



Koordineret løsladelse med jobplan ”bag muren”

Med udgangspunkt i Jobcenter Københavns samarbejde med Kriminalforsorgen / Københavns Fængsler om jobplan ”bag muren” for dømte og varetægtsfængslede unge københavnere i alderen 18 – 25 år, i regi af ”Køreplan for god løsladelse”, foreslås iværksat forsøg for alle indsatte københavnere i alderen fra 18 år til 30 år. Forsøget skal etablere en koordineret og helhedsorienteret indsats for målgruppen med henblik på at styrke resocialiseringen af kriminelle borgere via aktiv beskæftigelsesindsats.

Justitsministeriets Forskningskontor varetager proces- og effekt-evalueringen af forsøget

Forsøget har et samlet budget for perioden 2013 – 2018 på 37,563 mio. kr., hvoraf Københavns Kommune medfinansierer 9,8 mio. kr. under forudsætning af Borgerrepræsentationens godkendelse af 18+ strategien / budget 2013.

Baggrund

Både nationale og internationale undersøgelser viser, at arbejdsløshed øger risikoen for kriminalitet, mens omvendt aktivering og beskæftigelse mindsker denne mulighed. Det gælder ikke mindst de lidt ældre lovovertrædere på 25 år og derover, hvorfor det er væsentligt at inkludere dem i et forsøg.

En effektiv beskæftigelses- og uddannelsesindsats er dermed et centralt værktøj for at forhindre kriminalitetstruede i at bevæge sig længe ud i en kriminel løbebane. Dertil kommer, at indsatser, der mindsker risikoen for ny kriminalitet og øger sandsynligheden for beskæftigelse, må antages at være kosteffektive, og dermed på sigt spare samfundet for mange udgifter.

Af regeringsgrundlaget fremgår bl.a. følgende mål for fængslede borgere:

- ”Regeringen arbejder for straf, der virker, og færre ofre for kriminalitet. For regeringen er det derfor vigtigt, at:
 - Tilbagefaldet til kriminalitet mindskes afgørende, og at færre dermed bliver ofre for kriminalitet. De indsatte, der viser vilje til et liv uden kriminalitet, skal have bedre muligheder for det. Handleplaner for dømte skal forbedres og målrettes et liv uden kriminalitet, der præges af rettigheder og pligter¹”.

og som led heri skal:

- ”Samarbejdet mellem Kriminalforsorgen og kommunerne skal revideres og styrkes. Koordinationen af løsladelse skal forbedres markant. I alt for mange tilfælde følges der ikke effektivt op på den løsladtes muligheder for bolig, job og netværk uden

06.09.12

Sagsnr.
2011-145435

Dokumentnr.
2012-646463

Sagsbehandler
Johan Kehler

Bernstorffsgade 17,
stuen

Direkte telefon
3317 3588

E-mail
FY19@bif.kk.dk

¹ Regeringsgrundlaget, side 58.

for kriminalitet. Konsekvenserne af den hidtidige politik er gengangere i fængslerne og dermed flere ofre for ny kriminalitet²”.

I forhold til samarbejdet mellem Kriminalforsorgen og kommunerne har Rigsrevisionen afgivet beretning nr. 10/2010 om Kriminalforsorgens initiativer til forebyggelse af dømtes tilbagefald til kriminalitet.

Statsrevisorerne afgav på den baggrund bl.a. følgende bemærkninger til Folketinget den 24. august 2011³:

- ”Det er væsentligt for samfundet og for den enkelte dømte, at den dømte ikke vender tilbage til kriminalitet efter udståelse af sin straf. Inden for 2 år efter løsladelsen begår ca. hver 4. dømte ny kriminalitet, som de bliver dømt for. Det koster samfundet ca. 700.000 kr. om året, når en dømt afsoner i et lukket fængsel.

Statsrevisorerne bemærker:

- ”at samarbejdet mellem Kriminalforsorgen og kommunerne ikke i alle tilfælde fungerer tilfredsstillende.

