigsrevisionen, den 8. marts 2019

Lone Strøm

/Niels Kjøller Petersen



## Bilag 1. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Justitsministeriet sikrer, at Kriminalforsorgen fører et tilfredsstillende tilsyn med betinget dømte, afsonere med fodlænke og prøveløsladte samt sikrer beskæftigelse og kriminalitetsforebyggende indsatser til afsonerne i fængsler og arrester. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Er Kriminalforsorgens tilsyn med betinget dømte tilfredsstillende?
- Er Kriminalforsorgens tilsyn med fodlænkeafsonere og prøveløsladte tilfredsstillende?
- Er Kriminalforsorgens beskæftigelsesindsats og kriminalitetsforebyggende indsats over for afsonere i fængsler og arrester tilfredsstillende?

I undersøgelsen indgår Justitsministeriet, herunder Kriminalforsorgen.

Undersøgelsen omhandler perioden fra 1. januar 2015, hvor Kriminalforsorgens nye organisering med koncernledelse, områdekontorer og partnerskaber samt den nye modtagelsesprocedure i fængslerne trådte i kraft, og frem til medio 2018.

Undersøgelsen bygger på materiale fra personsager om betinget dømte, prøveløsladte og fodlænkeafsonere samt på Kriminalforsorgens data om beskæftigelse i fængsler og arrester og data om afsoningsplaner i fængsler fra 1. halvår 2018. Endvidere bygger undersøgelsen på gennemgang af dokumenter samt interviews med ledere og personale i fængsler og i KiF-afdelinger.

### Væsentlige dokumenter

Undersøgelsen tager afsæt i straffuldbyrdsloven og nedenstående bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger:

- bekendtgørelse nr. 1491 af 13. december 2017 af lov om fuldbyrdelse af straf (straffuldbyrdsloven)
- bekendtgørelse nr. 1013 af 09. august 2017 om kriminalforsorgens tilsyn med prøveløsladte, betinget dømte m.v. (tilsynsbekendtgørelsen)
- cirkulære nr. 9842 af 04. september 2017 om kriminalforsorgens tilsyn med prøveløsladte, betinget dømte m.v. (tilsynscirkulæret)
- vejledning nr. 9843 af 04. september 2017 om kriminalforsorgens tilsyn med prøveløsladte, betinget dømte m.v. (tilsynsvejledningen)
- bekendtgørelse nr. 590 af 30. april 2015 om kriminalforsorgens reaktioner ved overtrædelse af vilkår fastsat ved prøveløsladelse, betinget dom m.v.
- bekendtgørelse nr. 873 af 25. juni 2018 om fuldbyrdelse af straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol (bekendtgørelse om strafudståelse på bopælen)
- vejledning nr. 9513 af 26. juni 2018 om fuldbyrdelse af straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol (vejledning om strafudståelse på bopælen)
- bekendtgørelse nr. 901 af 25. juni 2018 om beskæftigelse m.v. af indsatte i kriminalforsorgens institutioner
- vejledning nr. 9517 af 25. juni 2018 om beskæftigelse m.v. af indsatte i kriminalforsorgens institutioner (beskæftigelsesvejledningen).

Vi har derudover gennemgået en række dokumenter, herunder:

- flerårsaftaler fra 2013-2016 og 2018-2021
- håndbøger om modtagelsesprocedurer, LS/RNR og samfundstjeneste
- Justitsministeriets og Kriminalforsorgens egne rapporter om ledelsesinformation (månedlige rapporter til koncernledelsen og nøgletalsrapporter) og Statistikberetningen 2017
- Kriminalforsorgens egne forvaltningsrevisionsundersøgelser og analyser af KiF
- dokumenter om Kriminalforsorgens styring af beskæftigelsesindsatser og tilsyn.

### Gennemgang af personsager

Formålet med vores gennemgang af materiale fra personsager har været at undersøge, hvordan Kriminalforsorgen reagerer og sanktionerer, hvis betinget dømte, fodlænkeafsonere og prøveløsladte overtræder deres vilkår. Til det formål har vi anmodet Kriminalforsorgen om materiale fra sager vedrørende betinget dømte og prøveløsladte, der er blevet indberettet i 1. halvår 2018, og fra sager vedrørende fodlænkeafsonere, hvor Kriminalforsorgen i 1. halvår 2018 har vurderet, at tilladelsen til at afsone med fodlænke skulle tilbagekaldes. Undersøgelsen omfatter således ikke dømte og afsonere, der har overholdt deres vilkår i forbindelse med dommen eller afsoningen og gennemført tilsynet eller afsoningen som planlagt.