Selv om man ved, at mangel på bolig, netværk, beskæftigelse og penge ved løsladelsen øger sandsynligheden for at begå ny kriminalitet, viser beretningen, at Kriminalforsorgen og kommunerne i en række tilfælde ikke har koordineret løsladelsen af den dømte i tilstrækkelig grad. Statsrevisorerne bemærker, at der ikke er fulgt ordentligt op på et erkendt behov for at styrke samarbejdet både omkring handleplanen, løsladelsen og det videre forløb”.

Samarbejdet mellem Kriminalforsorgen og Københavns Kommune

Kriminalforsorgen og Københavns Kommune har i 2010 indgået samarbejdsaftale om at forebygge recidiv hos borgeren og at sikre borgers rettigheder ved at skabe helhed, sammenhæng og klarhed i indsatser overfor borgere, der har begået kriminalitet gennem koordinering af handleplaner. Samarbejdet sker efter ”Køreplan for god løsladelse”.

Ifølge tal fra Kriminalforsorgen/Københavns Fængsler vendte der i 2009 ca. 1.000 borgere i alderen 18 - 30 år tilbage fra Statens varetægt til Københavns Kommune, fordelt med ca. 400 langvarige afsonere og ca. 600 varetægtsfængslede. Kriminalforsorgen har oplyst, at i 2011 vendte 375 dømte borgere tilbage til København. Antallet af løsladte varetægtsfængslede borgere for 2011 kendes ikke.

Det estimeres på den baggrund at målgruppen uændret vil udgøre ca. 1.000 borgere om året.

² Regeringsgrundlaget, side 59.

³ Rigsrevisionen den 24. august 2011.

Dømte og varetægtsfængslede københavnere er en kilde til kriminalitet og utryghed i København. Hertil kommer, at de kriminelle miljøer ser mulige rekrutter blandt de dømte og varetægtsfængslede københavnere, ikke mindst blandt de unge.

På den baggrund er der igangsat forsøg mellem Kriminalforsorgen og Københavns Jobcenter om helhedsorienteret indsats for dømte og varetægtsfængslede borgere i alderen 18 – 25 år via opsøgende indsatser ”bag muren”, benævnt hhv. projekt ”Job og uddannelse for dømte unge (JUDU) og projekt ”Job og uddannelse for varetægtsfængslede unge” (JUVU).

Forsøget er nyskabende i forhold til udslusningen af indsatte borgere, da de indsatte ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet, og i det at Kriminalforsorgens kontakt til kommunerne i forbindelse med løsladelser i dag, er socialforvaltningernes ansvar i kommunerne ifølge Lov om social service.

JUVU er blevet eksternt evalueret for perioden august 2010 – december 2011. Evalueringen viser bl.a., at seks ud af ti efter deres løsladelse mødte op i jobcentret, på en uddannelsesinstitution eller påbegyndte et læreplansforløb. Og knap halvdelen af deltagerne er stadig i uddannelse, i lære eller i et positivt forløb på jobcentret tre eller flere måneder efter deres løsladelse. Evalueringen vedlagt.

På baggrund af de positive resultater indgår det som forslag i Københavns Kommunes udkast til 18+ strategi, at udvide den helhedsorienterede indsats for dømte og varetægtsfængslede borgere op til 30 år.

Endelig har Borgmester Anne Mee Allerslev på baggrund af resultaterne rettet henvendelse til Beskæftigelsesminister Mette Frederiksen og Justitsminister Morten Bødskov om øget resocialisering af kriminelle via aktiv beskæftigelsesindsats, herunder at kriminelle, kriminalitetstruede og indsatte borgere indføres som ny målgruppe 11 i Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, og at det som led heri bl.a. bliver lovpligtigt for jobcentrene, i samarbejde med Kriminalforsorgen / fængslerne, at tilbyde borgeren mulighed for at indgå en jobplan ”bag muren” 14 dage efter varetægtsfængsling.

På ovenstående baggrund er udarbejdet følgende forslag til forsøg.

Forslag

At der i partnerskab mellem Justitsministeriet og Københavns Kommune indenfor rammerne af ”Køreplan for god løsladelse” gennemføres et landsdækkende forsøg med opsøgende indsats bag muren for indsatte københavnske borgere, dømte som varetægtsfængslede, i alderen fra 18 år til 30 år.

Formål

Formålet er via et landsdækkende forsøg, der proces- og effektvurderes, at dokumentere positive konsekvenser i forhold til:

- Forebyggelse af recidiv og
- Øget selvforsørgelse blandt tidligere indsatte borgere.

med heraf forventede positive effekter for vækst og tryghed i Danmark, herunder færre ofre for ny kriminalitet og bedre livskvalitet for indsatte og tidligere indsatte borgere. Evalueringen bør endvidere kunne pege på, hvad der er af betydning for et øget samarbejde mellem myndighederne.

Metode

Metoderne bygger på de erfaringer, der er indhøstet med samarbejdet mellem Kriminalforsorgen / Københavns Fængsler og Jobcenter København som led i projekterne JUVU og JUDU med udarbejdelse af jobplan "bag muren" via typisk 2 til 3 individuelle afdækkende og motiverende job- og uddannelsessamtaler, der udmunder i en fælles aftale om en jobplan. Samtalerne er baseret på Motiverede Interviews (MIU).

Ved indgåelsen af jobplanen får borgeren klart fokus på sin fremtid og aftalt, hvor borgeren skal fremmøde, i jobcentret, på uddannelsesinstitution eller virksomhed ved sin løsladelse.

For unge der er omfattet af varetægtsfængsling, og hvor den unge overføres til afsoning følger jobplanen via Kriminalforsorgens handleplan med den unge.

Indsatsen for borgerne styrkes yderligere ved at koordineringen mellem borgerens handleplan og jobplanen fremmes. Her repræsenterer det organisatoriske setup i dag udfordringer i det fælles arbejde for at sikre at borgernes løsladelse sker hensigtsmæssigt. Ikke mindst i det første år af forsøget er det væsentligt at sikre fokus på det organisatoriske setup.

Det anbefales i køreplanen for God Løsladelse, at koordinering af borgerens handleplan sker i et tæt samarbejde mellem Kriminalforsorgen, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og Socialforvaltningen.

I de tilfælde det vurderes at borgeren skal have udarbejdet en handleplan efter § 141 i serviceloven er koordineringen af denne Socialforvaltningens ansvar i samarbejde med Kriminalforsorgen.

I følge køreplanen for God Løsladelse er et central element i forløbet, at Kriminalforsorgen, Socialforvaltningen og andre relevante aktører,

herunder Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, afholder et koordinerings møde, hvor de mødes og drøfter borgerens sag.

Møderne vil typisk afholdes i regi af Kriminalforsorgen. Socialforvaltningen har i dag ikke ressourcer til at yde den form for fremskudt sagsbehandling og koordineringsmøderne bliver derfor oftest afholdt som telefonsamtaler. Dette betyder at borgeren ikke har mulighed for at deltage i mødet, ligesom det ikke er muligt for de relevante parter i borgerens sag at mødes for samlet at diskutere borgerens sag.