Vi har anmodet Kriminalforsorgen om materiale vedrørende:

- alle personsager om betinget dømte, som Kriminalforsorgen indberettede til anklagemyndigheden i 1. halvår 2018, herunder den dømtes seneste dom, personjournal, handleplan, arbejdstidsskemaer for betinget dømte med vilkår om samfundstjeneste og indberetning til anklagemyndigheden
- alle prøveløsladte, som Kriminalforsorgen indberettede til områdekantorerne med henblik på genindsættelse i 1. halvår 2018, herunder den dømtes seneste dom, prøveløsladelsesresolution, personjournal, seneste handleplan, indberetning til områdekantoret og områdekantorets afgørelse vedrørende vilkårsovertrædelser og eventuel genindkaldelse
- alle fodlænkeafsonere, hvor Kriminalforsorgen besluttede at tilbagekalde tilladelsen til at afsone med fodlænke i 1. halvår 2018, herunder afsonerens seneste dom, afgørelse om tilladelse til at afsone med fodlænke, resumé og tilbagekaldelse af tilladelse til at afsone med fodlænke.

Vi modtog materiale fra i alt 209 sager om betinget dømte og 8 sager om prøveløsladte, som var blevet indberettet i 1. halvår 2018. Desuden modtog vi materiale fra 143 sager om fodlænkeafsonere, hvor Kriminalforsorgen i løbet af 1. halvår 2018 havde oprettet en sag med henblik på eventuel tilbagekaldelse af tilladelsen til at afsone straffen med fodlænke. Et mindretal af disse har først fået trukket tilladelsen tilbage efter 1. juli 2018, og der kan blandt de 143 endvidere være fodlænkeafsonere, som endte med alligevel ikke at få tilbagekaldt tilladelsen.

Kriminalforsorgen oplyste efterfølgende, at de i løbet af indsamlingen af materialet blev opmærksomme på, at de ikke havde en fuldstændig liste over alle indberettede sager med prøveløsladte og betinget dømte, og at vi derfor ikke havde modtaget alle sager. Dette skyldes ifølge Kriminalforsorgen, at de i første omgang modtog ufuldstændige datasæt fra deres leverandør. Kriminalforsorgen fremsendte efterfølgende en liste til os over sager med betinget dømte og prøveløsladte, som deres leverandør havde identificeret i Kriminalforsorgens klientsystem. Listen indeholdt i alt 392 sager med betinget dømte og 23 sager med prøveløsladte. Vi valgte på den baggrund at gennemgå alle sager vedrørende de prøveløsladte, der var blevet indberettet i 1. halvår 2018, og har dermed gennemgået 100 % af de indberettede prøveløsladte, 100 % af de fodlænkeafsonere, som Kriminalforsorgen vurderede skulle have tilbagekaldt deres tilladelse til at afsones med fodlænke, og 53 % af de betinget dømte, der blev indberettet.

Kriminalforsorgen har ikke kunnet oplyse, hvor mange betinget dømte og prøveløsladte der afslutter tilsynet ved tilsynsperiodens udløb. Det har dermed ikke været muligt at beregne, hvor stor en andel af det samlede antal betinget dømte og prøveløsladte der blev indberettet i 1. halvår 2018.

I gennemgangen af sagerne har vi undersøgt, hvordan Kriminalforsorgen som helhed og de enkelte KiF-afdelinger forvalter tilsynet, herunder om de lever op til krav og frister i tilsynsreglerne og reagerer konsekvent og ensartet på de dømtes vilkårsovertrædelser.

### **Gennemgang af data**

Vi har gennemgået Kriminalforsorgens data om afsoningsplaner og data om beskæftigelse.

#### **Data om afsoningsplaner**

Datasættet indeholder afsoningsplaner fra alle afsonere i fængsler, der blev løsladt i 1. halvår 2018. Datasættet er udtrukket fra Kriminalforsorgens klientsystem. I afsoningsplanerne fremgår for hver indsat: dato for indsættelse, institution, dato for oprettelse af afsoningsplan, behovsområder, indsatsområder, status for indsatserne ved løsladelse og løsladelsesdato.

Datasættet består af data for 1.906 indsatte, herunder 1.491 med afsoningsplan og 415 uden.

#### **Data om beskæftigelse**

Datasættet vedrørende beskæftigelse af afsonere i fængsler og arrester indeholder data fra alle indsatte afsonere i fængsler og arrester i 1. halvår 2018. Datasættet er udtrukket fra Kriminalforsorgens ledelsesinformationssystem.

## Interviews

Vi har interviewet personale fra:

- fængsler og arrester, herunder Jyderup Fængsel, Nyborg Fængsel, Horserød Fængsel og Vestre Fængsel
- KiF-afdelinger i Glostrup, Hillerød, Odense, Kolding, Aarhus, Hillerød, Næstved og København
- Kriminalforsorgens områdekontorer i Hobro og Ringsted.

Formålet med interviewene i fængsler og arrester har været at opnå viden om udarbejdelse af afsoningsplaner og tilrettelæggelse af beskæftigelsen i fængsler og arrester.

Formålet med interviewene i KiF-afdelingerne har været at opnå viden om tilrettelæggelsen af tilsynet med betinget dømte, prøveløsladte og fodlænkeafsonere. Vi interviewede ledelsen (enhedsleder, enhedschef og institutionsleder) og medarbejdere (sagsbehandlere) i afdelingerne. Forud for interviewene fremsendte afdelingerne 4 sager til os, som var afsluttet for nylig uden indberetning. Disse sager blev sammen med de indberettede sager, vi modtog, brugt som udgangspunkt for interviews med sagsbehandlere om deres praksis. Interviewene i KiF-afdelingerne blev også brugt til at undersøge forskelle mellem de forskellige KiF-afdelingers forvaltning af tilsynsopgaven.

Formålet med interviewene i områdekontorerne har været at opnå viden om styringen af KiF-afdelingerne og fængslerne.

Vi har også holdt en række møder med Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Endelig havde vi i forundersøgelsen møder med: Rets- og Kriminalpolitisk tænketank (Forsete), Kriminalforsorgsforeningen, Folketingets Ombudsmand, Hillerød Kommune og Københavns Kommune.

## Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

## Bilag 2. Ordliste

|                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Afsoningsplan</b>                                                                     | Udarbejdes ved indsættelse til afsoning i fængsel eller arrest og indeholder en prioriteret liste over kriminogene behov og indsatsområder, som er relevante at arbejde med under afsoningen for at mindske risikoen for ny kriminalitet.                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Anklagemyndigheden</b>                                                                | Behandler og fører straffesager ved domstolene efter reglerne i retsplejeloven.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Betinget dom</b>                                                                      | Afgørelse, hvor den dømte er fundet skyldig, men ikke skal afsone sin straf på betingelse af, at den dømte overholder de vilkår, som retten har fastsat.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Etablering af tilsyn</b>                                                              | Sker ved det 1. tilsynsmøde mellem Kriminalforsorgen og den dømte, hvor Kriminalforsorgen bl.a. orienterer om dommen, vilkårene og tilsynet.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Flerårsaftale</b>                                                                     | 4-årig politisk aftale, der fastlægger Kriminalforsorgens samlede økonomi for den kommende periode, og hvor partierne bag aftalen (forligskredsen) beskriver, hvilke områder der skal prioriteres i perioden, og eventuelt øremærker noget af den samlede bevilling eller giver et bevillingsløft til formålet. Aftalen indeholder herudover beslutning om finansiering af aftalen.                                                                                             |
| <b>Fodlænke</b>                                                                          | Rem med en elektronisk sender, som sættes fast om anklen på den dømte. Senderen kommunikerer med en boks i hjemmet, som er i forbindelse med en overvågningscentral hos Kriminalforsorgen.                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Genindsættelse</b>                                                                    | Hvis Kriminalitetsforsorgen skønner, at en prøveløsladt ikke i tilstrækkelig grad overholder de vilkår, som er fastsat for prøveløsladelsen, kan Kriminalforsorgen genindsætte vedkommende, så resten af straffen afsones i fængsel.                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Indberetning</b>                                                                      | Hvis Kriminalforsorgen skønner, at en betinget dømt ikke i tilstrækkelig grad overholder de vilkår, som er fastsat i forbindelse med dommen, skal Kriminalforsorgen afgive en skriftlig indberetning til anklagemyndigheden med henblik på, at retten skal vurdere, om dommen skal ændres, fx til at den dømte skal afsone reststraffen i fængsel. I indberetningen beskriver Kriminalforsorgen tilsynsforløbet og argumenterer for, hvorfor de vurderer, at dommen bør ændres. |
| <b>KiF<br/>(Kriminalforsorgen i Frihed)</b>                                              | Samlebetegnelse for de i alt 13 tilsynsafdelinger i Danmark og én på Færøerne, som bl.a. har ansvaret for at føre tilsyn med betinget dømte og prøveløsladte.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Klientsystem</b>                                                                      | Kriminalforsorgens it-system til sagsbehandling.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Kriminogene behov</b>                                                                 | Den indsatte kriminogene behov er de behov, der skal imødekommes med henblik på at reducere risikoen for, at den indsatte falder tilbage til kriminalitet.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Længstetid</b>                                                                        | Ved dom fastsættes en længstetid, som samfundstjenestetimerne skal afvikles inden for. Ved forhold hos den dømte, fx sygdomsforløb, kan Kriminalforsorgen forlænge længstetiden.                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Prøveløsladelse</b>                                                                   | Kriminalforsorgen tager stilling til prøveløsladelse, når 2/3 af dommen er afsonet. Prøveløsladelsen indebærer, at man skal være under tilsyn i Kriminalforsorgen og holde sig fra misbrug. Hvis man ikke overholder vilkårene, kan man blive genindsat i fængsel til at afsone resten af straffen.                                                                                                                                                                             |
| <b>PUMA<br/>(Programvirksomhed,<br/>Uddannelse, Misbrugs-<br/>behandling og Arbejde)</b> | Kriminalforsorgens registreringssystem fra 2017 vedrørende beskæftigelsen af indsatte i fængsler og arrester.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