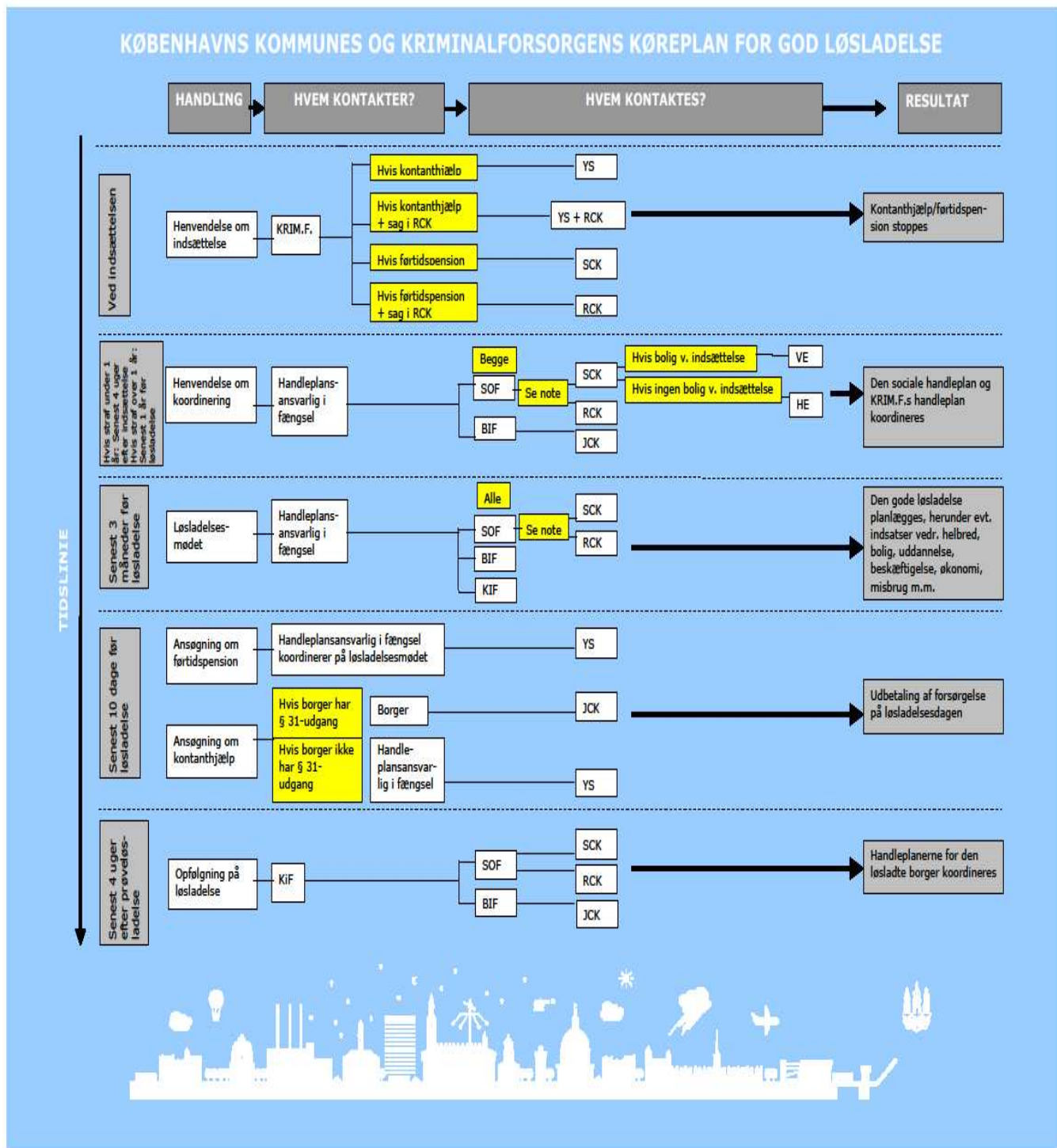
For at kunne følge anbefalingerne om et koordineringsmøde, søges derfor midler til sagsbehandling i regi af Socialforvaltningen, der kan yde fremskudt sagsbehandling til de borger, der deltager i forsøget samt midler til Jobcenter Københavns koordinering af løsladelser.

I forhold til samarbejdet mellem Københavns fængsler og Jobcenter København foreslås samarbejdet i forsøget udvidet, således at:

- Job- og uddannelsessamtaler afvikles som trekantsamtaler mellem den indsatte, en jobkonsulent og en socialrådgiver fra Københavns Fængsler.
- Samarbejdet mellem jobcenter og Københavns Fængsler øges generelt for at sikre koordineringen af indsatsen.
- Et nyoprettet visitationsteam på Københavns Fængsler bestående af socialrådgivere der påbegynder visitation til indsatsen umiddelbart efter indsættelsen.

Følgende figur 1 på næste side viser køreplanen for god løsladelse i dag.

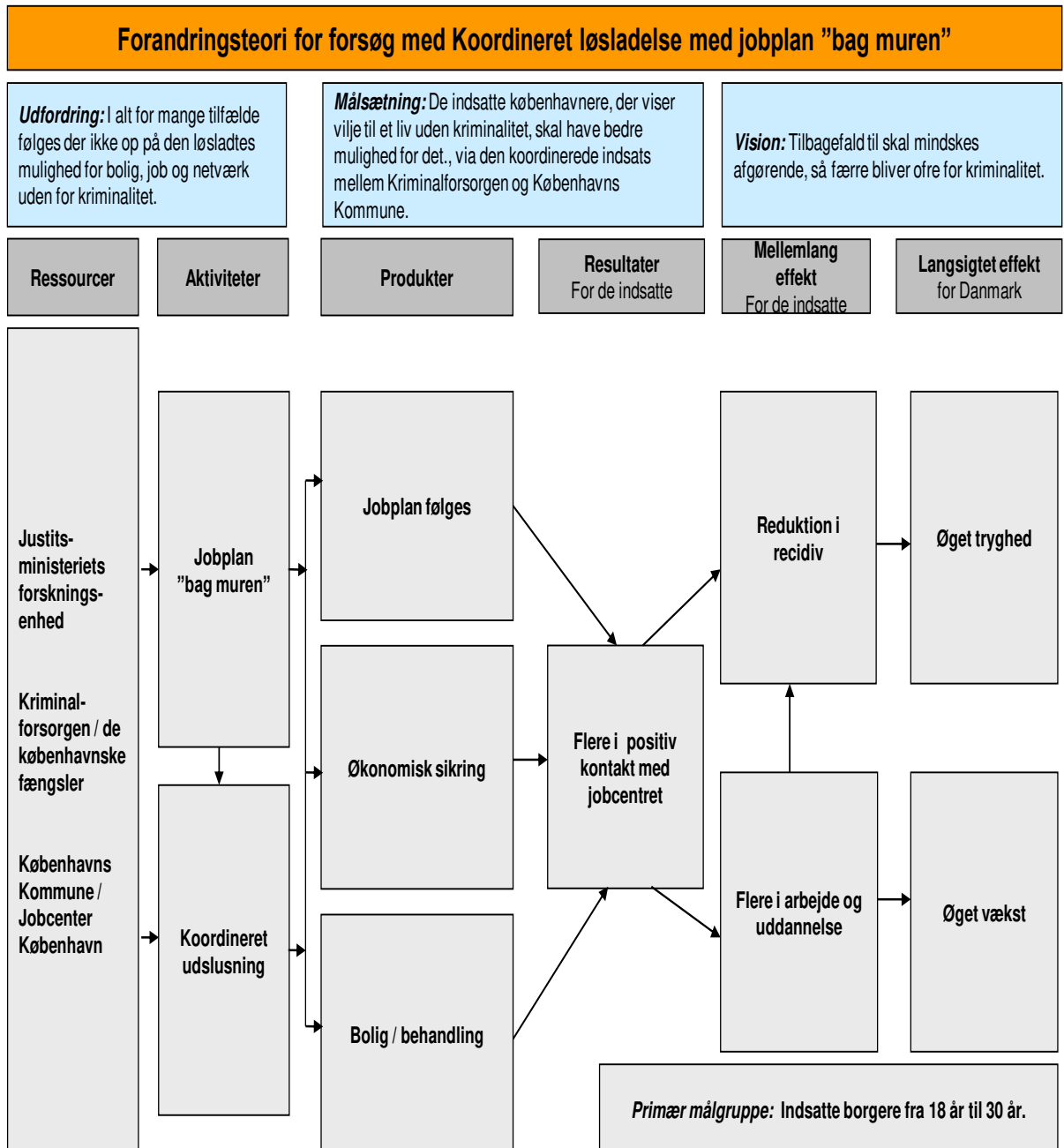
Figur 1 – Københavns Kommunes og Kriminalforsorgens køreplan for god løsladelse



Forandringsteori

På baggrund af det beskrevne formål og baggrund opstilles følgende forandringsteori i figur 2.