---

|                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Pålæg/vilkårsindskærpelse</b>  | Kan gives mundtligt eller skriftligt som en advarsel til en dømt, prøveløsladt eller fodlænkeafsoner om, at vedkommende skal overholde sine vilkår for ikke at blive indberettet eller (gen)indsat i fængsel.                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Recidiv</b>                    | Kriminalforsorgen opgør recidiv som andelen af dømte, der, inden for en periode på op til 2 år fra løsladelse eller endt tilsyn, bliver idømt en ny dom (falder tilbage til kriminalitet).                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Risiko- og behovsvurdering</b> | LS/RNR er den kriminalpræventive model, som Kriminalforsorgen anvender til at foretage risiko- og behovsvurderinger for de indsatte i fængslerne. Formålet er at identificere, hvilke indsatsområder der skal arbejdes med under afsoning for at mindske risikoen for ny kriminalitet efter løsladelse.                                                                                                                                                                                             |
| <b>Samfundstjeneste</b>           | Ulønnat arbejde i en offentlig eller almennyttig institution (samfundstjenestested). Betinget dømte kan idømmes samfundstjeneste af retten, og Kriminalforsorgen kan pålægge prøveløsladte samfundstjeneste som et vilkår for prøveløsladelsen.                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Tilsyn</b>                     | Kriminalforsorgens fører tilsyn med betinget dømte, fodlænkeafsonere og prøveløsladte mfl. Kriminalforsorgens tilsynsbegreb dækker både kontrol med og støtte til de dømte.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Tilsynsperiode</b>             | Tidsbegrænset periode, hvor en betinget dømt ifølge dommen eller en prøveløsladt som betingelse for prøveløsladelsen skal overholde et vilkår om at være i tilsyn hos Kriminalforsorgen. Perioden fastsættes oftest til 12-24 måneder.                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Ubetinget dom</b>              | Afgørelse om, at straffen skal afsones i fængsel e.l. En ubetinget dom kan afsones i hjemmet med fodlænke, hvis dommen er 6 måneder eller derunder, og den dømte ansøger om det.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Varetægtsfængsling</b>         | Man kan fx blive varetægtsfængslet, hvis man er mistænkt for forhold, der kan give fængselsstraf på halvdet år eller mere, eller hvis der er høj risiko for, at man vil lægge hindringer i vejen for efterforskningen. Den varetægtsfængslede opholder sig i en arrest.                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Ventekø</b>                    | Afspejler, hvor mange personer der afventer plads til, at de kan afsone deres dom i fængsel eller med fodlænke.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Vilkår/særvilkår</b>           | Vilkår er knyttet til betingede domme, prøveløsladelser og tilladelser til afsoning med fodlænke. Nogle vilkår er givet ved lov som fx, at en dømt, der afsoner med fodlænke, ikke må indtage alkohol. Andre vilkår fastsættes ud fra den enkelte sag, fx vilkår om samfundstjeneste og misbrugsbehandling eller om, at en dømt ikke må befinde sig bestemte steder. Særvilkår kan være ubetingede eller betingede af, at Kriminalforsorgen i forbindelse med tilsynet skønner, at de skal udløses. |

---