Figur 2 - Forandringsteori



Aktiviteter

Indsatserne i forsøget omfatter bl.a.:

Jobplan ”bag muren”

- Opsøgende indsats ”bag muren”⁴ mhp. tilbud om og udarbejdelse af jobplan:
 - Senest et halvt år før løsladelse for dømte borgere.
 - For varetægtsfængslede borgere, såfremt varetægtsfængslingen er længere end 14 dage.

De borgere, der modtager tilbuddet skal give skriftligt samtykke til informationsudveksling mellem Kriminalforsorgen / de københavnske fængsler og Københavns Kommune (Socialforvaltningen / Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen).

Jobplanen skal koordineres med Kriminalforsorgen / fængslerne i forhold til den opkvalificering af borgeren, som finder sted i fængslet.

Koordineret udslusning

- Styrket koordinering og fremskudt sagsbehandling mellem Kriminalforsorgen / Københavns Fængsler og Socialforvaltningen / Jobcenter København om:
 - Udarbejdelse af borgerens handleplan, herunder i forhold til varetægtsfængslede borgere, som ikke i dag er omfattet af indsatsen mht. handleplaner.
 - Sikring af hjælp til at søge bolig. Har borgeren ikke en bolig at blive løsladt til, skal der senest 12 måneder før løsladelse laves en plan for, hvordan dette sikres.
 - Økonomisk sikring, ydelsen skal være klar mindst 10 dage før løsladelse af dømte borgere.
 - Fastholdelse af sociale tiltag, herunder mentor og behandling.
 - Omgående igangsættelse af jobplan ved løsladelse.

Her handler de organisatoriske udfordringer ikke mindst om koordineringen med kriminalforsorgens institutioner, herunder fængsler (13), arresthuse (36 samt arrestafdelinger på nogle fængsler). Kriminalforsorgen i Frihed (KiF, 14 afdelinger) og pensioner (8), som Københavns Kommune samarbejder med. Socialforvaltningen etablerer i den sammenhæng på samme måde som Jobcenter København ”en indgang” i Socialforvaltningen for Kriminalforsorgen / Københavns fængsler.

⁴ Ved ”bag muren” skal forstås, at alle jobplaner udarbejdes i samarbejde med kriminalforsorgens personale i fængslerne, men der, hvor der er tale om følgende:

- Indsatte, hvor der ikke er adgang for jobcentermedarbejder,
- Indsatte, hvor det er hensigtsmæssigt, at jobplan udarbejdes udenfor fængslet og
- Indsatte, der kan få udgangstilladelse udarbejdes jobplanen i jobcenteret.

Aktiviteterne i forsøget skal gøre det muligt efterfølgende at udbrede erfaringerne til resten af landet.

Der vil som led heri ske mainstreaming af forskningsresultaterne i forsøget via nettet samt afholdelse af 1 proceskonference og 1 effekt-konference om forskningsresultaterne.

Det bemærkes i sammenhæng med ovenstående i øvrigt, at Københavns Kommune har indgået i Rambølls arbejde med rapport til Justitsministeriet og Finansministeriet om mulighederne for effektivisering af Kriminalforsorgen og reduktion af recidiv blandt kriminelle.

Her er bl.a. peget på:

- Betydningen af hurtigere formidling end i dag af information fængslinger og løsladelser af borgere til Ydelsescentrene i kommunerne for at sikre forsørgelsesgrundlag for og tilbud til borgerne.
- Behovet for at indsatte borgere får adgang til sikrede pc'ere mhp. kontakt med Ydelsescentre m.v., fx via anvendelse af videosamtaler og andre brugertilpassede løsninger målrettet indsatte borgere i fængslerne.

Succeskriterier

Følgende krav foreslås fastsat for indsatsen:

Succeskriterier

- Mindst 60 pct. af de unge i målgruppen tager imod tilbuddet.
- Mindst 50 pct. af de dømte og varetægtsfængslede unge, der har modtaget tilbud om jobplan "bag muren" er 3 måneder efter løsladelse / fremmøde fortsat i positiv kontakt med jobcentret⁵ eller i beskæftigelse eller i uddannelse.
- De unge, der indgår i forsøget, har i markant mindre omfang begået ny kriminalitet i en periode af 2 år efter indsatsen sammenholdt med en tilsvarende gruppe af unge, der ikke modtager denne indsats.
- De unge, der indgår i forsøget, er i markant større omfang selvforørgende eller under uddannelse i en periode af 2 år efter indsatsen sammenholdt med en tilsvarende gruppe af unge, der ikke modtager denne indsats.

Evaluerings

Evalueringen gennemføres af Justitsministeriets Forskningskontor, som en proces- og effektevaluering mhp. bl.a.:

- Vurdering af samarbejdsformer mellem parterne og effektiviteten heri.
- Vurdering af effekten af indsatsen.

⁵ Ved positiv kontakt forstås at borgeren overholder sin jobplan, herunder modtager evt. aktive tilbud.

Evalueringen skal følge Statsrevisorernes anbefalinger om, at det skal evalueres, hvilken effekt indsatsen vedrørende bl.a. behandling, beskæftigelse og uddannelse har på indsatstes tilbagefald til kriminalitet⁶.

Effektevalueringen bør være baseret på et kontrolleret forsøg, hvor en del af målgruppen indgår i en kontrolgruppe. Det er den eneste sikre måde at måle effekten på. Et forsøg af denne art vil være overordentlig vigtigt ikke alene for at få værdifuld viden i Danmark, men også internationalt vil det være af stor interesse, da der er behov for mere sikker og god forskning om betydningen af arbejde og indsatser for at styrke lovovertræderes arbejdsmuligheder.

Den kvantitative evaluering kvalificeres ved kvalitative interviews for at opnå viden om borgernes oplevelse af indsatsen.

Vurdering af samarbejdsformer sker via kvalitative interviews, der skal her mindst foretages interview ved opstart (2013) som ved slutningen af forsøget (2015).

Der tilknyttes medarbejdere til Jobcenter København og Københavns Fængsler, der har ansvar for opsamling af dokumentation m.v. i forbindelse med forsøget. Koordinatorerne i Ydelsescenteret, Socialforvaltningen og i Kriminalforsorgen har tillige ansvar for opsamling af dokumentationen herfra.

Formidling

Resultaterne af forsøget formidles via Kriminalforsorgen til øvrige fængsler i Danmark, til Justitsministeriet og Beskæftigelsesministeriet. Dels via etablering af hjemmeside for forsøget, dels via evalueringsrapporter og konferencer.

Endvidere vil forsøget blive søgt omtalt i medier, hvor relevant. Det bemærkes i den sammenhæng at der har været flere omtaler af JUVU / JUDU i medierne, ligesom der har været flere besøg fra interesserede politikere, herunder nuværende ministre.

Periode

Selve forsøget gennemføres i perioden 1. januar 2013 – 31. december 2015. Procesevaluering af forsøget skal foreligge april 2016.

Der foretages løbende opgørelser over antallet af deltagere, frafald m.v., ligesom der løbende undersøges, i hvilket omfang deltagerne fortsat er i positiv kontakt med jobcentret, i beskæftigelse eller under uddannelse. Den endelige effektevaluering, der angår recidiv og arbejds-/uddannelsesforhold to år efter indsatsen, skal foreligge medio 2018.

⁶ Rigsrevisionen den 24. august 2011.

Organisering

Der etableres en styregruppe bestående af repræsentanter fra Kriminalforsorgen / Københavns Fængsler og Socialforvaltningen / Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen. Styregruppen serviceres af Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen. Der ansættes til det formål leder i Jobcenter København, der er overordnet ansvarlig for forsøgets fremdrift i perioden 2013 – 2015.

Der tilknyttes koordinatorene til Kriminalforsorgen, Københavns Fængsler, Socialforvaltningen og Ydelsescentret ift. samarbejdet. Koordinatoren er bl.a. ansvarlige for at sikre forsøgets progression i de respektive enheder, herunder ift. til det tværgående samarbejde.

Gennemførelsen af samtaler og udarbejdelse af jobplanerne varetages af Jobcenter København i samarbejde med koordinatorene. Gennemførelse af fremskudt sagsbehandling varetages af Socialforvaltningen. Københavns Fængsler varetager den tidlige visitation af varetægtsfængslede borgere.

Budget

Følgende tabel 1 er estimater. Udgift i tusind kr.

Tabel 1 – Estimat over udgifter til forsøget i tusind kr.

Art	2013	2014	2015	2016	2017	2018	I alt
Jobcenter København							
- Jobplan bag muren*	3.500	3.500	3.500	-	-	-	10.500
- Leder	700	700	700	-	-	-	2.100
- Dokumentation	600	600	600	-	-	-	1.800
- God løsladelse	1.000	1.000	1.000	-	-	-	3.000
- Ydelsescenter koord.	600	600	600				1.800
Socialforvaltningen							
- Fremskudt sagsbeh.	1.350	1.350	1.350				4.050
- Koordinator	600	600	600	-	-	-	1.800
Københavns fængsler				-	-	-	
- Koordinator	600	600	600				1.800
- Dokumentation	300	300	300				900
- Socialrådgiver	600	600	600	-	-	-	1.800
Kriminalforsorgen							
- 2 koordinatorene	1.200	1.200	1.200	-	-	-	3.600
Evaluerings	600	600	600	600	600	600	3.600
Revision	33	34	35	36	37	38	213
Mainstreaming m.v.	100	20	20	220	20	220	600
Totalt	11.783	11.704	11.705	856	657	858	37.563

Tabel 2 – Forslag til finansiering af forsøget i tusind kr.

Art	2013	2014	2015	2016	2017	2018	I alt
Arbejdsmarkedsstyrelsen	8.183	8.604	8.605	856	657	858	27.763
Københavns Kommune*	3.600	3.100	3.100	-	-	-	9.800
Totalt	11.783	11.704	11.705	856	657	858	37.563

Bemærkninger til udgifter

*Såfremt Borgerrepræsentationen godkender udkastet til 18+ strategi / budget 2013 disponeres i alt 9,3 mio. kr. årligt til jobplan ”bag muren” i Jobcenter København i perioden 2013 – 2015 og 0,5 mio. kr. til God løsladelse i Jobcentret i 2013. Budgetforslaget er hermed med forbehold for Borgerrepræsentationens godkendelse af budget 2013 / 18+ strategien. Udgifterne er estimeret til hhv. 3,5 mio. kr. årligt til jobplan ”bag muren” ved op til 30 år og 1 mio. kr. årligt til koordination af løsladelser i samarbejde med Kriminalforsorgen / Københavns Fængsler m.v.

Udgiften til fremskudt sagsbehandling via Socialforvaltningen estimeres til 1,350 mio. kr. årligt.

Udgiften til leder i Jobcenter København er 0,7 mio. kr. årligt ved et årsværk, niveau chefkonsulent. Udgiften til kontorhold indgår i udgiften til medarbejderen.

Udgiften ved koordinator er 0,6 mio. kr. årligt ved et årsværk. Udgifter til kontorhold indgår i udgiften til medarbejderen.

Udgiften til dokumentation er 0,6 mio. kr. årligt ved et årsværk. Udgiften til kontorhold indgår i udgiften til medarbejderen. Medarbejderen i Jobcenter København ift. dokumentation varetager tillige regnskabsfunktionen for forsøget.

Udgiften til socialrådgiver i Københavns Fængsler årligt. Udgiften til kontorhold indgår i udgiften til medarbejderen.

Udgiften til evaluering via Justitsministeriets Forskningskontor.

Udgiften til revision er den årlige udgift til Københavns Kommunes revision (Deloitte) af forsøget.

Udgiften til mainstreaming omfatter etablering, herunder design, til hjemmeside, drift af hjemmeside samt 2 konferencer om forsøget, hhv. en proceskonference og en effektkonference som led i mainstreamingen.